

# CRES 2018



---

# Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018

Coordinador | Pedro Henríquez Guajardo

Con la colaboración de:

**Daniel Mato**

**Humberto Grimaldo**

**Jocelyne Gacel-Ávila**

**María José Lemaitre**

**Rafael Guarga**

**René Ramírez**

**Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018 / Coordinado por Pedro Henríquez Guajardo. Caracas: UNESCO - IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba**

- 1- Enseñanza superior - América Latina
- 2- Enseñanza superior - Caribe
- 3- Enseñanza superior - Universidades
- 4- Enseñanza superior - Instituciones
- 5- Enseñanza superior - Tendencias y desarrollo

©UNESCO - IESALC y UNC, 2018

**Editores:**

Pedro Henríquez Guajardo

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

Hugo Juri

**Rector de la Universidad Nacional de Córdoba**

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

Edificio Asovincar, av. Los Chorros c/calle Acueducto, Altos de Sebucán, Apartado N° 68.394, código postal 1062-A, Caracas, Venezuela

Teléfono **+58.212.2861020**

Correo electrónico: [iesalc@unesco.org.ve](mailto:iesalc@unesco.org.ve)

Página electrónica: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

**Universidad Nacional de Córdoba**

Av. Haya de la Torre, s/n

Pabellón Argentina - Ciudad Universitaria

Código postal X5000HUA

Córdoba, Argentina

Página electrónica: <https://www.unc.edu.ar/>

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

El libro está disponible en la página electrónica de UNESCO-IESALC (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>) y en la de la editorial de la UNC ([www.editorial.unc.edu.ar](http://www.editorial.unc.edu.ar)), de donde puede ser descargado de manera gratuita como libro digital.

**Comité editorial:**

Débora Ramos

Ayurami Rodríguez

Elizabeth Sosa

César Villegas

**Corrección de estilo:**

Lucía Fraca de Barrera

Luis Barrera Linares

Damián Weisz

**Diseño de la colección CRES 2018**

**y de la carátula:**

Pedro Quintero

Alexander Cano

**Diseño y diagramación del texto:**

Alexander Cano

**Depósito Legal:**

DC2018000472

**ISBN:**

978-980-7175-34-0

Impreso en Córdoba, Argentina,  
por la Universidad Nacional de Córdoba

## Tabla de contenido

### pág.

- 7 **Prólogo**
- 11 **Introducción**
- 19 **La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe** María José Lemaitre
- 59 **Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: tendencias en curso, tensiones, posibilidades y desafíos**  
Daniel Mato
- 111 **Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe** Jocelyne Gacel-Ávila
- 171 **Tendencias RST, calidad y lugar social de la educación superior desde una visión sistémica** Humberto Grimaldo
- 189 **Estrangulamiento tecnocognitivo o emancipación de los conocimientos: propuestas para superar la neodependencia en América Latina y el Caribe** René Ramírez
- 275 **El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe** Pedro Henríquez Guajardo
- 309 **A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana** Rafael Guarga
- 329 **Sobre los autores**



## Prólogo

La Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) es convocada por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina y el Caribe, con una periodicidad aproximada de diez años. La primera Conferencia tuvo lugar en La Habana, Cuba, en 1996, y la segunda se efectuó en Cartagena de Indias, en 2008. En esta oportunidad, UNESCO - IESALC convocó a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y a la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de Argentina, para organizar conjuntamente la tercera edición del evento, que se realiza en la ciudad de Córdoba, entre el 11 y el 14 de junio de 2018, en el marco del centenario de la Reforma Universitaria de 1918, cuyos postulados se extendieron por toda la región.

La CRES 2018 refleja un constante proceso de estudio y reflexión, iniciado desde la Conferencia de La Habana. En este sentido, se ha planteado desde el inicio de su organización concertar la Declaración y Plan de Acción sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, en la perspectiva del desarrollo humano sostenible y el compromiso con sociedades más justas e igualitarias, ratificando la responsabilidad de los Estados de garantizar la educación superior como bien público y derecho humano y social. Así, en el debate amplio y fructífero surge la Declaración de la CRES como un marco de referencia para las futuras políticas públicas y académicas de ES regionales.

La Conferencia se ha estructurado alrededor de siete ejes temáticos profusamente analizados en la etapa preparatoria. Estos ejes nos invitan a debatir los grandes problemas estructurales de la región, responsables de tantas injusticias y deudas. A continuación, especificamos cuáles son y quiénes fungieron como coordinadores temáticos: (1) *La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe* (María José Lemaitre); (2) *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina* (Daniel Mato); (3) *Educación*

*superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe* (Jocelyne Gacel-Ávila); (4) *El rol de la educación superior de cara a los desafíos sociales de América Latina y del Caribe* (Humberto Grimaldo); (5) *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe* (René Ramírez); (6) *El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y del Caribe* (Pedro Henríquez Guajardo); y (7) *A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la universidad latinoamericana* (Rafael Guarga).

Durante las etapas previas a la Conferencia de Córdoba, se han realizado encuentros temáticos preparatorios, foros virtuales, reuniones, seminarios, eventos y una amplia gama de mecanismos de consulta y análisis, de manera tal de incluir todas las visiones posibles y darle cabida a la mayor cantidad de participaciones de los actores, instituciones y gobiernos interesados. Todos estos aportes contribuyen a enriquecer la reflexión y el debate sobre los tópicos tratados y plantean a la región los desafíos pendientes que enfrentan los sistemas e instituciones de educación superior hacia su consolidación.

Con el objetivo de difundir los trabajos preparatorios de la Conferencia de Córdoba, se diseñó la *Colección CRES 2018*, integrada por diez libros: uno general sobre las tendencias en la región en torno a la materia, un texto por cada eje (7 libros temáticos), uno de resúmenes ejecutivos (sobre los contenidos de los 7 textos anteriores) y un libro especializado (en el que participan los ministerios de educación interesados, organismos internacionales, redes de educación superior y cátedras UNESCO).

El presente libro, obra general de la Colección, contiene de manera sucinta las investigaciones desarrolladas en cada uno de los libros temáticos y refleja sus tendencias. Se trata de un texto integrador, con pautas, estrategias y acciones, que se espera orienten el logro de los objetivos de la CRES 2018. Asimismo, constituye un invaluable material que contribuirá seguramente con la formulación de políticas institucionales y de los gobiernos de América Latina y del Caribe.



Finalmente, invitamos a la lectura y a la discusión de estos planteamientos para fortalecer y/o transformar, entre todos, los sistemas de educación superior que necesitan nuestros países.

Francisco Tamarit  
Coordinador general de la CRES 2018

Hugo Juri  
Rector de la Universidad Nacional de Córdoba

Pedro Henriquez Guajardo  
Director de UNESCO - IESALC



---

## Introducción

PEDRO HENRÍQUEZ GUAJARDO

La obra que a continuación presentamos bajo el título *Tendencias de la Educación Superior de América Latina y el Caribe 2018* compila la estructura teórica de la Conferencia Regional de Educación Superior 2018 (CRES), en siete temas que definen procesos y tendencias de cara a la Agenda de Educación 2030.

La Conferencia Regional de Educación Superior 2018 (CRES) inicia su proceso de construcción teórica y de investigación en el año 2016, precedido de un estudio discursivo fundamentado en criterios epistemológicos, que generaron cuatrocientas dieciséis (416) categorías conceptuales sobre el sistema de educación superior en América Latina y el Caribe. Sirvieron de sustentación los alcances de las Declaratorias de las acciones en los años 1996-2008, así como 2008-2018. Este estudio fue un instrumento orientador en la definición de los ejes temáticos desarrollados en esta convocatoria CRES 2018, los cuales fueron enumerados en el prólogo, junto con sus respectivos coordinadores.

Cada uno de los siete ejes temáticos estuvo orientado por un conjunto de lineamientos metodológicos, que fueron acompañados por diversas actividades preconferenciales, tales como una reunión para redactar *el documento metodológico y conceptual*, en el cual se sintetizó la visión acordada para el eje y para los bocetos de cada libro. También se llevaron a cabo 6 Encuentros Preparatorios Regionales, para discutir los lineamientos y la estructura de organización del documento propositivo y de los manuscritos del libro temático. Estos encuentros tuvieron lugar en Bogotá, Buenos Aires, Lima, Montevideo, Quito y Santiago.

En paralelo a nuestros lineamientos metodológicos, debemos hacer referencia a actividades de consulta y de encuentro con los sistemas y las instituciones que hacen la educación superior en América Latina y el Caribe. Entre estas actividades, se realizaron los foros virtuales como una plataforma de interacción regional, con acceso abierto desde el 10 de julio hasta 20 de octubre de 2017;

contaron con una organización de cuarenta (40) preguntas generadoras, con 15.697 visitas y 796 citas de profesores, estudiantes, investigadores y público general. Las discusiones de los foros fueron recogidas en varios documentos que sistematizaron los aportes más relevantes. También se destaca una exhaustiva agenda de reuniones, seminarios y eventos que contaron con nuestra participación, de manera tal de incluir todas las visiones posibles y darle cabida a la mayor cantidad de participaciones de los actores, instituciones y gobiernos interesados. Estos aportes contribuyeron a enriquecer la reflexión y el debate sobre los logros, y plantearon a la región los desafíos pendientes que enfrentan los sistemas de educación superior hacia su consolidación.

La Conferencia Regional de Córdoba pensó como política editorial la *Colección CRES 2018*, cuyo libro central es el que nos ocupa.

## II

*Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018* constituye un texto cuyos artículos reflejan los avances y los aportes científicos y tecnológicos de los 7 ejes temáticos. Desde el punto de vista de la información somos protagonistas de la develación del conocimiento y de los accesos construidos para llegar a él, cuya manifestación tecnológica es una condición histórico-social, de significativas proporciones culturales para la ciudadanía del siglo XXI. En este contexto, la educación superior en América Latina y el Caribe ha revisado su desempeño. Las Conferencias Regionales son expresiones de esta revisión: la CRES-1996 reconoce “la etapa histórica caracterizada por la emergencia de un nuevo paradigma basado en *el poder del conocimiento* y el manejo adecuado de la información” y organiza un sistema de referentes teóricos expresados en la pertinencia, la calidad, la gestión, el financiamiento, el conocimiento, las nuevas tecnologías de información y la cooperación internacional. Estos temas sustentan el discurso social de la educación superior desde el paradigma del desarrollo humano sostenible, a fin de transformar significativamente el sistema y de formar “ciudadanos capaces de construir una sociedad más justa, basada en la solidaridad y el respeto de los derechos humanos”.

La educación superior se plantea una visión social con demarcaciones axiológicas, que enfatiza la revalorización de la pertinencia en términos de la transición hacia sociedades del conocimiento. Su construcción lógica se basa

en formar un ciudadano transformador de la realidad, como tendencia del siglo XXI. La UNESCO-CRES-1996, en su discurso declarativo, plantea tres constructos fundamentales. El primero consiste en considerar **la educación** como un instrumento para enfrentar el mundo moderno, formar ciudadanos capaces y fortalecer la capacidad de análisis, de anticipación y visión propositiva de alternativas de desarrollo, para enfrentar los problemas emergentes de la realidad en transformación. El segundo establece que **el conocimiento** es un bien social. Y finalmente, el tercero establece que **la educación superior** se cimienta en la perspectiva del desarrollo social, centrado en el aprendizaje, el emprendimiento y la indagación para una docencia investigativa destinada a la acción social.

Las CRES 2008, por su parte, manifiesta en su Declaración que *“La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad”* (p. 9). Esta ciudadanía debe tener capacidad crítica y reflexiva para la convivencia democrática, la tolerancia y la solidaridad. La accesibilidad y la expansión de la cobertura deben atender la demanda pública y su propósito es la formación para democratizar el conocimiento.

En el marco de los cien años de la Reforma de Córdoba, la CRES 2018 ratifica estos principios declarativos: la educación superior como un bien público social - estratégico, un deber del Estado, un espacio del conocimiento y un derecho humano y universal, porque su ejercicio profundiza la democracia y posibilita la superación de las inequidades.

El principio declarativo sobre la educación superior se conjuga en el marco jurídico y los textos normativos de la UNESCO, con un entramado conceptual que señala la visión de la educación superior bajo una concepción humanista, con un enfoque de desarrollo humano, y como factor de movilidad social, transformador de la vida de los hombres y de su realidad. Con un fuerte compromiso social, se exalta la importancia de la equidad, la inclusión, la calidad, el aprendizaje y el acceso, en la educación superior actual.

Este precepto normativo expone las dimensiones del bien público social como estructura que vincula los sistemas de educación superior con la

sociedad, con una noción de racionalidad social. En ella se despliega el compromiso con el hombre, su contexto, el desarrollo en valores e ideales, que inspiren una cultura de paz y respeten los derechos humanos, en un ambiente de garantías democráticas.

En el concepto sistémico de la educación superior, el hombre como fin es un aspecto que se aborda transversalmente en la valoración social, desde la perspectiva del desarrollo humano. El hombre en la institución y la institución en el hombre, binomios articulados para abordar, desde una gerencia humana, el compromiso social bajo el enfoque de eficiencia y equidad, que busca la justicia y la rentabilidad como una contribución a la sociedad, en términos de la justa distribución de los ingresos, igualdad de oportunidades y movilidad social.

Es así como se desarrolla la visión de la educación superior actual, desde la perspectiva de las tendencias que se describen en la construcción temática de la edición CRES 2018.

### III

El libro *Tendencias de la Educación Superior en América Latina 2008* está compuesto por siete capítulos.

El capítulo primero corresponde al eje *La Educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe*, bajo la coordinación de María José Lemaitre. En él se presenta la educación superior como parte del sistema educativo de América Latina y el Caribe. Además, se expone que el tema de la calidad de la educación superior ha adquirido relevancia progresiva en la región. Uno de los elementos que mejor caracteriza los desafíos del sector es la fuerte expansión de la matrícula, aumento que se ha acentuado en el presente siglo. Bajo esta premisa, el análisis responde a la convicción de que en un contexto de amplia diversidad, como lo es ALC, caracterizada por la desconfianza y las diferencias, es esencial contar con instancias que permitan dar garantía pública de la calidad de las instituciones y programas de educación superior que, al mismo tiempo, generen las condiciones para que tanto instituciones como programas se comprometan con un desarrollo sostenido hacia el cumplimiento de sus propósitos y de los criterios de calidad vigentes en sus respectivos sistemas e instituciones de educación superior.

El capítulo segundo se refiere al eje sobre la *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina*, bajo la coordinación de Daniel Mato. La investigación reporta un conjunto de experiencias, avances, brechas y desafíos de programas especiales de organismos gubernamentales e internacionales, de fundaciones privadas, universidades e instituciones de educación superior convencionales. De esta manera, se expone la experiencia educativa intercultural en sus dimensiones históricas, demográficas y sociales. El eje orienta su tendencia hacia la experiencia de conocer mejor las instituciones, intereses y orientaciones de trabajo de la educación superior en la región. Se pone en evidencia la necesidad de brindar oportunidades para lograr mayor visibilidad, construir nuevas relaciones de colaboración y compromisos concretos con otras universidades e IES “convencionales” y sus equipos humanos, así como también de las agencias gubernamentales con competencia en la materia. De esta forma, se propone que la calidad y la pertinencia tomen en consideración los términos de la accesibilidad de indígenas y afrodescendientes a la educación superior, y a su vez, la inclusión del patrimonio cultural de estos grupos humanos al saber terciario.

El capítulo tercero pertenece al eje *La educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe*, bajo la coordinación de Jocelyne Gacel-Ávila. La investigación desarrolla diferentes aspectos del proceso de internacionalización y de integración del sector de educación terciaria, desde una perspectiva comprehensiva y actual: conceptos, fundamentos y filosofía educativa; sus beneficios, motores, riesgos y obstáculos; sus estructuras organizacionales, como la planeación, el diseño y la implementación de estrategias institucionales; con tendencias hacia el desarrollo de políticas para el fomento del proceso de la cooperación inter e intrarregional, basada en la movilidad de estudiantes y académicos; la internacionalización de la investigación y de la producción de conocimiento, del currículo y de la formación docente.

El capítulo cuarto corresponde al eje *El rol de la educación superior de cara a los desafíos sociales de América Latina y del Caribe*, bajo la coordinación de Humberto Grimaldo. El estudio orienta su trabajo hacia la concepción de Responsabilidad Social Territorial, la cual se define como “la actuación de las Instituciones de Educación Superior en el territorio del que forman parte y en las interacciones de todos los actores que intervienen en dicha relación”. La Re-

sponsabilidad Social Universitaria (RSU), la Responsabilidad Social Territorial (RST) y la Responsabilidad Social Territorial Transformadora (RST2) son aportes que se plantean en el marco teórico-reflexivo de fundamentación, con acciones como el intercambio de información, el desarrollo de capacidades y de la cooperación internacional. Estos conceptos se construyen, asociativamente, con la idea del bien común como meta.

El capítulo quinto es el espacio del eje *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe*, bajo la coordinación de René Ramírez. En él, se exponen las dimensiones del conocimiento como bien público social y como estructura que vincula los sistemas de educación superior con la sociedad. Se analiza la situación actual de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) en la región, con explicaciones sobre los sistemas que soportan la economía política de la producción, distribución y apropiación de la ciencia, y CTI para la sostenibilidad como cultura de convivencia con el entorno. Para ello, se necesita la construcción de un intelecto social colectivo, que implica cimentar la autonomía de nuestras sociedades. En este precepto se coloca como núcleo a la universidad, en la formación para el aprendizaje y el conocimiento.

El capítulo sexto corresponde al eje *El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y del Caribe*, bajo la coordinación de Pedro Henríquez Guajardo. La investigación enfocó los preceptos de la Agenda de Educación 2030, cuyos elementos fundacionales establecen la pertinencia como basamento apoyado en el desarrollo humano y la sostenibilidad económica, social y ambiental. Este enfoque delinea el desarrollo temático del eje: no puede haber desarrollo sostenible si las universidades no se transforman y si el sector privado no se incorpora a la cultura sostenible. No habrá desarrollo sostenible si no existe una integración entre las universidades con el campo laboral y con las necesidades sociales. Mucho menos lo habrá si no se fortalece la formación de los docentes y las innovaciones e investigaciones pedagógicas, si no se repiensa qué sociedad queremos y qué ciudadanos debemos formar, si no se incorporan y regulan las instituciones de educación superior privadas y las modalidades a distancia y virtual. Solo la conjunción de estas dimensiones hará posible el desarrollo sostenible construido desde las instituciones de educación superior.



El capítulo séptimo pertenece al eje A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana, bajo la coordinación de Rafael Guarga. En esta investigación se reinterpretan, a la luz de los momentos actuales, los principios de la Reforma para el nuevo escenario regional, se plantea la necesidad de recrear la identidad y el proyecto de las instituciones latinoamericanas de educación superior, se reafirma el papel fundamental de las instituciones de educación superior en ALC, el imperativo de que las IES asuman compromisos con la transformación y el avance democrático de nuestras sociedades, lo imperioso de la reivindicación de la autonomía, el deber de avanzar hacia una cobertura universal y la gratuidad, entre otros temas relevantes.

#### **IV**

Las tendencias actuales que deben orientar los sistemas e instituciones de educación superior buscan fortalecer las perspectivas sociales, entendiendo la complejidad y multidimensionalidad de los problemas y favoreciendo la transversalidad de los enfoques. Así, los temas oportunos a los que debemos abocarnos son, principalmente, la pertinencia social, la diversidad, la calidad como sistema, la cooperación inter e intrarregional, la concepción social, el acceso abierto de la producción de conocimientos, las miradas complejas, los enfoques pedagógicos y los aprendizajes significativos. Ellos generan las bases y las plataformas científicas para el desarrollo técnico, científico y cultural que aseguren la transformación de las sociedades.

Existe la necesidad de un proceso de cambio cualitativo importante, que desde ahora se proyecte hacia un futuro con garantías de transformación de la educación superior, una educación orientada hacia una dinámica de responsabilidades sociales, políticas, ambientales y económicas, en el contexto de lo local, nacional, internacional, y que impacte la disposición de lo global. En el Siglo XXI, tenemos que hablar de una educación superior emergente que se haga desde el constructo social para transformar la realidad, en beneficio de la calidad de vida de los hombres. En este sentido, promulgamos una concepción desde el paradigma de desarrollo humano, centrado en valoraciones éticas del conocimiento, sobre la condición de espacio público, en el contexto de la sustentabilidad social. Una concepción que se proyecta hasta después del 2030,

con garantías públicas de calidad, con una visión de conocimiento como un derecho humano universal y derecho colectivo de los pueblos, así como un bien público de las sociedades, que genera compromisos sociales con base en la Responsabilidad Social Universitaria (RSU), la Responsabilidad Social Territorial (RST) y la Responsabilidad Social Territorial Transformadora (RST2), con la visión de diversidad e interculturalidad para conocer mejor las instituciones, intereses y orientaciones de trabajo de la educación superior en la región, la cooperación inter- e intrarregional, culturalmente sostenible, bajo la égida de la identidad y de un proyecto latinoamericano. Esa es la educación superior que debemos construir entre todos.

# La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

MARÍA JOSÉ LEMAITRE <sup>2</sup>

## Parte I. El contexto para la reflexión sobre la calidad

### A. La demanda por educación superior

Uno de los elementos que mejor caracteriza los desafíos de la educación superior en la región latinoamericana es la fuerte expansión de la matrícula, aumento que se ha acentuado en el presente siglo. En efecto, la tasa bruta promedio de matrícula en la Región ha crecido desde el 21 % en el año 2000 al 43 % en 2013. En 2015, la matrícula en educación terciaria de ALC era casi de 24 millones de estudiantes. (López Segrera, 2016).

El crecimiento de la demanda se explica por diversas razones: los cambios demográficos, que sugieren un desplazamiento de la demanda hacia la educación terciaria; las políticas públicas destinadas a reducir las barreras financieras que limitaban el acceso de los sectores de menores ingresos a la educación superior, mediante mecanismos tales como la existencia de educación gratuita o significativamente subsidiada, créditos con aval o subsidio del estado, becas asignadas con criterios meritocráticos o de equidad, y recursos para gastos no arancelarios, tales como alimentación, alojamiento o transporte, los que han permitido ampliar en un promedio de 60 % el acceso de estudiantes de los dos primeros quintiles en la Región; la emergencia de una clase media, que busca consolidar su status social mediante una mejora en su nivel educacional; finalmente, por el significativo incremento de la matrícula femenina que alcanza, en todos los países, a cifras iguales o superiores al 50 %.

<sup>1</sup> En este documento, América Latina se refiere a todos los países de la Región cuyo idioma es el español o portugués, incluyendo Cuba y República Dominicana. Caribe, en cambio, remite a los países de habla inglesa en dicha región geográfica.

<sup>2</sup> María José Lemaitre fue la coordinadora del eje temático *La educación superior como parte del sistema educativo*. Los colaboradores del presente artículo fueron Alberto Dibben, Alfonso Muga, Carolyn Hayle, Jairo Téllez y Raúl Aguilera.

**Impacto del crecimiento de la matrícula.** La masificación no es solo una expansión cuantitativa intensa, sino que también acarrea un salto cualitativo que surge de las características de esta nueva población estudiantil, por cuanto su impacto ha sido más notorio en grupos de estudiantes que hasta ahora veían limitada su entrada a la educación superior: mujeres, adultos y, sobre todo, estudiantes provenientes de grupos de menores ingresos. Como consecuencia, la población estudiantil se ha hecho mucho más heterogénea, planteando una gama de intereses, aspiraciones y expectativas diferentes a las que la educación superior se había acostumbrado a atender.

Esta nueva población estudiantil, que se suma a estudiantes más tradicionales, conlleva una diversidad de intereses y prioridades, que condicionan las decisiones relativas al acceso y las expectativas respecto de la educación superior. Entre estas, es importante considerar aspectos de carácter instrumental, en que el acceso a la educación superior se percibe como el umbral de entrada a mejores oportunidades en el mercado ocupacional, y a circuitos sociales más provechosos en términos de movilidad, y otras que tienen un carácter más simbólico, orientadas hacia la finalidad educativa, que se expresa en términos de definiciones vocacionales, de la formación de valores y el acceso a un modo de vida asociado con niveles socioculturales más elevados.

La capacidad de un sistema de educación superior para dar respuesta a las múltiples necesidades y demandas de una población estudiantil heterogénea como la descrita se juega en una definición de calidad capaz de dar cuenta de la diversidad, que permita la apertura a la innovación responsable, que ajuste las exigencias en cuanto a recursos, procesos y resultados a su pertinencia en un contexto de diversidad virtuosa. Pero para ello, un segundo proceso, más lento, pero no por eso menos importante, es la necesidad de mejorar la calidad de la educación secundaria, particularmente en los establecimientos que atienden a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Es necesario, también, hacerse cargo de la oferta formativa. Es evidente que el acceso, permanencia y egreso de estudiantes más pobres a la educación superior están asociados a una oferta de ciclo corto, con una fuerte vinculación al medio laboral. En la mayoría de los países, la oferta técnico-pro-

fesional no cuenta con los recursos ni con el respaldo público necesario para entregar una formación eficaz y relevante.

Finalmente, no basta con acceder a la educación superior. Es preciso permanecer en ella y progresar a un ritmo razonable, compatible con las características de entrada, los estilos de aprendizaje, la vida real de los estudiantes. En este punto, hay desafíos significativos para las instituciones. Analizar las cifras y los factores asociados con el retraso en la progresión o con la deserción o el abandono, se constituye en un factor clave para hacer del acceso a la educación superior una oportunidad de verdad y no una respuesta artificial a una demanda sustantiva.

Los mecanismos que dan cuenta de las razones para el incremento de la demanda por educación superior, aunque aumentan el acceso, no resuelven por sí mismos la diferencia de oportunidades. Un problema recurrente es el relativo a los resultados de esta: solo alrededor de la mitad de los estudiantes matriculados ha obtenido un título o grado a los 25-29 años, y aproximadamente la mitad de los desertores abandona los estudios (o se cambia de carrera) al final del primer año. La deserción temprana suele explicarse por razones vocacionales o por un desajuste entre las exigencias curriculares y pedagógicas y las características de los estudiantes, lo cual plantea un desafío importante para las instituciones de educación superior. A pesar de la relevancia de este tema, una tarea pendiente es el diseño y desarrollo de estudios nacionales que se hagan cargo del problema, distinguiendo entre abandono de la educación superior o deserción de una carrera o institución, pero no del sistema, cuantificando su peso relativo y estableciendo los factores que inciden en ella.

## **B. La oferta de educación superior**

Los sistemas de educación superior de América Latina son ampliamente diversificados, donde coexiste una variedad de instituciones, caracterizada según dimensiones tales como su tamaño, tipos de gobierno, gestión, modalidades de financiamiento, normativas legales, control externo de la calidad.

La diversificación tiene características destacables: ofrece posibilidades diferenciadas de acceso y desarrollo a un mayor número de estudiantes y propende a una mayor especialización, pertinencia y flexibilidad ante los re-

querimientos complejos y dinámicos del medio laboral, ambos elementos con una valoración positiva. Sin embargo, en la mayoría de los sistemas existe una fuerte presión para que las instituciones de educación superior (IES) se ajusten a un modelo más tradicional, propio de una tendencia academicista, que privilegia la investigación por sobre la docencia y la formación universitaria por sobre la no universitaria.

Caracterizar la diversidad de la educación superior latinoamericana es difícil, en parte porque las distinciones tradicionales (público-privado, universitario-no universitario) han dejado de tener límites nítidos y más bien se han convertido en una gradiente que contempla diversos estadios en un continuo complejo. Si bien la mayoría de los países distingue entre IES universitarias y no universitarias, muchas ofrecen programas vocacionales, técnicos o tecnológicos; asimismo, un porcentaje importante de instituciones ocupa un lugar ambiguo en el continuo público - privado, ya sea porque, siendo instituciones públicas, operan en el mercado con criterios privados o porque siendo privadas, reciben financiamiento público.

Por lo mismo, la diversidad institucional y el aumento en el número de carreras, programas y estudiantes en formación generan un escenario que representa uno de los principales desafíos para el aseguramiento de la calidad en los países de América Latina y el Caribe.

En general, los procesos de aseguramiento de la calidad se refieren a una modalidad formativa convencional clásica, es decir, la asistencia a tiempo completo de manera presencial a los estudios. Sin embargo, en las dos últimas décadas han irrumpido de manera importante modalidades distintas de formación, presencial, virtual o mixta; asimismo, cada vez tiene más peso la presencia de estudiantes de tiempo parcial, ya sea en jornadas diurnas o vespertinas.

Un dato interesante es la distribución de la oferta formativa por área del conocimiento. Si bien no existe información confiable y comparable para los países de la Región, es posible utilizar algunas variables que pueden aproximarse a la situación actual. De acuerdo con un informe reciente del Banco Mundial (Ferreya M. M., Avitabile, Botero, Haimovich, y Urzúa, 2017) en ALC un 39,5 % de los graduados pertenece al área de ciencias sociales, administración y derecho, seguido por un 19,1 % en educación y un 15,2 % en salud. En cuar-

to lugar, con un 11,7 %, figura ingeniería, industria y construcción. Las otras áreas suman en total alrededor de un 15 %: ciencias solamente alcanza un 4,9 % de los graduados y humanidades y artes un 3,5 %.

### **C. Articulación**

Un aspecto crítico del contexto de la educación superior es la articulación tanto entre este nivel con otros niveles educativos como al interior del nivel. Este es un tema escasamente abordado, pero que resulta particularmente relevante.

Articulación implica la coordinación de contenidos de cursos o programas dentro y entre instituciones educativas, para facilitar el progreso de los estudiantes entre programas, instituciones y entre estas y el medio laboral. Se refiere esencialmente al proceso de reconocimiento de estudios o certificaciones para facilitar las trayectorias de los estudiantes dentro y fuera del sistema educativo.

### **Articulación entre educación superior y educación escolar**

Uno de los desafíos que enfrenta hoy la educación superior en ALC es la construcción de mecanismos que permitan fomentar transiciones educativas eficientes desde el nivel escolar hacia el nivel superior de grado inicial, y desde este hacia el nivel de postgrado.

Si bien se mantiene un importante grado de inequidad en el acceso a la educación superior, en las últimas décadas se observa un crecimiento importante de estudiantes que vienen de familias de bajos ingresos. Esto afecta el proceso de transición entre la educación media y la superior, que resulta difícil por una variedad de razones. Una de ellas está asociada a la necesidad de adoptar decisiones vocacionales a una edad temprana. En efecto, en América Latina la inmensa mayoría de los estudiantes ingresa desde el primer año a un programa conducente a un título o una certificación determinada, sin contar con suficiente madurez o información para tomar decisiones apropiadas. Otra razón que hace particularmente difícil el paso a la educación superior de los grupos más vulnerables proviene de las deficiencias de la educación secundaria, que implican un escaso nivel de comprensión de lectura, razonamiento

lógico o alfabetización científica. Si la estructura curricular no se hace cargo de estas deficiencias, resulta prácticamente imposible para los estudiantes responder adecuadamente y cumplir con las exigencias académicas.

**Desde las acciones en educación escolar** es clave entonces la renovación del modelo de enseñanza, que se haga cargo de la preparación para la etapa siguiente, considerando el uso de textos, el trabajo grupal y la investigación autónoma de los jóvenes. Otra iniciativa es la de los programas de “matrícula dual”, que permiten a los estudiantes de los últimos años de educación secundaria inscribirse en cursos de educación superior antes de que finalicen sus estudios.

Para concretar estas acciones es necesario fomentar la articulación, colaboración y comunicación entre los sistemas de educación secundaria y superior.

A su vez, **entre las acciones en educación superior**, lo primero es considerar las cifras de retención y graduación de los estudiantes ingresados, lo que exige en primer lugar, conocer sus características para establecer registros que orienten mejor acerca de las condiciones curriculares a las que se enfrentan. Un segundo paso consiste precisamente en ajustar el currículo y las acciones institucionales a las necesidades de formación de los estudiantes admitidos, generando condiciones para que cada uno de ellos cuente con una razonable probabilidad de culminar sus estudios.

Un tema crítico en el caso de la articulación educación superior-educación escolar es el de la formación de profesores de educación primaria y secundaria. Esta es una tarea pendiente para la educación superior, que tiende a relegar esta labor a un nivel menor en el contexto de las políticas institucionales. Hay múltiples análisis que muestran cuales son las principales deficiencias de la formación de profesores, partiendo de la baja valoración social y académica de la profesión docente, el difícil equilibrio entre la formación disciplinaria y la formación pedagógica, el énfasis academicista que tiende a privilegiar elementos de investigación en lugar de los propiamente profesionales, y las debilidades de la formación continua o de formación en el trabajo.



## **Articulación dentro de la educación superior**

En general, la educación superior tiende a favorecer una formación de carácter académico, estructurada en términos de grados (bachiller, licenciado, magíster, doctor), dejando de lado en la definición de políticas a la formación de ciclo corto. Esta, que se encuentra estrechamente relacionada con el mundo del trabajo, resulta atractiva para un porcentaje importante de estudiantes, al menos en la etapa inicial de su proceso formativo. Por lo mismo, resulta clave tomar en consideración los distintos niveles formativos en educación superior desde una perspectiva de educación a lo largo de la vida, buscando mecanismos que permitan transitar desde un nivel a otro, evitando la presencia de callejones sin salida.

Hay aquí una tarea pendiente que plantea desafíos en tres niveles: a nivel del aseguramiento de la calidad, para promover la articulación y el reconocimiento de estudios; a nivel de las instituciones, mediante estrategias que promuevan el reconocimiento de competencias adquiridas y faciliten trayectorias formativas abiertas; a nivel de políticas, una revisión de la estructura de títulos y grados que se haga cargo de los cambios en el medio laboral y en las necesidades de actualización, especialización y profesionalización de los trabajadores.

Las dificultades para el reconocimiento de estudios se asocian con programas cuyo diseño curricular se hace desde una perspectiva interna, sin contemplar posibilidades de articulación, extremadamente rígidos y, habitualmente, con escasa claridad y transparencia acerca de las competencias previstas en los perfiles de egreso, o incluso en los perfiles de las distintas asignaturas.

## **Articulación entre la educación superior y el entorno productivo**

Respecto de la educación superior universitaria y su articulación con el entorno productivo y de innovación, la Región cuenta con debilidades en esta materia, al punto de que se le ha denominado "el eslabón perdido". Las IES se vinculan de forma deficiente con el sector empresarial y las empresas de la Región no son capaces (ni tienen interés) de absorber investigadores, debido principalmente a dos factores: por un lado, producción científica orientada en su mayor parte hacia la investigación básica, con escasa relevancia para satisfacer las demandas del mundo de la industria; por

el otro, una matriz productiva extractiva, con empresas poco innovadoras, y con predominancia de pequeñas y medianas empresas, que poseen menor capacidad para apropiar conocimiento.

Un ámbito en el que la relación IES-sector productivo podría ser particularmente provechosa es la de la educación superior técnico profesional (ESTP); sin embargo, parece haber una desconexión entre las competencias formadas en la ESTP y las requeridas por el medio laboral. Al respecto, el informe de OREALC-UNESCO (2016) propone acciones relevantes, tales como un mayor involucramiento del sector productivo en el diseño de políticas públicas para el sector y en el diseño curricular, de modo de traducir las necesidades del medio laboral en la formación, el diseño e implementación de marcos de cualificaciones que permitan ordenar los perfiles, currículos y credenciales asociadas, la creación de espacios de coordinación gubernamentales de tipo interministerial que faciliten la articulación entre los diferentes niveles de la formación técnica (secundaria, superior y profesional) y la difusión de indicadores de desempeño de la ESTP que permitan visibilizar su relevancia en la contribución a la productividad, innovación y calidad del empleo.

## **Parte II.- El aseguramiento de la calidad en América Latina y el Caribe. Un enfoque descriptivo**

### **D. Desarrollo del proceso**

En las últimas tres décadas los procesos de aseguramiento de la calidad (AC) de la educación terciaria y postsecundaria se han transformado en un asunto de interés y de gran relevancia al interior de los países de ALC. Esta realidad ha venido dando paso a una serie de estructuras, asociaciones y unidades especializadas que, a partir de los años noventa, se han propuesto como meta el desarrollo de distintos esfuerzos y estrategias tendientes al registro de las instituciones de educación superior (IES), así como también al desarrollo de procesos relativos a la definición de criterios estandarizados de evaluación y acreditación de dichas unidades.

En la actualidad, estos procesos buscan responder a una serie de desafíos, entre los cuales la atención del debate reciente gira en torno a la am-

pliación y diferenciación de las plataformas de la educación terciaria y postsecundaria, el aumento de la matrícula, el crecimiento del número de programas y la diversificación del tipo de certificados entregados por las IES, la necesidad de informar a los estudiantes y a la sociedad en su conjunto sobre los distintos programas de estudio y apoyar la toma de decisiones y la demanda para facilitar la movilidad entre países, permitiendo el reconocimiento de sus estudios y certificaciones.

Es posible distinguir tres ejes fundamentales sobre los cuales se han desplegado los procesos ligados al AC: dar cuenta de las normas y criterios de calidad mínimos dentro de los cuales todas las instituciones deberán desenvolverse; certificar que los procesos que constituyen su quehacer cumplan con los estándares requeridos para asegurar su calidad; y estimular el mejoramiento continuo de todas las instituciones de educación terciaria y postsecundaria.

**En América Latina** prácticamente todos los procesos de AC son desarrollados por instituciones ligadas al Estado, no obstante que existe una amplia gama de modelos y propuestas. En algunos países, un solo organismo es responsable de la autorización de funcionamiento y control de calidad, la garantía de calidad y la promoción de la mejora continua; en otros, en cambio, existen diversas instituciones para cumplir estos propósitos.

En muchos de los países de la Región, los procesos de acreditación son voluntarios; sin embargo, se ha vuelto cada vez más frecuente que existan incentivos poderosos para acreditarse, los cuales se traducen muchas veces en formas de financiamiento de carácter público, concursos de becas o puestos de trabajo a los que solo tienen acceso las instituciones o programas que se encuentran acreditados, o sus estudiantes o graduados. Es posible también encontrar casos en que es obligatoria la acreditación de ciertas carreras definidas como de alto impacto social, tales como la medicina y la formación de profesores.

**En el Caribe.** Salvo un par de excepciones, la mayoría de los países de la Región instauraron sus instituciones de aseguramiento de la calidad, casi siempre estatales, durante la primera década de los años 2000. Su objetivo principal es el registro de los centros educativos de nivel superior y la acreditación de la calidad de la formación que estos entregan. Sin embargo, se observa que en algunas de estas instituciones se está desarrollando también un importante

interés por la evaluación de los planes de estudio que ofrecen las universidades locales, así como también propuestas tendientes al reconocimiento de las credenciales educativas obtenidas por estudiantes extranjeros y nacionales con miras a determinar sus equivalencias locales.

En cualquier caso, solo tres agencias (Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago) han avanzado en la consolidación de sus procesos y se encuentran en condiciones de llevar a cabo las funciones para las que fueron creadas.

El libro al cual se refiere el presente resumen contiene un cuadro sinóptico con el estado actual de los organismos de AC en América Latina y uno referido al Caribe.

Junto con el desarrollo de sistemas nacionales de AC, existen iniciativas subregionales que vale la pena destacar. Tal vez una de las más relevantes es el sistema ARCU-SUR, que agrupa a los países miembros y asociados al MERCOSUR.

ARCU-SUR reconoce las legislaciones locales y valora la autonomía universitaria como una herramienta fundamental en el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Se basa en una definición compartida entre expertos de los países miembros o asociados del MERCOSUR sobre los perfiles de egreso y criterios de calidad de un conjunto de carreras, así como en el acuerdo acerca de los procedimientos necesarios para la verificación de su cumplimiento. La aplicación del proceso de aseguramiento de la calidad ARCU-SUR es responsabilidad de las agencias de cada país. ARCU-SUR, vigente desde 2006, ha resultado exitoso en la promoción de procesos de AC en los países participantes; no obstante, están aún pendientes del logro de los objetivos que apuntan a facilitar la movilidad de personas entre los países de la Región y apoyar los mecanismos de reconocimiento de títulos.

Una segunda experiencia relevante es la de Centroamérica; en 1998 se desarrolló el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior como una forma de promover la evaluación en las universidades públicas; a partir de esa experiencia se estableció el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), que agrupa universidades públicas y privadas y que ha promovido el AC; en ese contexto, además, se

han establecido un agencias regionales de AC que operan transversalmente en la Región.

**En el Caribe** se han impulsado distintos sistemas regionales de acreditación especializados en áreas identificadas como prioritarias y de alto impacto social, tales como medicina y profesiones de la salud y en ingeniería y tecnología.

Un último aspecto a destacar en el campo del AC de la Región es el de las redes que agrupan a los organismos centrados en temas de la calidad de la educación superior. Las principales son **RIACES** (Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior) y **CANQATE** (Red de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Terciaria del Caribe). Ambas buscan apoyar los procesos e intercambios tendientes a la articulación de una comunidad regional de aseguramiento de la calidad.

RIACES, creada en el año 2003, está constituida por un conjunto de agencias que operan a nivel nacional, regional o con dependencia de organismos multilaterales de cooperación. Considera como uno de sus principales objetivos el de apoyar el desarrollo del AC en la Región y ha desarrollado diversas iniciativas dirigidas a promover la instalación de sistemas internos de aseguramiento de la calidad en las agencias u organismos de evaluación y acreditación en la región iberoamericana, así como de procesos de evaluación externa de las agencias. CANQATE por su parte se articula como un conjunto de agencias externas ligadas al desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad, que incluye ministerios gubernamentales, agencias estatales, instituciones de educación superior y entidades relacionadas dentro del CARICOM. Desde su creación, CANQATE ha impulsado una propuesta fundada en tres estrategias a partir de las cuales busca posicionarse: la necesidad de impulsar y fortalecer la educación pública; la promoción del desarrollo de modelos de AC compatibles entre los países de la Región; y la oferta de apoyo y capacitación técnica a los profesionales ligados al desarrollo del AC en el Caribe.

### **Impacto del AC sobre las instituciones**

En 2012 el CINDA publicó los resultados de un estudio referido a las percepciones de los principales actores con respecto al efecto de los proce-

tos de AC sobre las instituciones de educación superior (Lemaitre & Zenteno, 2012), que pueden ordenarse en tres ejes:

**A nivel de sistema de educación superior:** *alta valoración de la institucionalización de procesos de AC, particularmente en cuanto a la definición explícita de las expectativas relativas a la calidad y al mejoramiento de la calidad en el conjunto de los sistemas. Si bien se plantea el temor a una sobrerregulación y, en especial, a la interferencia con la autonomía universitaria, se valora la generación y difusión de información relevante sobre educación superior; al respecto, se reafirmó el rol del Estado como garante de la información para estudiantes y sus familias, así como la necesidad de regular la información al público.*

**A nivel de la gestión institucional:** se destacaron como aspectos positivos la profesionalización de la gestión universitaria (reconociendo el riesgo de que asuma un estilo 'gerencial' de gobierno centrado en la eficiencia y la eficacia, dejando de lado las prioridades académicas de la universidad) y la reformulación de la estructura institucional para asumir las tareas asociadas con el AC y el establecimiento de sistemas de información institucional y su uso para apoyar la toma de decisiones. Sin embargo, se hizo presente que es preciso cuidar la carga de trabajo que implica la recolección de información y definir cuál es la más relevante para los distintos usuarios dentro y fuera de la institución.

**A nivel del proceso de enseñanza-aprendizaje:** hay una percepción positiva y generalizada en directivos de carrera, docentes y estudiantes acerca de la contribución del AC a la mejor formulación de perfiles de egreso, la actualización del currículo y la incorporación de nuevas estrategias, metodologías y prácticas de enseñanza. Se valoró también la mayor disponibilidad y uso de información relativa a progresión y logros de los estudiantes. Sin embargo, se hizo presente que las agencias de AC tienden a evaluar estos aspectos desde un punto de vista más bien formal y procedimental, sin considerar los elementos más sustantivos que condicionan la calidad de la docencia. Se asignó al AC una influencia directa y positiva en la mejora de los recursos humanos y didácticos necesarios para la docencia y un efecto indirecto, pero significativo, en la innovación docente (uso

de TIC, desarrollo de competencias o nuevas metodologías de enseñanza y evaluación).

En síntesis, existe una percepción bastante generalizada de que el aseguramiento de la calidad ha mejorado aspectos importantes de la gestión y docencia universitarias. Hay críticas, sobre todo referidas a la homogeneidad de los criterios de calidad aplicados en los procesos de acreditación; los conflictos de interés no siempre bien controlados; las dificultades con los evaluadores externos y la carga de trabajo que representan los ejercicios de autoevaluación y generación de información.

### **E. Breve balance: enfoques, tareas y desafíos percibidos**

El desarrollo de los procesos de AC se inicia con una preocupación por la garantía pública del nivel académico de las ofertas educativas, cuya expansión y variedad ameritaba la rendición de cuentas a la sociedad. Su labor ha permitido relevar la importancia de la calidad y de los mecanismos que permiten dar garantía pública del cumplimiento de los propósitos institucionales y los criterios exigidos, e informar acerca de las ofertas que están en condiciones para entregar un servicio educativo de calidad. Un paso posterior sería avanzar hacia el desarrollo gradual de condiciones de comparabilidad entre los procesos de AC, estableciendo acuerdos de reconocimiento mutuo entre agencias, y contribuyendo así al intercambio académico, científico y profesional entre instituciones acreditadas en los distintos países.

Entre los desafíos percibidos por las agencias de AC, se destaca la necesidad de profundizar y fomentar el desarrollo de procesos internos de aseguramiento de la calidad, para evitar que esta sea considerada una prioridad solo respecto de la evaluación externa. Esto exige promover la participación real de la comunidad académica, centrando el trabajo evaluativo en un proceso de transformación institucional, para lo cual es clave diseñar criterios, variables e indicadores de calidad de segunda generación, que a su vez contemplen la valoración de funciones sustantivas y la capacidad de autorregulación de las propias instituciones, tomando en consideración el contexto internacional. Para esto, es preciso promover un diálogo franco entre los actores involucrados, que no solo garantice la legitimidad del proceso, sino que también genere consen-

sos en torno al modelo de calidad y sus implicancias en cuanto a su aplicación en las instituciones de la Región.

### **Parte III. Una reflexión sobre el concepto de calidad para la educación superior**

#### **F. Discusión sobre calidad**

La calidad es un concepto difícil de definir, sobre todo si se trata de llegar a algún consenso. En el campo de la educación superior se han hecho múltiples intentos; tal vez el más conocido y difundido es el esfuerzo de Harvey y Green (1993), que agruparon sus características en cinco aproximaciones interrelacionadas: calidad como excelencia (que puede estar asociada a la selectividad y lo sobresaliente, o bien, al cumplimiento de criterios de calidad); como perfección o consistencia (centrada en la necesidad de cumplir con especificaciones preestablecidas y donde un elemento clave es la cultura de la calidad y el compromiso de los miembros de la organización con el desarrollo óptimo de los procesos). Una tercera aproximación refiere al cumplimiento de los propósitos declarados (o, en otras palabras, con los contenidos de la misión institucional); la cuarta se refiere a la relación costo-calidad (o la eficiencia) y, finalmente, calidad se define como la capacidad de la educación para transformar al estudiante, mejorando sus condiciones para participar activamente en el medio. Esta última enfatiza además el valor agregado por la institución. En todas estas aproximaciones a la calidad hay elementos importantes y necesarios de tomar en consideración; sin embargo, tal vez la conclusión más relevante es que la calidad no puede analizarse separadamente del entorno social, económico y tecnológico en que se desarrolla la educación superior (Atria, 2012) y de los objetivos de su utilización (Stensaker 2007).

Cualquier definición actualizada de calidad no puede dejar de considerar la diversidad de la educación superior, lo que exige tomar en consideración su relevancia y pertinencia, el respeto a la autonomía de las instituciones y la valoración de distintas maneras de operar con calidad. Los procesos de aseguramiento de la calidad suelen hacerse cargo mediante la evaluación del ajuste del quehacer institucional con los propósitos declara-



dos; pero es necesario agregar a esta perspectiva la evaluación de la pertinencia de esos propósitos. Tomando en consideración estos elementos, el CINDA formuló una conceptualización operacional de calidad, que permite hacerse cargo de diversas misiones y propósitos institucionales y definir indicadores de calidad relacionados con sus recursos, procesos y resultados. Esta definición de calidad tiene la flexibilidad necesaria para dar cabida a distintas expresiones de la diversidad en la educación superior y permite desarrollar criterios específicos de calidad basados en la misión institucional, facilitando no solo una mejor comprensión de la misma sino también su aseguramiento, tanto internamente como gestión de la calidad, como externamente, en procesos de acreditación (Lemaitre & Zenteno, 2012, pp. 96-98).

En esta definición, la calidad se basa en tres elementos fundamentales: la consistencia interna, la consistencia externa y el ajuste de medios afines (o de recursos y procesos, a resultados esperados).

**La consistencia interna** se refiere a la medida en que la institución, a partir de una comprensión compartida de sus principios y prioridades, identifica su entorno significativo, esto es, define el *territorio* en el que desarrollará su acción. Este entorno considera aspectos tales como las funciones que desempeña, los niveles formativos que ofrece, las áreas del conocimiento que cubre, el tipo de estudiantes que atiende y, por tanto, establece quiénes son los usuarios o grupos de interés (*stakeholders*) prioritarios para la institución. Este primer elemento define la identidad de la institución y contempla como principios clave el compromiso con los estudiantes y el compromiso con el conocimiento.

El compromiso con los estudiantes es central y exige que la institución los conozca e identifique sus necesidades, sus aspiraciones y sus expectativas, y que se haga cargo de ellas desde el momento en que los admite, e incluso antes, cuando adopta decisiones curriculares, pedagógicas o de dotación de recursos. El compromiso con el conocimiento debe entenderse como la reflexión sistemática acerca del propio quehacer institucional y las áreas en que ejerce la docencia.

La identidad de la institución se traduce en la definición de sus propósitos o de lo que más arriba se ha denominado su entorno significativo. De

aquí surge un segundo nivel de exigencia: el de auscultar y hacerse cargo de las necesidades y demandas que provienen de dicho entorno, las que pueden ser disciplinarias, laborales, sociales, normativas, u otras, según corresponda. Es a esto a lo que se ha denominado '**consistencia externa**' y es la que define la pertinencia del quehacer de la institución.

El tercer elemento se relaciona con la **organización interna de la institución** y su capacidad para alinear sus actores, recursos y procesos a las exigencias planteadas por sus definiciones identitarias y por las necesidades de su entorno significativo, es decir, organizando sus medios en función de los propósitos establecidos. Este aspecto es particularmente relevante, por cuanto permite ajustar los criterios de calidad y sus indicadores a las características propias de distintos tipos de instituciones, algo que difícilmente sucede en los procesos de aseguramiento de la calidad.

### **G. La vinculación entre diversidad y calidad**

A partir de la definición de Martin Trow sobre diversidad, de los conceptos relevados por Harvey y Green en su reflexión acerca de la calidad, y de la propuesta planteada más arriba, resulta clara la vinculación entre ambos conceptos. En efecto, Trow sostiene que

Diversidad en la educación superior significa que, dentro de un estado o nación, existen formas distintivas de educación post-secundaria, instituciones y grupos de instituciones, que tienen misiones diferentes, educan y forman para vidas y carreras diferentes, tienen diferentes estilos de instrucción, se organizan y financian de manera diferente y operan bajo distintas leyes y relaciones con el gobierno.

La definición propuesta intenta hacerse cargo de las características y necesidades de una población estudiantil que es cada vez más amplia y diversa, que tiene distintos intereses, aspiraciones y expectativas, que ingresa a la educación superior con calificaciones también muy diversas y que tiene el derecho a recibir una educación que lo capacite para desarrollarse plenamente en su vida personal, profesional, académica y social, considerando múltiples opciones posibles. Asimismo, busca dar cabida a misiones institucionales diferentes, que se ejercen a través de variados estilos de

instrucción, la oferta de una variedad de programas y responden a diversos modelos organizacionales y financieros. Por último, permite evaluar el grado en que distintas instituciones satisfacen las exigencias que surgen de su entorno significativo, de tal manera que resulta posible implementar procesos de aseguramiento de la calidad que pueden ser reconocidos y valorados, y que permiten reducir las asimetrías de información existentes entre quienes ofrecen educación superior y quienes aspiran a recibirla.

Este enfoque tiene sentido, por supuesto, desde la perspectiva de una valoración positiva de la diversidad de la educación superior. Si bien la diversidad se encuentra ampliamente reconocida como un rasgo de la educación superior en América Latina, la pregunta fundamental es si esta constituye un elemento positivo, o más bien, una desviación que debe erradicarse para recuperar la educación superior “de verdad”. Diversos autores han destacado el efecto positivo de la diversidad, enfatizando, entre otros, su capacidad para ofrecer oportunidades a estudiantes con distintos antecedentes educativos y promover la movilidad social; para responder a necesidades del mercado laboral y para asegurar la supervivencia de una educación superior de élite (Trow, 1996). Sin embargo, en la mayoría de los países prima el discurso sobre un modelo tradicional de universidad, fuertemente vinculado con una perspectiva académica, que privilegia la investigación por sobre la docencia y desvaloriza sistemáticamente la formación técnica, vocacional o de ciclo corto –y por tanto, reduce la noción de diversidad a diferencias de calidad o al grado en que una institución se acerca o se aleja del modelo ideal.

Los procesos de aseguramiento de la calidad de América Latina –en operación hace ya casi un cuarto de siglo– han tenido un rol importante en el establecimiento de condiciones básicas de operación en un contexto que durante años estuvo extremadamente desregulado; en ese sentido, han logrado reducir una diversidad “perversa”, es decir, de diferencias significativas de calidad, lo que ha sido reconocido tanto por los gobiernos como por las propias instituciones de educación superior.

El desafío actual consiste, más bien, en abordar lo que podemos llamar la diversidad “virtuosa”, referida a la capacidad de responder a una amplia gama de necesidades y demandas.

## **Parte IV: Aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un enfoque analítico**

### **H. Responsabilidades compartidas: Estado, agencias, instituciones**

**El Estado.** Tal como señalara la declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en ALC (CRES) de 2008:

La educación superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado (...) Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad. (IESALC-UNESCO, 2008).

La declaración responsabiliza al Estado como garante del derecho a la ES e introduce la noción de responsabilidad compartida a la hora de determinar sus principios básicos y de velar por su calidad y su pertinencia.

Las políticas educativas de cada nación constituyen una condición necesaria para favorecer el acceso a la educación superior y para lograr formación con equidad, tanto en lo que respecta a la cobertura como a la calidad. Para sostener la condición de bien público social y de derecho humano con calidad, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar al menos el cumplimiento de umbrales mínimos de calidad, acordes con las necesidades de desarrollo de la población, con la creación del conocimiento, con la transformación social y productiva de la sociedad y con el resguardo de sus derechos. Esto supone evaluar el cumplimiento de esos umbrales mínimos e implementar estrategias para resolver situaciones de incumplimiento, fortalecer el desarrollo de líneas de formación estratégicas y promover la mejora continua.

Este papel del Estado debe pensarse en el contexto de desarrollo de la educación en ALC en el siglo XXI. La mayor valoración del conocimiento y las nuevas exigencias del mundo social y económico han implicado un crecimiento sustantivo de la cobertura de la educación superior que, junto con desafiar la capacidad de los sistemas de educación superior para responder a la demanda, exige profundas transformaciones en la educación

superior que es necesario considerar a la hora de pensar en el aseguramiento de la calidad. En efecto, los sistemas de educación superior de ALC, que se caracterizaban por una estructura relativamente simple y por una baja diferenciación institucional, han devenido en sistemas altamente complejos, con escenarios diversificados, diferenciados y segmentados que hacen necesario contar con mecanismos que permitan certificar que los proyectos institucionales son consistentes y viables y que todas las instituciones, con su diversidad de formatos y proyectos, tienen la capacidad institucional y académica para cumplir con su misión. Para ello, es preciso incorporar el escenario de diversidad institucional, incluyendo los nuevos abordajes de la enseñanza, la democratización de la educación superior y los retos de una mayor inclusión educativa, en una perspectiva de mejoramiento permanente de las instituciones y de sus programas. La evaluación de la calidad debe ser, entonces, un proceso en el cual los distintos actores pueden conocer, comprender y explicar cómo funcionan las IES, reflexionar sobre su desempeño y mejorar las instituciones y las prácticas que en ellas se realizan.

**Las instituciones.** A las IES les corresponde constituirse en espacios de construcción del conocimiento, a fin de dar respuesta a las necesidades de la sociedad, para lo cual es esencial el ejercicio de su autonomía, lo que implica, a su vez, la responsabilidad de cumplir con la misión de la institución con calidad, con pertinencia y con compromiso social.

Esa responsabilidad va más allá de cumplir con el proceso periódico de acreditación o evaluación que exige o propone el Estado, de acuerdo con las leyes de cada país. Esto precisa dar continuidad a los procesos de análisis, revisión, reformulación y mejora continua, con una mirada crítica y prospectiva, orientada a la consolidación de las funciones institucionales para dar respuesta a los problemas de la sociedad en la que se inserta. Requiere trabajar en la ampliación de la frontera del conocimiento, favorecer el acceso, permanencia y graduación de sus estudiantes y promover la formación continua de sus docentes.

Para asegurar estas condiciones, es fundamental pensar en instituciones con la capacidad para acompañar y favorecer el crecimiento de su comunidad mediante mecanismos internos de análisis y seguimiento de los

procesos de formación y de evaluación de los resultados que le permitan apreciar la medida en que está cumpliendo con su misión, diseñar planes estratégicos de desarrollo y articularse con las políticas de aseguramiento de la calidad del Estado.

**Las agencias de aseguramiento de la calidad.** Las agencias de evaluación y acreditación han adoptado distintas características en ALC, desde organismos estatales hasta agencias privadas, pasando por sistemas mixtos. Su acción permite a los mecanismos internos de las instituciones someter a discusión su propio análisis, y constituye una herramienta estratégica para el Estado. En efecto, un adecuado análisis de situación del sistema de educación superior, de sus instituciones y de los programas que ofrecen aporta al Estado la información necesaria para adoptar medidas, orientar partidas presupuestarias, establecer condiciones de acceso a la educación superior y avanzar hacia el logro de formación con equidad, de acuerdo con las necesidades de desarrollo de la población, con la transformación social y productiva de la sociedad y con el resguardo de los derechos.

En un primer momento, el principal objetivo de los países fue la instalación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, la creación de agencias de evaluación y el sostenimiento de su actividad a lo largo del tiempo, venciendo la resistencia de las instituciones. Posteriormente, corresponde afianzar la tarea de las agencias y avanzar en la revisión de sus prácticas con el objeto de hacerlas confiables interna y externamente y mantener su pertinencia ante los cambios en la educación superior.

La revisión de criterios y estándares de calidad con la participación amplia del propio sistema de educación superior y del Estado, incluyendo a estudiantes y graduados y a referentes de distintos sectores vinculados a los resultados; la definición de una estructura de gestión y de toma de decisiones clara y transparente, la publicación de los resultados de la evaluación y la evaluación periódica del propio funcionamiento, entre otras, son prácticas que es necesario instalar y fortalecer en las agencias de aseguramiento de la calidad.

Uno de los propósitos básicos del AC es garantizar que las IES y sus programas cumplen con un piso mínimo de calidad, mediante

mecanismos de control de calidad como instancias previas a la creación y al funcionamiento de las instituciones. Estas instancias actúan como reguladoras del sistema y aseguran que las nuevas instituciones que se incorporan cumplen con los requisitos necesarios para consolidarse como instituciones de educación superior (viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico, adecuación del cuerpo académico y los planes de enseñanza al perfil de graduados que se espera formar, recursos necesarios para llevar adelante el proyecto educativo y capacidad para cumplir con las funciones universitarias contempladas en su misión). Una buena aplicación de los procesos de control de calidad constituye un mecanismo de legitimación de las instituciones existentes y contribuye a la consolidación de la autonomía institucional.

En este punto, es de suma importancia que los criterios que se consideran umbrales de calidad se ajusten a las nuevas configuraciones de los sistemas universitarios. La comprensión de nuevas formas institucionales, así como de procesos de enseñanza mediados por dispositivos tecnológicos, deben incorporarse a la agenda de la educación superior para generar marcos evaluativos e instrumentos actualizados y eficaces.

Un segundo propósito, que complementa el de control, es el de garantía de calidad. No basta con cumplir con estándares mínimos; es preciso demostrar la capacidad de la institución para cumplir con su misión, considerando su organización y gestión, sus recursos humanos y económicos y los procesos y planes para llevar adelante sus objetivos. En el caso de programas o carreras, el foco se pone en los planes de estudio y los recursos académicos, físicos y económicos para satisfacer los estándares y criterios mínimos establecidos.

Junto con evaluar para dar garantía de calidad, es necesario apoyar y promover acciones para el mejoramiento; desde el punto de vista del estado, resulta central el financiamiento de programas destinados a subsanar debilidades identificadas en los procesos de evaluación internos y externos de la IES y de sus propuestas formativas. Las instituciones, por su parte, deben desarrollar y aplicar políticas destinadas a avanzar de manera sostenida en el cumplimiento de sus propósitos y con el desarrollo de sus programas educativos.

Entre los temas clave desde el punto de vista de los mecanismos de garantía pública de calidad se destaca la necesidad de articulación entre

los procesos evaluativos y su implementación en forma periódica. Asimismo, resulta necesario considerar, al menos, la evaluación de las titulaciones que habilitan para el ejercicio profesional en ocupaciones reguladas. Finalmente, es importante considerar mecanismos que favorezcan la formación continua y la recertificación de los estudios, a fin de asegurar que los graduados actualicen sus competencias para el desempeño en los nuevos contextos de sus respectivos campos disciplinares.

### **I. Reconocimiento de estudios y titulaciones**

Un componente clave de las políticas en la Región es la promoción de la movilidad de estudiantes y profesionales. La consolidación de procesos de aseguramiento de la calidad permitirá avanzar en la construcción de un sistema de confianza, que logre el reconocimiento de instituciones y programas a nivel internacional y favorezca la integración regional.

Este tema ha sido planteado reiteradamente por las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las que han enfatizado el compromiso con la educación y la investigación como pilares del desarrollo y la integración en el espacio iberoamericano, y destacado el rol estratégico de la movilidad en la armonización de los sistemas de educación superior. Ha sido también preocupación de organismos multilaterales, como la OEI, de las propias instituciones de educación superior, las que han conformado redes regionales (tales como el Consejo Universitario Iberoamericano, CUIB) destinadas a institucionalizar la cooperación universitaria, fomentar la movilidad de profesores y estudiantes y apoyar el desarrollo de iniciativas tendientes a impulsar el trabajo conjunto en el área de la investigación.

La armonización de los estudios, el reconocimiento de títulos y la movilidad han sido también un elemento importante en la conformación de iniciativas de aseguramiento de la calidad, donde puede destacarse la creación de la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y los mecanismos subregionales de acreditación tales como el ARCU-Sur o las iniciativas de acreditación regional de Centroamérica o el Caribe. Otro avance significativo ha sido la suscripción de convenios bilaterales de reconocimiento de estudios de educación superior basados en los resultados



de los procesos nacionales de aseguramiento de la calidad (por ejemplo, los acuerdos celebrados entre Argentina y Chile, entre Chile y Colombia, entre Argentina y Colombia, entre Argentina y Ecuador o entre Argentina y México).

Estos y otros esfuerzos detallados en el libro sobre la Educación Superior como parte del Sistema Educativo de ALC se fundan en la convicción de que la educación superior de calidad es una condición necesaria y fundamental para el desarrollo y la integración de los países de la Región. Dar cuenta de la calidad y promoverla exige fortalecer la cooperación y la relación entre agencias de acreditación nacionales o regionales, lo que permitirá avanzar hacia el desarrollo de un sistema integrado de aseguramiento de la calidad para la Región que reconozca y respete las particularidades nacionales y, al mismo tiempo, impulse la movilidad, el reconocimiento de períodos de estudio y de títulos.

### **J. Aseguramiento de la calidad de agencias de aseguramiento de la calidad**

En América Latina opera una diversidad de agencias, públicas y privadas, que ejercen funciones de control, garantía y promoción de la calidad, así como actividades de apoyo a las propias instituciones, y que se han desarrollado explorando las modalidades de evaluación que se acomodan mejor a sus necesidades, tradiciones, ordenamiento legal y prácticas académicas.

En el Caribe, las agencias se enmarcan en un acuerdo de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que desde 2002 impulsa el establecimiento de organismos nacionales de aseguramiento de la calidad. Estos organismos deben hacerse cargo de una diversidad de funciones, incluyendo el registro y autorización inicial de funcionamiento para instituciones y programas; la acreditación de carreras y programas, principalmente en las profesiones reguladas; el cumplimiento de las normas legales asociadas a la denominación de las instituciones; el reconocimiento de instituciones, programas y títulos transnacionales, la validación de títulos obtenidos en el extranjero y el apoyo a la movilidad dentro del mercado común del Caribe (CSME).

Sin embargo, a pesar de la relevancia que han ido adquiriendo, no suelen ser objeto de supervisión respecto de su funcionamiento, aunque hay algunas evidencias parciales. Así, en Brasil está contemplado que un organismo

colegiado, CONAES, defina los criterios de acreditación y tenga un rol de supervisión del sistema de acreditación; en Colombia, la normativa y los criterios de acreditación del CNA son definidos por el CESU y sus acuerdos de acreditación son promulgados por el Ministerio de Educación. En Honduras, la agencia pública debe reportar su funcionamiento al Consejo de Educación Superior. En Chile y México, las agencias privadas son supervisadas por un organismo nacional (CNA y COPAES, respectivamente).

La supervisión y la definición externa de criterios de calidad son formas posibles de velar por la legitimidad y reconocimiento de las agencias, así como su coherencia con políticas públicas. También son relevantes las características y mecanismos de designación de los integrantes de los órganos colegiados que deciden la acreditación. No obstante, cada vez adquiere más importancia la evaluación externa de las agencias y de su funcionamiento, rol que desempeñan las principales redes de agencias de aseguramiento de la calidad, principalmente la red global (INQAAHE) y, en el ámbito europeo, ENQA, RIACES, la red iberoamericana, también contempla entre sus objetivos la evaluación de agencias de aseguramiento de la calidad. En el ámbito centroamericano, esta función es responsabilidad del Consejo Centroamericano de Acreditación, CCA. Estas redes han definido un conjunto de criterios referidos a las características de las agencias, de los procesos de evaluación y de toma de decisiones, y a la publicidad de los resultados, que sintetizan las prácticas internacionalmente reconocidas para la función de aseguramiento de la calidad.

Una síntesis de los criterios aplicables a las agencias de AC y su operación se encuentra en el capítulo IV del libro que da origen a este resumen.

### **K. Tensiones potenciales en los sistemas de aseguramiento de calidad**

Una primera fuente de tensiones es el equilibrio entre autonomía de las agencias y su vinculación con exigencias de política pública o corporativa. Uno de los criterios básicos de buena práctica para el aseguramiento de la calidad se refiere a la independencia de los juicios y define, como elemento básico de dicha independencia, la exigencia de que las decisiones sobre el aseguramiento de la calidad se adopten y se fundamenten única y exclusivamente en función de criterios y procedimientos previamente definidos y conocidos

por las instituciones y los demás participantes del proceso de acreditación. Esta independencia puede verse amenazada por diversos factores, entre los que es posible mencionar los mecanismos de supervisión, financiamiento o dependencia jerárquica de la agencia, que pueden ejercer presiones de carácter político o corporativo sobre la definición de criterios o estándares de calidad o las decisiones de acreditación; los criterios y procedimientos para la designación de los integrantes del organismo colegiado responsable de las decisiones de aseguramiento de la calidad, y la presencia de conflictos de interés difíciles de controlar; el control gubernamental sobre los recursos de las agencias, que inciden en su desempeño. En estas materias es posible observar puntos de equilibrio muy diferentes entre los países, pero se trata de un aspecto clave que incide directamente en la legitimidad social y la credibilidad de los procesos de aseguramiento de la calidad.

Una segunda tensión surge del hecho de que, en general, los países han concentrado sus esfuerzos en la consolidación de sus sistemas nacionales de acreditación. Sin embargo, la internacionalización de la educación superior, la integración de las economías y la creciente movilidad de las personas hace necesario que los sistemas de acreditación proporcionen información o certificación de validez más allá de los límites nacionales. Para ello, surge la necesidad de incrementar el reconocimiento mutuo de las decisiones, mediante la armonización de conceptos de calidad, información y modalidades de aseguramiento de la calidad, áreas donde la acción de una red como RIACES puede prestar un servicio de gran valor. En este campo, el aseguramiento de calidad de las agencias, mediante acreditaciones internacionales, acuerdos, redes u otras instancias, permite enfrentar la necesidad de reconocimiento mutuo entre los países. Sin embargo, la armonización de criterios de calidad lleva consigo el germen de una nueva tensión: el riesgo de homogeneización excesiva de los sistemas nacionales, descuidando las particularidades locales.

Finalmente, un aspecto que es importante señalar se refiere a la posible tensión entre el rol de las agencias oficiales y aquellas no oficiales, que actúan internacionalmente. Por una parte, los estados buscan cautelar la fe pública asociada a estos procesos. Por otra parte, las necesidades de acreditación, tanto nacionales como internacionales, suelen reconfigurarse en forma

más dinámica que la acción de los estados, y los entes acreditadores pueden responder con mayor anticipación que estos. La acreditación especializada de agencias como ABET o AACBS proporciona información de alto valor para programas interesados en la movilidad y reconocimiento internacionales; la acreditación de algunas agencias internacionales de reconocido prestigio permite a las agencias nacionales compartir la carga de trabajo que, al ser excesiva, corre el riesgo de evolucionar hacia un enfoque más bien burocrático y formalista. Sin embargo, junto con esas experiencias, surge un volumen no menor de acreditaciones nacionales o internacionales de calidad y reconocimiento dudoso, que es preciso controlar.

## **Parte V: Efectos del aseguramiento de la calidad sobre las IES, las agencias y los sistemas de educación superior**

### **L. Vinculación con políticas públicas**

Un primer aspecto que es preciso considerar es el rol que, en los países de la Región, ha adquirido el AC en el marco de las políticas públicas, que se desprende de la centralidad de la educación superior –reconocida por diversos autores y organismos– para el desarrollo y el aumento de la productividad de los países, así como la equidad y la prosperidad a nivel nacional. En la Región se reconoce y valora la introducción de mecanismos de aseguramiento de la calidad, los que se ven asociados al prestigio de las instituciones, a la promoción de la mejora continua, a la movilidad de estudiantes y profesionales y a la asignación de recursos entre y al interior de las instituciones.

Pero es necesario llamar la atención sobre factores que pueden constituir amenazas y riesgos para el adecuado funcionamiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad y la acreditación

En el campo de las políticas públicas, uno de estos factores está asociado a los mecanismos de financiamiento, respecto de los cuales es esencial definir criterios claros de distribución de los recursos para financiar planes de mejora entre IES públicas y privadas, de modo de no asociar la acreditación con medidas interpretadas como discriminatorias. Es también

necesario cautelar los efectos no previstos de la aplicación de incentivos, por cuanto la asociación entre acreditación y acceso a recursos o a otros beneficios puede distorsionar seriamente los procesos de AC y generar múltiples presiones sobre evaluadores y evaluados, limitando su capacidad para centrarse en los aspectos relevantes vinculados a la calidad.

A esto se agrega la ausencia, en muchos países latinoamericanos, de instancias para el diseño e implementación de políticas de mediano y largo plazo para la educación superior. Esta situación, unida al éxito de los sistemas de aseguramiento de la calidad para entregar orientaciones a las instituciones de educación superior, ha inducido a muchas instancias de gobierno a utilizar el aseguramiento de la calidad como un sustituto de políticas para controlar y direccionar la educación superior. Esto afecta la independencia de los organismos de AC y puede generar desconfianza acerca de los resultados de la evaluación.

### **M. Obligatoriedad “voluntaria” de la acreditación**

Un segundo aspecto se refiere a la importancia creciente de la acreditación, tanto en términos sociales como académicos, a la que se une la presión ejercida por los *rankings*, de universidades, de facultades y de programas o áreas del conocimiento. Ambos procesos, en muchos casos, condicionan las decisiones institucionales, aun cuando estas no estén vinculadas a sus prioridades declaradas.

En efecto, muchas veces el interés por la acreditación tiene solo una relación marginal con la mejora de los procesos educativos, y está más vinculado a la competencia entre instituciones o el acceso a beneficios o incentivos de distinto tipo. Esto se ve agravado por las dudas acerca de la validez de los criterios definidos por las agencias responsables, que no suelen hacerse cargo de las particularidades de instituciones de educación superior no tradicionales, como las de las áreas técnicas, tecnológicas o de arte y creación artística.

En relación con los *rankings* de universidades, programas y facultades, cuya popularidad aumenta progresivamente, cabe preguntarse acerca de la pertinencia de las variables consideradas para el contexto latinoamericano, por cuanto tienden a privilegiar la productividad científica, y

medirla en términos de publicaciones internacionales. Cabe, por tanto, preguntarse si estos elementos no están promoviendo una suerte de productivismo académico, para ajustarse a las exigencias y requisitos de los criterios de evaluación. Si a esto se agrega el énfasis que muchos procesos de acreditación ponen en la actividad de investigación, en cierto modo se puede conducir a las instituciones a dejar de lado la función formativa, tarea central de toda institución de educación superior.

En síntesis, la importancia asignada a la acreditación por las instituciones, por el Estado, por los estudiantes y, aunque en menor grado, por los empleadores, hace que la acreditación se convierta cada vez más en un fin y no en un medio para avanzar hacia niveles cada vez más altos de concreción de los propósitos institucionales, generándose así una “cultura de la obediencia” más que una cultura de la calidad.

#### **N. Fatiga de la evaluación y riesgos asociados**

El auge de los procesos de acreditación de instituciones y programas de educación superior en la mayoría de los países latinoamericanos ha aumentado significativamente la demanda por procesos de acreditación, poniendo una fuerte presión sobre las agencias. Surge así el riesgo de enfrentar estos procesos con recursos limitados, lo cual puede resultar en una disminución de la calidad del servicio o bien burocratizar y formalizar la evaluación, reduciendo así su capacidad para hacerse cargo de los aspectos sustantivos asociados con la calidad del trabajo institucional. El aumento de la demanda por acreditación se debe, en parte, al incremento de la oferta por educación superior; a la necesidad creciente de contar con acreditación, debido a los incentivos sociales, financieros o académicos asociados a ella; la exigencia creciente de parte de los estudiantes por acceder a programas acreditados.

A esto se agregan dos factores: el primero es la aplicación de los mismos criterios e indicadores en procesos de reacreditación; el segundo, la necesidad de administrar varios procesos de autoevaluación en simultáneo. Ambos ponen una carga pesada de trabajo sobre las instituciones y corren el riesgo de generar una suerte de “fatiga de la evaluación” que las lleva a asumir esta tarea como una función burocrática más; los procesos de au-

toevaluación pierden rigurosidad y compromiso por la mejora y, se enfocan fundamentalmente en cumplir con requisitos e indicadores exigidos o sugeridos por las agencias de acreditación.

Estos aspectos deben hacer reflexionar a las IES para trabajar conjuntamente con las agencias nacionales de acreditación, con el objeto de definir criterios y procedimientos que busquen fortalecer los procesos de autoevaluación y aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones, y asociando la acreditación de los programas y las instituciones a un avance cualitativo sostenido, y no al cumplimiento de un conjunto de indicadores.

Equilibrio entre evaluación externa y gestión interna en el marco de la autonomía institucional

Adicionalmente, tanto las agencias como las instituciones enfrentan una situación problemática. La evidencia recogida muestra que los procesos de acreditación institucional tienden a fortalecer los mecanismos de gestión, en tanto que la acreditación de programas influye significativamente sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje y promueve el desarrollo de una cultura de la evaluación y la calidad. Sin embargo, la acreditación de programas es parte importante de la congestión de solicitudes de acreditación, lo que sugiere la necesidad de innovar en nuevas estrategias de acreditación, como, por ejemplo, la posibilidad de agrupar programas afines en una evaluación integrada. Esta agrupación puede hacerse en un conglomerado (o *cluster*) de programas del mismo nivel, en una misma área del conocimiento; en la evaluación simultánea de programas de distinto nivel, en la misma disciplina (pregrado, maestría y doctorado); en la evaluación de estructuras académicas que agrupen programas afines (departamentos o facultades); integrar la evaluación de instituciones y de programas en un proceso en el que se deja a la primera la consideración de elementos de gestión y de políticas, y a la segunda, la de perfiles de egreso, recursos específicos y resultados.

A partir del manifiesto de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en 1918, el concepto de la autonomía universitaria se constituyó en un principio y en un elemento fundante del concepto integral de universidad. A fines del siglo, la preocupación por la calidad de la educación, surgió de distintas formas en los países de la Región; una de ellas, y tal vez la más significativa, ha

sido la implementación de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la educación superior. En el desarrollo del concepto de autonomía universitaria, consagrada en la carta política de la mayoría de los países, surgió el interrogante acerca de qué tan compatible era esta con la evaluación de la calidad de una institución a través de organismos externos de acreditación.

Esta pregunta, unida a las resistencias en algunos países a estos procesos invocando el principio de autonomía, hizo fértil el terreno para hacer surgir estudios al respecto, algunos de los cuales se reseñan en el capítulo correspondiente del libro. De ellos, es pertinente concluir que las políticas eficaces de aseguramiento de la calidad con sus vertientes de control, garantía y mejora continua, descansan sobre la autonomía bien comprendida por las instituciones, garantizando la libertad académica, que conlleva la búsqueda sistemática de la verdad y comunicación del saber que le es propia.

Para ello, es esencial que los procesos de evaluación de la calidad en una institución de educación superior propicien y faciliten acciones continuadas y sostenidas de gestión interna de la calidad, con el fin de promover que sean asumidos como parte inherente a la vida institucional y de evitar la burocratización de estos procesos y (Gomez, Zamora, y Torres, 2014).

Por su parte, Fernández Lamarra resalta la importancia de transitar de la cultura de la evaluación a la cultura de la gestión autónoma, responsable, eficiente y pertinente, para lo cual es preciso contar con una masa crítica que impulse a la comunidad académica a institucionalizar espacios de reflexión sobre las tendencias y desafíos de la educación superior, así como sobre la coherencia y pertinencia de la misión con la naturaleza, tradición, objetivos y logros institucionales, con el objeto de establecer una ruta de la calidad (Fernández Lamarra, 2006).

De las variadas reflexiones existentes, es posible concluir que existen factores que deben tenerse en cuenta en el desarrollo exitoso de los procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior en los diferentes países, tales como la participación real de la comunidad académica para formular e implementar políticas de calidad en las IES, unida a un énfasis en la evaluación de dichas políticas y procesos de gestión de la calidad en los procesos de autoevaluación institucional y de evaluación externa, más allá de aspectos formales. A esto se une la necesidad de forta-



lecer la acreditación como un mecanismo de innovación y transformación de las instituciones y las personas conforme con los desafíos de la sociedad del conocimiento.

## **Parte VI. Conclusiones y propuestas**

América Latina y el Caribe son regiones dinámicas, en proceso de crecimiento, que están haciendo un esfuerzo importante de inclusión y que han puesto la preocupación por la calidad en el centro de la agenda pública. Han diversificado la oferta y buscado dar garantía pública de que la educación superior cumple con los compromisos adquiridos ante los estudiantes y la sociedad. Son también regiones caracterizadas por la desigualdad y por la creciente conciencia de que la educación, siendo una condición necesaria para la movilidad social, no es suficiente para superar las barreras y asegurar el acceso a mejores condiciones de vida.

En el curso del libro se abordan los principales desafíos de la educación superior, enfatizando la necesidad de hacerse cargo de un contexto nuevo que proviene de la irrupción de una población estudiantil diversa, del desarrollo de las TIC y la influencia de las redes sociales en la vida de jóvenes y adultos, de los cambios en el desempeño profesional y la estructura del empleo, de la necesidad de mantener el aprendizaje a lo largo de la vida.

A partir de estos desafíos, se formula un conjunto de propuestas, ordenadas en cuatro temas principales: articulación, función formativa, garantía de competencia profesional a lo largo de la vida y estrategias de aseguramiento de la calidad.

### **P. Articulación**

Este concepto está en el centro de la definición de este eje temático, que habla de la educación superior como parte del sistema educativo de América Latina y el Caribe y se encuentra estrechamente relacionado con las ideas de reconocimiento y movilidad. Articulación se entiende como el desarrollo de diversos elementos institucionales (incluyendo marco regulatorio, normativas y otros) que permiten la generación de "territorios" donde la movilidad de diversos actores se hace efectiva. Articulación, en este sentido, incluye los acuerdos o arreglos institucionales que reconocen los conocimientos o competencias previas, tanto desde el mismo sistema de educación superior como

desde la educación media o el medio laboral. Articular también puede incluir un esfuerzo por minimizar los vacíos y redundancias que afectan la movilidad de las personas en su trayectoria educativa (Prieto y otros, 2011).

En esta perspectiva, las propuestas se refieren a la articulación de la educación superior con el nivel escolar, al interior de la propia educación superior y con el medio externo.

### **Articulación educación superior-educación escolar**

Si bien hay múltiples espacios donde trabajar esta articulación, las propuestas se limitan a dos aspectos esenciales: formación de profesores y transición educación media a educación superior.

### **Formación de profesores**

Esta es un área prioritaria, por cuanto implica el reconocimiento de la responsabilidad sustancial de las instituciones de educación superior con la calidad de la educación escolar, que surge del hecho de que todos los profesionales a cargo del diseño, implementación y evaluación de la educación escolar se forman en la educación superior.

Siguiendo las recomendaciones de OREALC-Unesco, se propone fortalecer tanto la formación inicial como la formación continua de los profesionales de la educación, considerando los siguientes aspectos:

— Diseño de mecanismos que permitan una **revalorización social de la función docente** (considerando acciones tales como mayores exigencias para el acceso a la formación, mejora en la calidad y pertinencia de la formación, evaluación de la práctica docente y sobre todo, el relevamiento y recompensa pública de buenas prácticas e innovaciones pedagógicas a cargo de profesores de aula). Asociar la promoción y el reconocimiento al desempeño en el aula puede contribuir a revalorizar la profesión, aspecto que debiera ser considerado en las recompensas salariales.

— **Revisión sustantiva de los programas y los procesos formativos**, enfatizando una formación centrada en la **enseñanza** de las respectivas disciplinas y en la formación pedagógica, cada vez más relevante dados los niveles de cobertura, sobre todo en enseñanza media. Esto incluye mejorar la articulación entre formación

teórica y práctica y fortalecer la formación en temas como valores ciudadanos, lenguas extranjeras y formación para las competencias del mundo global.

\_Generar programas y mecanismos eficaces de **formación continua**, enfatizando competencias profesionales y reduciendo la 'derivación académica' habitual de los programas actuales.

\_Rediseñar los criterios y procedimientos **de evaluación de los programas de formación de profesores**, centrados en la calidad del desempeño profesional, y tomando en consideración aspectos como los señalados más arriba.

\_Generar programas de especialización o actualización destinados a la **formación de personal de apoyo** a las labores docentes, necesarios para liberar a los docentes de tareas que, siendo importantes, muchas veces los apartan de su función principal.

### **Transición entre educación media y educación superior**

La expansión de la matrícula está asociada a un difícil tránsito entre el sistema escolar y la educación superior. Para facilitar el proceso, se formulan las siguientes propuestas:

\_Revisar la estructura formativa, en dos sentidos: (i) abrir espacios para la formación general y para la adopción de opciones vocacionales más informadas, y (ii) rediseñar el currículo para hacerse cargo de las necesidades efectivas de los estudiantes admitidos.

\_Diagnóstico y acogida a estudiantes ingresantes. Un estudiante de primera generación es un inmigrante a un mundo desconocido, con códigos, lenguajes y culturas que le son ajenas. Es necesario diseñar e implementar acciones concretas, destinadas a familiarizar a los estudiantes con la cultura institucional y ofrecerles un entorno amigable, donde puedan desplegar sus capacidades y adquirir las competencias requeridas.

\_Formación ciudadana y global. Incorporar en los procesos formativos elementos que contribuyan a generar la capacidad para reconocerse como integrante activo de una comunidad local, nacional o global, y para aprender a vivir en un mundo cada vez más diversificado.

## **Al interior de la educación superior**

La articulación al interior de la educación superior exige saber qué sucede con los estudiantes que no se rematriculan en el período siguiente. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se distingue entre quienes abandonan la educación superior sin obtener una certificación válida y los que se trasladan a otra carrera o institución. La primera propuesta, por tanto, es promover la realización de estudios nacionales que permitan cuantificar y distinguir entre deserción/abandono y traslado/movilidad.

Un segundo paso se refiere a la reducción de barreras a la movilidad entre niveles, programas e instituciones:

En el caso del AC, mediante la incorporación de la apertura a itinerarios formativos flexibles y articulados en los criterios de calidad, el reconocimiento de cualificaciones nuevas, y su combinación en diferentes formas de certificación.

En las IES, mediante la revisión de las estructuras curriculares, contemplando espacios para el reconocimiento de competencias adquiridas y las trayectorias formativas abiertas, en lugar de certificaciones terminales. Estrategias de reconocimiento de aprendizajes previos (RAP), la formación evolutiva de ciencias básicas (y no solo en los primeros años de la carrera), la formación modular, con el objeto de reconocer módulos y no necesariamente asignaturas o cursos completos, son ejemplos que pueden explorarse para facilitar itinerarios formativos flexibles.

En las políticas públicas, se hace necesario flexibilizar la estructura de títulos y grados y promover el reconocimiento de títulos y de estudios cursados, reduciendo las barreras administrativas y de financiamiento existentes para la movilidad intrasistema de educación superior. Un instrumento potencialmente útil es el diseño de marcos nacionales de cualificaciones, que permiten avanzar en la transparencia de los distintos niveles de formación y la promoción de mecanismos de articulación.

## **Entre la educación superior y el medio externo**

La Región presenta una débil articulación con el entorno productivo y de innovación; en parte, porque la formación de capital humano avanzado

tiende a definirse con un fuerte componente académico y, en parte, porque las empresas muestran escaso interés o capacidad para apropiar conocimiento, ya sea por su tamaño o su vinculación a casas matrices transnacionales. En ese contexto, se formulan dos propuestas:

\_Evitar la atomización en la distribución de recursos para ciencia y tecnología, tradicionalmente muy escasos en la Región (y muy por debajo de la inversión hecha en otras regiones). Se propone reducir esta fragmentación, realizando un análisis crítico que permita priorizar áreas estratégicas mediante el diseño de programas específicos para fomentarlas.

\_Desarrollar estrategias orientadas a la vinculación con las empresas, las que incluyen –en una lógica de complejidad creciente– flujos de recursos humanos (pasantías, redes profesionales, actividades de divulgación de conocimientos), el desarrollo de servicios o proyectos conjuntos (incluyendo el diseño de programas colaborativos de posgrado centrados en problemas de interés compartido), o la instalación de oficinas de transferencia tecnológica. (Sardina, Martínez y Barro, 2010).

### **Q. Función formativa**

Partiendo de la base de que la función formativa es el foco central de la educación superior, las propuestas se centran en tres aspectos: estrategias pedagógicas, diseño curricular y el reconocimiento de la diversidad.

### **Estrategias pedagógicas**

El desarrollo de las redes sociales y las TIC ha generado un cambio sustancial en el rol del docente, desde uno centrado en la trasmisión y análisis de información, hacia la provisión de una estructura de pensamiento, la profundización de una amplia gama de información, el desarrollo de la capacidad para procesar información y para integrar conocimientos en función de la resolución de problemas de complejidad creciente. Esto exige desarrollar mecanismos de formación docente en todos los niveles de la educación superior.

## **Diseño curricular**

El énfasis en la educación a lo largo de la vida reduce la presión sobre la formación de grado (pregrado) y permite rediseñar el currículo. Junto con evaluar la necesidad de completar competencias que deberían haber sido adquiridas en la educación media, un currículo actualizado requiere considerar los requerimientos formativos propios de una ocupación o una disciplina y complementarlos con el desarrollo de competencias integradoras de distintas áreas de aprendizaje; desarrollar habilidades cognitivas, operacionales, sociales y comunicativas que puedan aplicarse en una diversidad de ambientes disciplinarios o profesionales e incorporar formación ciudadana y global, que permita reconocerse como miembro activo de una comunidad local, nacional o global.

## **Reconocimiento de la diversidad**

La diversidad de estudiantes exige también la diversificación de la provisión educativa, tanto en términos del tipo de programas ofrecidos como de las modalidades de enseñanza-aprendizaje, y su reconocimiento en los criterios y mecanismos de gestión de la calidad como del aseguramiento externo de la calidad.

## **R. Garantía de competencia profesional a lo largo de la vida**

La garantía de la fe pública con respecto a la formación superior no se agota al momento del egreso del proceso formativo, sino que se extiende a lo largo de la vida laboral. Por ello, se hacen tres propuestas complementarias, destinadas a velar por la idoneidad de los profesionales y técnicos.

Establecer mecanismos de habilitación profesional que consideren tanto la formación entregada por las IES como la adquisición de competencias laborales, ya sea a través de prácticas profesionales supervisadas o de otros mecanismos que permitan dar cuenta de la capacidad para aplicar las competencias adquiridas en contextos propios del desempeño profesional.

Exigir la demostración periódica –mediante el procedimiento que cada país considere más apropiado– de que el profesional cuenta con las competencias necesarias para continuar desempeñando la profesión o la ocupación correspondiente. Una evaluación externa que le dé validez internacional al reconoci-

miento de la recertificación sería un elemento clave para la movilidad de profesionales en la Región.

La vinculación efectiva con el medio laboral requiere también la promoción de aprendizaje a lo largo de la vida, aspecto que debe ser promovido explícitamente desde la definición e implementación de políticas, en tres niveles: la prosecución de estudios para el reciclaje o la especialización de quienes, habiendo obtenido un título o un grado, buscan ampliar sus opciones de desarrollo profesional o personal; la actualización, ya sea en forma autónoma o apoyada por las instituciones de educación superior, reconocida como tal mediante una certificación válida; y la oferta de oportunidades a quienes no lograron obtener un título o grado, para completar sus estudios profesionales o técnicos obteniendo el reconocimiento de las competencias adquiridas.

## **S. Aseguramiento externo de la calidad y responsabilidad pública de garantizar la calidad de la educación superior**

### **Estrategias para el aseguramiento externo de la calidad**

Distinguir con claridad entre mecanismos de control de calidad (que incluyen un elemento de planificación y de exigencia de umbrales básicos de calidad a toda institución o programa operante en el país), de aquellos que tienen por objeto la garantía pública de calidad (centrados en procesos y resultados) y de los que enfatizan el fomento de la calidad y la capacidad de autorregulación de las instituciones.

Buscar mecanismos que permitan mantener procesos de acreditación de carreras o programas de manera sostenible en el tiempo. Para ello, se propone explorar diversas alternativas, tales como la integración de la acreditación institucional con la de carreras, evaluar conglomerados (*clusters*) de carreras o programas que comparten características comunes o centrar la evaluación solo en las carreras reguladas, en una lógica transversal (esto es, todos los programas conducentes a un título determinado se evalúan en el mismo período).

Promover activamente la evaluación de la capacidad de las IES para demostrar que cuentan con mecanismos eficaces para garantizar la revi-

sión periódica y la calidad creciente de sus carreras o programas, aspecto clave en los procesos de acreditación institucional.

### **Regulación y evaluación de agencias de aseguramiento de la calidad**

Se hace cada vez más necesario dar cuenta pública, nacional e internacionalmente, de la idoneidad y confiabilidad de los procesos de aseguramiento externo de la calidad. Se propone, por tanto, encomendar a un organismo imparcial y legitimado la evaluación de las agencias que operan en la Región y exigir dicha certificación como un requisito para el reconocimiento de las decisiones de acreditación.



## Referencias

- Atria, R. (2012). *Tendencias de la Educación Superior: el contexto para el aseguramiento de la calidad*. Santiago, Chile: CINDA.
- Fernández Lamarra, N. (2006). La evaluación y acreditación de la calidad en la educación superior en América Latina. Situación actual, Experiencias y Desafíos. *Seminario Regional "La educación superior en América Latina y el Caribe"*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero, J. Haimovich, F. y Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, EE.UU.: World Bank.
- Gomez, E.A., Zamora, R. y Torres, J. (2014). Los procesos de acreditación en la Universidad Autónoma de Chapingo: situación actual. *Memorias del Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.oei.es/historico/congreso2014/17memorias2014.php>
- IESALC-UNESCO (2008). Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Recuperado de [www.unesco.org/ve](http://www.unesco.org/ve). [www.unesco.org/ve/documents/DeclaracionCartagenaCres.pdf](http://www.unesco.org/ve/documents/DeclaracionCartagenaCres.pdf) (último acceso: septiembre de 2017).
- Lemaitre, M. J., y Zenteno, E. (2012). *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Informe Educación Superior 2012*. Santiago, Chile: CINDA.
- Lopez Segrera, F. (2016). Educación Superior Comparada. Tendencias Mundiales y de América Latina y El Caribe. *Revista da Avaliação da Educação Superior*.
- OEI . 2021.(2010). *Metas Educativas. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos.
- OREALC-UNESCO (2016). *La enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Prieto, J.P. y otros (2011). Articulación y movilidad: apuntando a la eficiencia del sistema. En M. Jiménez, F. Lagos y F. Durán. (Edits), *Propuestas para*

*la educación superior. Foro Aequalis y las transformaciones necesarias.* Santiago, Chile: INACAP-AEQUALIS.

Sardina, F.J., Martínez, S. y Barro, S. (2010). Informe desde la perspectiva europea del desarrollo científico-tecnológico en Iberoamérica y el rol de las universidades. En B. Santelices, *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2010* (pp. 85-102). Santiago, Chile: CINDA.

Stensaker, B. (2007). Impact of quality processes . En L. Bollaert y otros (Edits.), *Embedding quality culture in higher education*(Eds.) (pp.59-62). Brussels, Belgium: European University Association.

## Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: tendencias en curso, tensiones, posibilidades y desafíos

DANIEL MATO<sup>1</sup>

Este capítulo ofrece un análisis contextualizado de tendencias en curso en el campo de educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina, sus posibles desarrollos y algunos desafíos clave. El análisis permite observar, en la Región en su conjunto, como en la mayoría de los países analizados, el desarrollo de tendencias diversas en curso, algunas de ellas contradictorias entre sí. Pese a ello, en resumen, resulta plausible esperar que las experiencias de educación superior para/con/por pueblos indígenas y afrodescendientes incrementarán su importancia a lo largo de la próxima década (2018-2027). No obstante, seguramente podrán observarse altibajos, según la evolución y las tensiones entre algunas de ellas. Estas dinámicas dependerán de las políticas y acciones concretas de un amplio y heterogéneo conjunto de actores sociales que han venido desarrollando actividades concretas en este campo, especialmente desde la última década del siglo XX.

Las experiencias de educación superior para/por/con pueblos indígenas y afrodescendientes se han desarrollado en el marco de diversos tipos de arreglos institucionales. Según los casos, lo han hecho como programas especiales de algunos organismos gubernamentales, o de universidades y otros tipos de instituciones de educación superior (IES) convencionales,<sup>2</sup> o bien mediante alianzas entre estas últimas y organizaciones de dichos pueblos, como

<sup>1</sup> Daniel Mato fue el coordinador del eje temático *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina*. Los colaboradores del presente artículo fueron Alta Hooker Blanford, Álvaro Guaymás, Anny Ocoró Loango, Esteban Emilio Mosonyi, Inés Olivera Rodríguez, Luis Alberto Tuaza, María Eugenia Choque, María Nilza da Silva, Maribel Mora Curriao, Milena Mazabel Cuásquer, Rita Gomes do Nascimento, Sergio Hernández Loeza y Xinia Zúñiga.

<sup>2</sup> Por facilidad expositiva en este texto denominé "convencionales" de manera genérica a todas las universidades y otras IES que no han sido diseñadas especialmente para responder a demandas y propuestas de pueblos indígenas o afrodescendientes.

también en el marco de universidades y otras IES interculturales, algunas de las cuales han sido creadas y son gestionadas por organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes.<sup>3</sup> Mediante esa diversidad de arreglos institucionales, los tipos de experiencias que nos ocupan no solo contribuyen a mejorar las posibilidades de que personas indígenas y afrodescendientes accedan a oportunidades de formación en educación superior (como suele enfocarse este tema cuando se lo piensa reductoramente solo en términos de “inclusión” de estudiantes en universidades y otras IES convencionales), sino que además desarrollan respuestas innovadoras a algunos importantes desafíos que enfrenta la educación superior contemporánea, particularmente en aspectos de calidad, pertinencia y relevancia. Sus contribuciones resultan especialmente valiosas cuando se trata de integrar diversos modos de producción de conocimiento o articular investigación, servicios a la población y generación de iniciativas productivas, aprendizaje situado, en la práctica y por resolución de problemas. Desde luego, estas experiencias también contribuyen –de manera destacada– a mejorar la calidad democrática de las sociedades contemporáneas, a hacerlas más equitativas y respetuosas de las diferencias socio-culturales, y, con ello, a que logren movilizar provechosamente la más amplia diversidad de conocimientos, modos de producirlos y de aplicarlos.

El desarrollo del campo que nos ocupa incluye la participación de un amplio conjunto de actores sociales. Esa amplia diversidad de actores incluye no solo a las universidades y otros tipos de IES total o parcialmente dedicadas a programas para/por/con pueblos indígenas y afrodescendientes y a las comunidades y organizaciones de dichos pueblos, sino también a otras universidades y otras IES indirectamente relacionadas con el desarrollo de este campo. También incluye a agencias gubernamentales con competencia en la materia y a otras dedicadas a asuntos económicos, territoriales, y varios campos sociales, cuyas políticas tienen incidencia en la vida de las comunidades de dichos pueblos. Adicionalmente, incluye a diversos tipos de organizaciones sociales de los respectivos países y otras regiones e internacionales, dedicadas

---

<sup>3</sup> Utilizo de manera genérica la denominación “interculturales” para hacer referencia a un conjunto diverso de universidades e IES que, según los casos, han sido creadas por organizaciones de pueblos indígenas o afrodescendientes, o bien por organismos gubernamentales, universidades convencionales, u organizaciones civiles, en respuesta a demandas y propuestas de dichos pueblos. Más adelante en este texto explico algunas diferencias significativas entre estos tipos de casos.

a asuntos de derechos humanos, ambiente, educación popular, desarrollo local, así como a numerosas asociaciones profesionales de diversos campos, organizaciones inter-gubernamentales, mecanismos regionales e internacionales de concertación de políticas, agencias de cooperación internacional y fundaciones internacionales.

La importancia de las instituciones y programas de educación superior para/con/por pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina ha sido creciente desde la última década del siglo XX. Esto ha sido particularmente notable luego de la significativa serie de reformas constitucionales que se ha dado en la Región desde entonces, pues buena parte de ellas incluyeron el reconocimiento de algunos derechos a pueblos indígenas y, en ciertos casos, también a poblaciones afrodescendientes. Para comprender más apropiadamente el campo que nos ocupa, es necesario tener presente que esas reformas constitucionales fueron posibles como resultado de las luchas de los pueblos indígenas y afrodescendientes en cada país latinoamericano en particular, y también como consecuencia de varios procesos internacionales que alcanzaron especial importancia al finalizar la llamada Segunda Guerra Mundial. Fue entonces cuando el accionar de diversos movimientos políticos y sociales (especialmente los movimientos de descolonización en África y Asia y los movimientos anti-racistas y de derechos civiles en varios países, pero especialmente en Estados Unidos) dio lugar a la adopción de algunos instrumentos internacionales significativos para el desarrollo de este campo. Por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) fue un primer paso importante, seguido por la formulación de otros invalorable instrumentos internacionales, entre los que destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales (1989).

Para analizar y valorar con propiedad las tendencias en curso en este campo es necesario comprender que ellas son parte de procesos políticos y sociales de alcance mundial, que llevan más de medio siglo de desarrollo en la dirección –llamémosla– humanitaria y “progresista” que le conocemos. Estos a su vez resultan de procesos de más larga data que hunden sus raíces en la expansión europea a escala mundial, la colonización de América, África, Asia y

Oceanía y la construcción de la llamada “modernidad”. No es necesario ni posible analizar esos procesos de larga data en este breve documento, pero no se debe perder de vista que el campo que nos ocupa tiene esta densidad histórica y que las tendencias que se observan en el mismo no son simplemente coyunturales, ni tampoco apenas relativas al campo de la educación superior.

El análisis realizado lleva a concluir que durante la próxima década (2018-2027) la oferta educativa de este tipo de instituciones y experiencias se diversificará y que, además, podrán observarse mejoras en su calidad, aunque diferenciales y probablemente no totalmente satisfactorias a juicio de todos los tipos de observadores. También conduce a derivar que se acrecentará el desarrollo de alianzas y relaciones de cooperación y redes de colaboración entre ellas y/o con las universidades y otras IES que –según los casos– las protagonizan o albergan, así como con universidades y otras IES no directamente vinculadas al campo, y también con organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes, diversos movimientos sociales (ambientalistas, de derechos humanos, entre otros), agencias gubernamentales, intergubernamentales y de cooperación internacional. Por otro lado, el análisis también conduce a reconocer el avance de algunas tendencias que plantean serios desafíos al desarrollo de este campo durante la próxima década. Entre ellas cabe destacar el aumento de algunas tensiones y conflictos políticos y económicos entre gobiernos y pueblos indígenas y afrodescendientes en algunos países. Estas tensiones y conflictos suelen estar relacionados con políticas que favorecen las actividades extractivas petroleras, mineras y agrícolas, y vulneran o fragilizan los derechos territoriales y ambientales de esos pueblos, así como también con otras que involucran restricciones y reducciones presupuestarias al campo educativo, incluyendo Educación Superior y, en algunos casos, también los programas de Educación Intercultural Bilingüe. Estos últimos revisten especial importancia porque no solo constituyen espacios de formación para estudiantes de esos pueblos, sino también de empleo para docentes provenientes de los mismos, que además se forman en universidades y otras IES dedicadas especialmente a este campo. Estas tendencias negativas para su desarrollo implican verdaderos retos para los actores protagonistas del mismo.

El curso de las tensiones y conflictos entre tendencias de diverso signo puede diferir de país en país, como también a lo largo de la década de referencia. Por esto, en el primer párrafo de este texto se afirma que durante este período podrán observarse altibajos en el desarrollo del campo que nos ocupa. No obstante, y pese a las tendencias negativas, en resumen, resulta plausible esperar que las experiencias de educación superior para/con/por pueblos indígenas y afrodescendientes incrementarán su importancia a lo largo de la década. Es posible esperar que estas experiencias logren mayor reconocimiento tanto por parte de las agencias gubernamentales con competencia en el tema, como de universidades y otras IES convencionales y otros actores sociales. Además, cabe esperar que ellas logren aumentar su cobertura, aunque seguramente esta no continuará creciendo al ritmo que ha venido haciéndolo durante la década pasada. Estos y otros logros dependerán en buena medida de la capacidad de las universidades y otras IES con programas en este campo para desarrollar provechosas relaciones de colaboración entre sí y con otros actores significativos en/para este campo. En este sentido, la III Conferencia Regional de Educación Superior a realizarse en Córdoba (CRES 2018) constituye un escenario importante para dar a conocer sus logros, alcanzar mayor visibilidad, además de construir y fortalecer relaciones y alianzas duraderas.

Este capítulo está organizado en siete secciones. En la primera de ellas se presenta un panorama sintético del campo referente a instituciones y programas de educación superior para/con/por pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. En la segunda se ofrece una breve visión preliminar de las tendencias en curso en este campo y sus perspectivas de evolución durante la siguiente década. En las tres secciones siguientes se analizan algunos aspectos demográficos y normativos (domésticos e internacionales), cuyo examen permite comprender más apropiadamente esas tendencias y sus posibles desarrollos durante los próximos años. En la sexta sección se estudian los papeles jugados por algunos actores clave en el desarrollo de este campo y en las tendencias en curso. Finalmente, en la séptima sección se ofrecen algunas reflexiones finales sobre esas tendencias y las tensiones entre ellas, las posibilidades y desafíos que esto plantea a las universidades y otras IES de la Región, como también a otros actores sociales interesados en la materia.

Antes de avanzar en la exposición resulta necesario explicitar los alcances y límites del análisis que se ofrece en estas páginas. El estudio presentado en este capítulo se basa en varias fuentes confiables de datos y análisis,<sup>4</sup> lo cual otorga cierta solidez, pero esto de ningún modo asegura que estas páginas ofrezcan un panorama prospectivo merecedor de absoluta confianza. Entre sus limitaciones debe mencionarse que no se han realizado estudios prospectivos específicos.<sup>5</sup> En el actual escenario de incertidumbres, la revisión de tendencias acá ofrecida podría verse fuertemente afectada por desarrollos que no estamos en condiciones de prever.

4 Lo expuesto en estas páginas se basa en primer lugar en los estudios sobre este campo en 15 países latinoamericanos realizados por el equipo del Eje temático "Educación Superior, Diversidad Cultural e Interculturalidad" de la III Conferencia Regional de Educación Superior, a realizarse en Córdoba en junio de 2018 (CRES 2018) que he tenido la responsabilidad de coordinar y cuyos resultados se encuentran actualmente en prensa (Mato, coord. 2018); así como en informaciones complementarias facilitadas por los trece miembros de ese equipo, a quienes deseo expresar mi agradecimiento: Alta Hooker Blanford, Álvaro Guaymás, Anny Ocoró Loango, Esteban Emilio Mosonyi, Inés Olivera Rodríguez, Luis Alberto Tuaza, María Eugenia Choque Quispe, María Nilza da Silva, Maribel Mora Curriao, Milena Mazabel Cuásquer, Rita Gomes do Nascimento, Sergio Enrique Hernández Loeza y Xinia Zúñiga. Adicionalmente, se nutre también en los estudios que entre 2007 y 2011 realizamos en el marco del Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC), que tuve la responsabilidad de coordinar durante ese período, y que desde 2011 continúo coordinando ad-honorem. Ese Proyecto contó con la colaboración de casi setenta colegas que participaron en la elaboración de estudios sobre más de cuarenta experiencias en la materia, así como sobre los respectivos contextos sociales, institucionales y normativos, en doce países latinoamericanos. Los resultados de estos estudios fueron publicados en cuatro libros (Mato, coord., 2008, 2009a, 2009b, 2012), disponibles tanto en versión impresa como en Internet ([http://www.iesalc.unesco.org/ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22&Itemid=405&lang=es](http://www.iesalc.unesco.org/ve/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=405&lang=es)). Complementariamente, se basa también en observaciones *in situ*, talleres, entrevistas, participación en reuniones y consultas que desde 2007 he tenido oportunidad de realizar en decenas de universidades y otras IES convencionales, indígenas, interculturales y comunitarias, en una docena de países latinoamericanos, así como en numerosas reuniones con representantes de organismos gubernamentales, intergubernamentales y de cooperación internacional en la materia. Resultaría demasiado extenso detallar acá todas esas fuentes de datos, así como los numerosos documentos institucionales y estudios que como parte de toda esta actividad he leído durante estos años. Dejo constancia acá de estas circunstancias para destacar que si bien a lo largo del texto no incluiré referencias concretas a publicaciones, observaciones de campo, o entrevistas específicas, todo lo afirmado en este capítulo se apoya en el trabajo de estos 11 años y en informaciones que circulan permanentemente a través de la red de colaboradores del proyecto de UNESCO-IESALC antes mencionado, como también de la Red Inter-universitaria Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (Red ESIAL), creada en 2014 desde la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRF), que actualmente cuenta con la participación institucional de 50 universidades de 10 países latinoamericanos en cuyo marco ya hemos publicado tres libros colectivos que presentan 70 capítulos sobre experiencias en este campo (Mato, coord., 2015, 2016, 2017), disponibles tanto en versión impresa como en Internet (<http://untref.edu.ar/sitios/ciea/red-esial/>). Como puede observarse, las fuentes de información en que se basa este capítulo son numerosas y diversas. No obstante, reitero, esto de ningún modo debe llevar a pensar que lo expuesto en estas páginas representa un panorama prospectivo merecedor de absoluta confianza.

5 Por ejemplo, no se ha entrevistado ni encuestado a actores clave respecto de sus percepciones sobre el futuro venidero, tampoco se han consultado estudios prospectivos sobre el devenir político y económico de los países de la Región, muchos de los cuales atraviesan una época marcada no solo por significativos cambios políticos y económicos, sino también por conflictos y crisis sociales importantes.



### **Panorama sintético del campo de experiencias de educación superior para/con/por pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina**

Una característica saliente de este campo es la existencia de una amplia diversidad de experiencias, entre las cuales es posible distinguir cinco tipos principales de modalidades institucionales. Por limitaciones de extensión no se presentan ejemplos de cada uno de ellos, muchos de los cuales se analizan en publicaciones precedentes (Mato, coord. 2008, 2009a, 2009b, 2015, 2016, 2017, 2018). En cambio, para cada uno de los tipos se muestran sus principales características.

### **Programas de “inclusión de individuos” indígenas y afrodescendientes como estudiantes en universidades y otras IES convencionales**

Existen numerosas experiencias que responden a este tipo de modalidad (programas de cupos, de becas y de apoyo académico y/o psicosocial), aunque aún resultan insuficientes en comparación con las necesidades y demandas. Varios Estados, universidades públicas y privadas y fundaciones privadas han establecido programas de este tipo. Existen opiniones encontradas respecto de los mismos. Algunas enfatizan que no solo crean oportunidades para individuos, sino que contribuyen a desarrollar capas de profesionales indígenas y afrodescendientes que sirven de manera directa a sus pueblos y comunidades, así como que muchos de estos profesionales juegan papeles fundamentales en el desarrollo y gestión de experiencias de los cuatro tipos restantes de esta clasificación. Otras opiniones destacan que dichos programas favorecen la “fuga de cerebros” desde las comunidades apartadas hacia las grandes ciudades, también su “occidentalización”, la pérdida de sus valores étnicos, de sus lenguas y de la valoración por sus saberes. Algunos señalan que con ellos no basta, porque en las IES convencionales estos estudiantes deben lidiar frecuentemente con problemas de racismo, aparte de que en el currículo no se reflejan las historias, idiomas y conocimientos de sus pueblos, a lo que se añade que se hallan muy lejos de sus familias y comunidades. También suele destacarse que –más allá de los problemas de racismo mencionados– estos programas logran exponer a estudiantes, docentes y funcionarios a la presencia de estudiantes de estos pueblos. De este modo, generan nuevos

desafíos, los cuales –suele sostenerse– abren posibilidades de cambios en los procesos de investigación y enseñanza-aprendizaje, así como en las visiones y conductas de las comunidades institucionales.

### **Programas de formación (conducentes a títulos u otras certificaciones) de universidades u otras IES convencionales creados especialmente para estudiantes indígenas y/o afrodescendientes**

Existen diversas modalidades dentro de este grupo de experiencias. En algunas de ellas se registra escasa colaboración intercultural, mientras que en otras la participación de organizaciones y comunidades indígenas y/o afrodescendientes resulta significativa. En algunos de estos casos se constata además una participación importante de docentes provenientes de los mencionados pueblos y la inclusión de sus lenguas, conocimientos, formas de aprendizaje y modos de producción de conocimiento. Muchas de estas experiencias están orientadas a la formación de docentes para programas de educación intercultural bilingüe (EIB) a diversos niveles del sistema educativo. Buena parte de estos programas están dirigidos a docentes en servicio en comunidades indígenas. Aprovechando esta posibilidad, suelen combinar las actividades en las aulas universitarias con formas de enseñanza-aprendizaje en servicio en las escuelas de las comunidades en las cuales estos estudiantes universitarios son docentes.

Los programas de formación de docentes de EIB constituyen un eslabón clave en el sistema de relaciones de la educación superior con los otros niveles educativos y con las comunidades. Su alcance, calidad y pertinencia condicionan la calidad y alcance de la EIB en cada país, la cual también depende de otros factores, entre ellos especialmente de las políticas y presupuestos del caso. Pero, además del alcance, calidad y pertinencia de la EIB depende también parte del flujo de personas indígenas y afrodescendientes que pueden aspirar a ingresar a la educación superior. Adicionalmente, de la sinergia entre todos los elementos antes mencionados dependen tanto la creación de nuevas especialidades y posgrados en la materia, como buena parte de la percepción que las comunidades de esos pueblos se construyen acerca de la pertinencia social de las universidades y otras IES.

### **Programas y proyectos de docencia, investigación y/o de vinculación social, desarrollados por IES convencionales con participación de comunidades de pueblos indígenas y/o afrodescendientes**

El conjunto de experiencias que forzosamente se incluyen en este tipo es expresión de la diversidad de contextos, culturas profesionales y académicas, culturas institucionales, y normativas monoculturalistas, que ponen a prueba la creatividad de numerosos grupos de docentes, investigadores, autoridades universitarias y otros actores significativos. Por esto, bajo la complicada denominación de este tipo se agrupan experiencias muy diversas que, un tanto arbitrariamente, se podrían separar en tres subconjuntos, pero el problema es que algunas formarían parte de más de uno de estos. Las experiencias comprendidas en cualquiera de ellos pueden alcanzar logros más o menos significativos en el desarrollo de relaciones de colaboración intercultural, las cuales, como en los casos antes comentados, no están exentas de diferencias de intereses y visiones, asimetrías de poder, dificultades y, eventualmente, conflictos.

El primero de esos subconjuntos abarcaría las experiencias centradas principalmente en programas o proyectos de docencia, algunos de los cuales incluyen componentes de investigación y/o de vinculación con la comunidad. Se diferencian de los del tipo descrito en la sección anterior en que se trata de una o más asignaturas o seminarios, que no necesariamente otorgan créditos, puntos u horas para obtener un título o certificación. En algunos casos, estas experiencias incluyen la participación de docentes provenientes de pueblos indígenas y/o afrodescendientes, así como las lenguas, saberes y modos de producción de conocimiento y aprendizaje propios de estos pueblos.

El segundo subconjunto abarcaría experiencias en las cuales la colaboración intercultural se da principalmente a través de programas o proyectos de investigación, algunos de los cuales además incluyen actividades docentes. Según los casos, estas experiencias producen conocimientos sobre estas comunidades, sistematizan sus idiomas y conocimientos o generan tecnologías que comparten de manera proactiva con las comunidades, o bien hacen esto mismo, pero mediante modalidades de coproducción.

El tercer subconjunto incluiría experiencias en las que la colaboración se da especialmente mediante proyectos denominados de “vinculación”, “extensión”, “servicio” u otras denominaciones, orientados a mejorar la calidad de vida de las comunidades. En muchos casos no se limitan a aplicar saberes académicos *en* las comunidades, sino que integran saberes *de* las comunidades. Este tipo de casos se caracterizaría porque, aunque incluyen actividades docentes y de investigación, sus funciones principales son de servicio a y vinculación con las comunidades.

Si bien, en la mayoría de los casos, las experiencias agrupadas dentro de estos tres subconjuntos generalmente involucran la participación de un número reducido de docentes, investigadores y/o estudiantes, algunas de ellas acaban dando lugar a la creación de programas institucionales de mayor alcance. En ocasiones logran convertirse en referencias importantes para otros equipos de sus mismas universidades u otras y también para otros tipos de IES. Autoridades y responsables de formular y gestionar políticas públicas e institucionales de educación superior deberían valorar más apropiadamente este heterogéneo y dinámico conjunto de experiencias. Las mismas suelen desarrollarse con muy escaso y precario apoyo institucional y presupuestario, pese a que no solo constituyen valiosos vínculos con comunidades de estos pueblos y otros sectores sociales, sino que, además, ofrecen un rico semillero de innovaciones institucionales, de producción de conocimiento y de modalidades de formación.

### **Convenios de co-ejecución entre universidades u otros tipos de IES convencionales y organizaciones o comunidades indígenas y/o afrodescendientes**

Aunque se trata de una modalidad de trabajo potencialmente muy provechosa, las experiencias de este tipo son relativamente escasas. Algunas se conciben desde el principio para alcanzar metas relativamente limitadas y son de duración muy acotada: unos meses, un año, unos pocos años. Otras comienzan de esta forma, pero los convenios se renuevan y su existencia se extiende. En tanto algunas se conciben desde el principio para extenderse por varios años, hay las que han dado lugar a la creación de pro-

gramas especiales de carácter estable al interior de universidades u otras IES convencionales. Todas ellas involucran desde el comienzo la necesidad de negociar intereses y objetivos. En todos los casos estudiados desde esta línea de investigación, las experiencias han sido propuestas por organizaciones, comunidades o referentes indígenas o afrodescendientes a las universidades u otros tipos de IES. En conjunto, han logrado satisfacer en mayor o menor medida los objetivos previstos. Esto de ningún modo supone que en el curso de las mismas no se hayan presentado diferencias y conflictos, pero se ha logrado manejar estos sin comprometer los objetivos.

De manera análoga a lo que ocurre con las experiencias del tipo antes descrito, algunas de estas co-ejecuciones se han convertido en referencias importantes para otras iniciativas de sus mismas u otras universidades y otros tipos de IES. También de manera semejante a las del tipo anterior, algunas de estas experiencias suelen ofrecer valiosas posibilidades de estrechar vínculos con comunidades de pueblos indígenas y afrodescendientes, aparte de constituir un valioso aporte de innovaciones institucionales, de producción de conocimiento y de modalidades de formación.

### **Universidades y otros tipos de IES interculturales**

Las universidades y otros tipos de IES interculturales se caracterizan por su interés en integrar los saberes, modos de producción de conocimiento y modos de aprendizaje de varias tradiciones culturales. Más allá de este rasgo común, estas instituciones son muy diversas entre sí, como consecuencia de las diferencias existentes entre diversos pueblos indígenas y afrodescendientes, diversos actores que han intervenido en su creación, diversos Estados nacionales y otros factores. No existe un modelo de referencia y, dadas las diferencias apuntadas, tampoco sería pertinente pretender establecerlo.

Como consecuencia del proceso de colonización y las continuidades del mismo, observables en las repúblicas fundadas en el siglo XIX, estas instituciones han sido creadas especialmente para atender las demandas y propuestas de formación de pueblos indígenas o afrodescendientes. Esto de ningún modo puede considerarse “natural”, ya que, en sociedades

pluriculturales, como es el caso de las latinoamericanas (no solo en términos demográficos, sino también jurídico-políticos como establecen las constituciones nacionales de varios países de la Región), la educación intercultural debería estar dirigida a todos los componentes poblacionales de las mismas.

El caso es que estas instituciones reciben principalmente estudiantes indígenas y/o afrodescendientes y, en mucho menor medida, estudiantes que se autoidentifican de otras formas. En vista del rezago de los Estados en satisfacer las demandas de *interculturizar toda la educación superior*, dirigentes y organizaciones indígenas y afrodescendientes de varios países de la Región se han dado a la tarea de crear instituciones propias. Por otra parte, también existen universidades y otros tipos de IES de carácter intercultural que han sido creadas por organismos estatales de distinto nivel, más las que han sido creadas formando parte de una universidad o sistema universitario convencional. También existe una universidad que ha sido creada por un organismo multilateral, la Universidad Indígena Intercultural, fundada por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, que es cogobernada por un cuerpo de representantes de gobiernos y organizaciones indígenas.

En publicaciones anteriores (Mato, coord., 2008, 2009a, 2009b, 2015, 2016, 2017, 2018) se ofrecen detalles de las experiencias de varias universidades de cada uno de los subtipos antes mencionados. Limitaciones de extensión impiden exponer acá sobre las diferencias existentes entre las universidades u otras IES interculturales creadas por organizaciones y/o referentes indígenas o afrodescendientes y las pertenecientes a organismos estatales, sobre las cuales se ha expuesto en detalle en dichas publicaciones. De modo sintético, cabe afirmar que las maneras de entender y poner en práctica la idea de interculturalidad difieren significativamente entre ambos grupos. Una dimensión importante de esta diferencia está asociada a que, mientras las universidades y otras IES creadas por/desde comunidades u organizaciones de dichos pueblos forman parte de ellas, las de los organismos gubernamentales se vinculan con ellas. Esto se expresa en los organismos de gobierno de las mismas y en los mecanismos de toma de decisiones, como también en las formas en que se organizan y validan los aprendizajes y los objetivos que los orientan.

### **Breve visión preliminar de las perspectivas de desarrollo de este campo durante la década 2018-2027**

El desarrollo que ha registrado este campo desde finales del siglo XX se ha visto favorecido por los papeles que han venido jugando algunas organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y, complementariamente, también algunas extrarregionales; universidades y otros tipos de IES (incluyendo públicas y privadas, laicas, católicas y evangélicas, de la Región y de fuera de ella); algunos gobiernos de la Región; y algunas agencias y mecanismos de cooperación internacional, así como fundaciones privadas, agencias bilaterales, organismos regionales y del sistema de Naciones Unidas (especialmente el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, UNESCO-IESALC).

Los estudios realizados llevan a concluir que la mayoría de estos actores continuarán jugando papeles semejantes a los que hasta ahora han jugado. Pero, además, hay buenas razones para pensar que algunos de ellos los profundizarán y que otros actores se sumarán a estos esfuerzos. También hay indicios ciertos de que durante la próxima década algunas agencias de cooperación internacional brindarán menos apoyo económico a estos tipos de iniciativas, y que algunos gobiernos de la Región no ejercerán papeles tan positivos al respecto como los que tuvieron en décadas pasadas.

Las expectativas positivas antes expresadas se basan en parte en que las acciones de los actores antes mencionados tienen lugar en una época histórica en la cual parece haberse tomado conciencia de la necesidad de corregir en alguna medida los mecanismos de exclusión, cuando no explotación y expoliación, de los que han sido objeto los pueblos indígenas y los descendientes de los contingentes humanos traídos desde África en condiciones de esclavitud, durante el período colonial. Esto se expresa en la creciente valoración por visiones de mundo que proclaman la necesidad de mejorar la inclusión de estos grupos de población, así como en la puesta en práctica de algunas políticas y programas que, según los casos, se conciben como compensatorias o reparatorias.

Asimismo, esta época histórica también parece caracterizarse —al menos en parte— por la importancia de ideas de desarrollo sostenible (en sentido amplio, es decir social y ambiental). Por lo general, estas visiones movilizan

ideas de respeto y valoración por la diversidad cultural y de saberes, y la interculturalidad entendida como diálogo de culturas y/o civilizaciones, en tanto factores indispensables de gobernabilidad y desarrollo humano. No obstante, no puede perderse de vista que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados en 2015 en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, no otorgan a los conocimientos y propuestas de pueblos indígenas y afrodescendientes tanta importancia como otras formulaciones sobre el tema.

En cualquier caso, como consecuencia de este clima de época y a la vez de factores que han contribuido y continuarán contribuyendo a su orientación, cabe destacar la importancia de algunos instrumentos internacionales. En primer lugar, deben mencionarse la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y la pionera Convención 169 de la OIT (aprobada en 1989 y desde entonces ratificada por la mayoría de los países latinoamericanos). Pero, además, desde entonces se han suscripto muchos otros que resultan relevantes para este estudio, entre los más recientes, la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad Cultural de la UNESCO (2005), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), la Proclamación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) y, más recientemente, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada en el marco del 46 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA -Organización de Estados Americanos, el 15 de junio de 2016, después de 17 años de negociaciones). Como se detalla más adelante en este mismo texto, existen otros instrumentos internacionales significativos que contribuyen a este clima de época.

La ascendencia de estas ideas, valores e instrumentos resulta ser un factor que refuerza la esperable creciente importancia que las instituciones y programas educativos objeto de este estudio podrían llegar a adquirir. Esto es así especialmente porque esas orientaciones no solo están llamadas a brindar oportunidades a los mencionados grupos de población, sino también a valorar y movilizar sus saberes, en la perspectiva del llamado diálogo de saberes que forma parte de esta misma matriz discursiva, y a construir sociedades que se benefician del reconocimiento y valoración de la diversidad cultural. En ese



marco, suele sostenerse que estas sociedades deberían movilizar dicha diversidad cultural a través de políticas que promuevan una interculturalidad positiva y constructora de órdenes sociales más justos e inclusivos, y así de sociedades más poderosas, por ser capaces de beneficiarse de saberes diversos.

Estos aspectos de clima de época y de corrección de situaciones de discriminación e inequidades de larga data llevan a pensar que, en la medida en que en la Región se mantenga la vigencia de las instituciones democráticas, las tendencias a que aumente la importancia de las experiencias de educación superior para/con/por pueblos indígenas y afrodescendientes se fortalecerán.

Sin embargo, es necesario apuntar que estas tendencias favorables al desarrollo y profundización de estos tipos de experiencias se desarrollan con considerable atraso histórico y en el marco de diferencias muy significativas de recursos económicos y organizativos entre los grupos de población e instituciones y programas objeto de este estudio y los grupos sociales y modalidades de educación superior históricamente dominantes. Esto acontece también en el marco de importantes procesos de transnacionalización económica y de articulación igualmente transnacional entre universidades y otros tipos de IES, centros de investigación y corporaciones transnacionales. Estos factores hacen que, si bien las tendencias observadas permiten augurar la creciente importancia de las instituciones y programas objeto de este estudio, esta, no obstante, podría darse a un ritmo menor y/o de maneras finalmente menos significativas que las modalidades de educación superior directamente asociadas a las tendencias transnacionales dominantes.

Como quiera que sea, existen algunos factores particulares adicionales que llevan a pensar que estas modalidades educativas aumentarán su importancia en la próxima década:

- a) El escaso desarrollo de estas modalidades educativas respecto de la importancia cuantitativa de las poblaciones indígena y afrodescendiente de la Región, las cuales, según datos de la última ronda de censos nacionales y tomadas conjuntamente, superan los 170 millones de habitantes y representan casi el 30 % de la población total de la Región (ver **Tabla 1** para datos detallados)
- b) La creciente organización y visibilidad de organizaciones indígenas y/o afrodescendientes en casi todos los países de la Región, y con ello de su capaci-

dad de formular demandas y propuestas y buscar formas de hacerlas viables. Estas organizaciones por lo general son conscientes de que su lucha lleva siglos y que lo importante es continuar avanzando en sus reclamos y propuestas, así sea lentamente.

- c) La creciente valoración de estas organizaciones por el acceso de sus pueblos a todos los niveles de los sistemas institucionales de educación.
- d) La progresiva capacidad de estas organizaciones para formular propuestas de educación superior y ponerlas en práctica por sí mismas y/o mediante alianzas con organizaciones análogas, universidades y otros tipos de organizaciones de profesionales.
- e) El reconocimiento de la deuda histórica de las sociedades y Estados contemporáneos con los pueblos indígenas y afrodescendientes, el cual se expresa con frecuencia en declaraciones de instituciones y dirigentes políticos y sociales de América Latina y de otras regiones del mundo.
- f) La creciente valoración por la diversidad cultural y la educación intercultural, expresada tanto en constituciones nacionales y leyes de educación, como en instrumentos internacionales.
- g) Las declaraciones y acciones favorables a las demandas y propuestas educativas de pueblos indígenas y afrodescendientes por parte de algunos gobiernos de la Región y de fuera de ella, así como de organismos y mecanismos intergubernamentales (ONU, UNESCO, UNICEF, FAO, OIT, CEPAL, OEA, Parlatino, Instituto de Transferencias de Tecnologías Apropriadas para Sectores Marginales-ITACAB del Convenio Andrés Bello), agencias de cooperación bilateral, fundaciones privadas, universidades y otras IES de la Región y extra-regionales.

Dadas las desigualdades históricamente acumuladas, es de prever que, de cualquier modo, el desarrollo de factores y tendencias “favorables” será insuficiente para compensar las condiciones de inequidad prevalecientes. El mayor y mejor desarrollo de las mencionadas tendencias favorables dependerá en buena medida de la adecuada colaboración entre organizaciones sociales de estos pueblos, universidades y otras IES, agencias gubernamentales, intergubernamentales y de cooperación internacional y fundaciones privadas locales, nacionales e internacionales.

La Declaración Final de la II Conferencia Regional de Educación Superior, realizada en Cartagena de Indias en 2008 (CRES 2008), dio un importante respaldo a las demandas, propuestas y experiencias de educación superior para/con/por pueblos indígenas y afrodescendientes. Más recientemente, la inclusión del eje temático educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina como uno de los siete ejes vertebradores de la CRES 2018 genera expectativas auspiciosas al respecto.

No obstante, el panorama no solo incluye factores y tendencias favorables a la evolución de este campo, sino también otros que resultan preocupantes al respecto. Existen algunos aspectos que actualmente afectan, y podrían continuar haciéndolo, el desarrollo de las experiencias de educación superior por/con/para pueblos indígenas y afrodescendientes. Entre ellos destacan las reiteradas declaraciones y acciones de varios gobiernos de la Región que desconocen los derechos de estos pueblos consagrados en las respectivas constituciones nacionales y en instrumentos internacionales. Más preocupante aún, en ciertos casos, estas declaraciones incluso representan a algunos pueblos indígenas como “peligrosos” para las respectivas sociedades nacionales y sus Estados (como en los casos de Argentina y Chile). También resulta relevante la existencia de una importante brecha entre los derechos consagrados y su aplicación y expresión en políticas públicas concretas, sostenidas por presupuestos apropiados para su puesta en práctica, como ya ha sido documentado en un estudio del IESALC (Mato, coord. 2012). A esta brecha ya observada se añaden las crecientes limitaciones de los presupuestos asignados a educación pública (incluyendo educación superior) en varios países latinoamericanos (e incluso su congelamiento por 20 años, como en el caso de Brasil). Especialmente preocupantes resultan las reducciones presupuestarias y cancelaciones de programas de Educación Intercultural Bilingüe y/o de formación de docentes especializados que se observan en algunos países de la Región (como en el caso de Argentina). Estas tendencias negativas constituyen retos significativos para el desarrollo de los tipos de experiencias de educación superior intercultural que nos ocupan, que demandarán la orientación de esfuerzos específicos para superarlas.

### **Importancia demográfica de los pueblos indígenas y afrodescendientes**

Una de las formas en las que se han expresado y reproducido las formas de exclusión y subordinación de pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina ha sido la ausencia de datos que permitan apreciar su importancia demográfica, así como su situación respecto de variables económicas y sociales particulares, incluyendo educación. Sin embargo, especialmente desde finales de la década de los ochenta y comienzos de la de los noventa del siglo pasado, las ya mencionadas reformas constitucionales han hecho posible y necesaria la producción de estadísticas al respecto. En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos genera información censal sobre estos pueblos. Existen críticas y discrepancias sobre las metodologías utilizadas pero, en cualquier caso, al menos la generan. Lamentablemente no puede decirse lo mismo de las universidades y otros tipos de IES, como tampoco de los sistemas nacionales de educación. Son muy pocas las universidades y otras IES que registran información de este tipo y prácticamente ningún sistema educativo nacional o provincial/estadal lo hace. Este es de hecho un reclamo reiterado de organizaciones y estudiantes indígenas y afrodescendientes, y de otros actores sociales relacionados.

Como consecuencia de ello, resulta extremadamente difícil estimar de manera fehaciente la demanda potencial insatisfecha de educación superior para estos pueblos. No obstante, las referencias a los problemas de acceso, permanencia y graduación de miembros de pueblos indígenas y afrodescendientes en quince países latinoamericanos, documentados por el equipo del eje temático Educación Superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina, de la CRES 2018, que he tenido la responsabilidad de coordinar y cuyos resultados se encuentran actualmente en prensa (Mato, coord. 2018), ilustran acerca de la importancia de las dificultades de acceso y graduación de miembros de estos pueblos a/de la educación superior. Ellos resultan indicativos de lo que denominamos demanda potencial insatisfecha de educación superior por parte de estos pueblos, especialmente si esta se analiza como proceso.

La cuantitativamente indeterminada pero reconocidamente significativa magnitud de esta demanda insatisfecha resulta sugerente de cuánto

podría crecer este conjunto de modalidades educativas si se tomaran las acciones del caso. Puesto que si bien un buen número de miembros de estos pueblos no ha completado su educación básica y un número aún mayor tampoco la educación secundaria, resulta que quienes la han completado de todos modos no pueden acceder a la educación superior o transitarla exitosamente. Esto se debe, según consta en dichos estudios, a factores diversos entre los cuales cabe destacar, por ejemplo, distancia geográfica entre sus hogares y los centros educativos, deficiencias en la calidad de la educación básica y secundaria que han recibido, limitaciones económicas, escasez de becas, incompatibilidades con los calendarios agrícolas (en los casos de aquellos que habitan en el medio rural), escasa o nula pertinencia de las oportunidades de formación con sus trayectorias y proyectos de vida y los de sus comunidades, dificultades lingüísticas (en los numerosos casos en los cuales su lengua materna es diferente de las lenguas oficiales de los sistemas educativos), entre otros.

Adicionalmente, debe destacarse la importancia de un componente especialmente importante de esa demanda potencial insatisfecha, el cual está asociado al interés de numerosos miembros de esos pueblos que han concluido estudios secundarios en formarse como docentes para trabajar en sus comunidades. Por lo general, esa posibilidad se relaciona con la existencia de programas de Educación Intercultural Bilingüe o a demandas por su creación o expansión. Lo especialmente importante de este segmento de demanda es que la exitosa formación de estos docentes y su conveniente inserción profesional –en un plazo de aproximadamente doce años– haría posible el acceso a educación superior de un número aún mayor de estudiantes provenientes de estos pueblos. Pero, además, este grupo profesional es particularmente importante porque es un fuerte y proactivo demandante de oportunidades de formación de posgrado en educación y/o de segundas carreras técnicas o profesionales, las cuales según se observa en campo no siempre están directamente asociadas al área de educación, sino también –y frecuentemente– a las de derecho, salud, desarrollo local, historia, comunicación, entre otras especialmente significativas para sus trayectorias y proyectos de vida, y los de sus comunidades.

Expuesto lo anterior, debe destacarse que en América Latina la población indígena es de aproximadamente 47 millones de personas y la afro-

descendiente supera los 124 millones. De este modo, equivalen a más del 8 % y a casi el 22 % respectivamente de la población total de la Región. Es decir que, de manera conjunta representan casi el 30 %. Desde luego, la significación estadística de estos pueblos varía de país en país. Pero, como sea, debe notarse que en varios de ellos se trata de contingentes humanos numerosos, incluso en algunos países que históricamente han negado –y continúan negando– la importancia de estos pueblos en la composición de su población.

**Tabla 1. Población indígena y afrodescendiente en América Latina**

Pais	Año de datos censales o encuesta inter-censal	Población total (redondeada) en millones	Población indígena (redondeada) en millones	% Población indígena (redondeado) respecto del total (a)	Población afrodescendiente (redondeada) en millones	% Población afrodescendiente (redondeado) respecto del total
<b>Total América Latina</b>	--	<b>576,8</b>	<b>46,84</b>	<b>8,12 %</b>	<b>124,29</b>	<b>21,55 %</b>
México	2015	120	26	22 %	1,3	1,2
Perú	2007	28,2	3,9	14 %	Sin datos.	Sin datos.
Guatemala	2002	14	6	41 %	0,005	0,4 %
Bolivia (b)	2012	10	4	41 %	0,016	0,16 %
Colombia	2005	41	14	34 %	4,3	10,6 %
Ecuador	2010	15	1	7 %	1	7,2 %
Argentina	2010	40	1	2,5 %	0,15	0,4 %
Brasil	2010	198	0,8	0,4 %	97	51 %
Venezuela (c)	2011	29	0,7	3 %	15,5	53 %
Chile	2002	15	0,7	4,6 %	Sin datos.	Sin datos.
Honduras	2010	7,5	0,5	7 %	0,06	1 %
Panamá	2010	3,5	0,4	12 %	0,3	9 %
Nicaragua	2005	5,1	0,23	4,5 %	0,023	0,45 %
Paraguay	2012	6	0,1	1,7 %	0,01	0,15 %
Costa Rica	2011	4,5	0,1	2,5 %	0,3	8 %
El Salvador	2007	6	0,01	0,2 %	0,07	0,1 %
Cuba	2010	11	Sin datos.	Sin datos.	4	36 %
Haití	2010	10	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.
República Dominicana	2010	10	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.
Uruguay	2010	3	Sin datos.	Sin datos.	0,26	7,7 %

Fuentes: Elaboración propia con base en datos censales y encuestas intercensales de los respectivos países y de CELADE-División de Población de CEPAL, revisión 2015.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Complementariamente para población afrodescendiente: Rodríguez Wong, Laura y Jhon Antón Sánchez. *Situación de la población afro-descendiente e indígena en América Latina - puntos de reflexión para el debate sobre Cairo + 20*. Belo Horizonte: ALAP, 2014 y para población indígena *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, Washington DC: Banco Mundial, 2015).

## Marcos constitucionales y legales

En la actualidad las constituciones y leyes de la mayoría de los países latinoamericanos reconocen a los pueblos indígenas derechos de idioma, educación, identidad y/u otros relacionados. Hasta el presente, este reconocimiento está consagrado en las constituciones de quince países latinoamericanos que resulta conveniente enumerar: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. A esto se agrega que catorce países latinoamericanos han ratificado un instrumento internacional de gran importancia en la materia, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. El alcance de este reconocimiento es variable, pero lo que interesa destacar acá es que la tendencia observable es a que nuevos países hagan algún tipo de reconocimiento, así como a ampliar el alcance del ya establecido.

A este reconocimiento a nivel constitucional se agrega el hecho de que en prácticamente todos los países de la Región están en vigencia leyes y normativas específicas, dirigidas al reconocimiento y protección de los derechos de estos pueblos y/o de individuos indígenas. Más aún, en casi todos ellos estas leyes se expresan además en normativas específicas para el ámbito educativo. En pocas palabras, existe, si no suficiente, al menos cuantiosa normativa en esta materia. No obstante, el ya mencionado estudio realizado por un equipo del IESALC en diez países de la Región muestra que lo que generalmente falla es su aplicación (Mato, coord. 2012). Esto se debe en parte a que el racismo y la discriminación inconscientemente instalados en los imaginarios de los actores sociales hacen que esto ocurra, y en parte a lo que suele denominarse falta de

**a** La población indígena se calculó utilizando la "autoidentificación" en todos los censos, con la salvedad de Perú, donde el criterio censal es "lengua materna" y esta variable solo es considerada para la población de 5 o más años de edad. En el caso de este país, los datos oficiales del censo de 2007 reportan las cifras absolutas incluidas en la **Tabla 1**, pero el porcentaje ha sido corregido, pues el que aparece en la publicación de datos censales (15,9 %) es algebraicamente inconsistente con las cifras absolutas (población total: 28 220 764; población "idioma o lengua nativa": 3 919 314), de las que resultaría un porcentaje del 13,88 %, que en la **Tabla** se ha redondeado en 14 %.

**b** En Bolivia solo se preguntó a los encuestados de 15 o más años si se autoidentificaban como indígenas. Por esto, en el cálculo incluido en esta **Tabla 1** se ha extrapolado el porcentaje de población indígena incluido en el segmento "15 o más años" al segmento de menores de 15 años.

**c** En Venezuela, la pregunta censal incluyó no solo la denominación "negro" o "afrodescendiente", sino también "moreno". Los porcentajes desagregados para cada una de estas categorías censales fueron: moreno/a: 49,9 %; negra/o: 2,8 %; afrodescendiente: 0,7 %.



voluntad política (Mato, coord. 2012). Sin embargo, tal vez sea más apropiado expresar esta última idea en términos de correlaciones de fuerzas. Este detalle no es meramente terminológico, por lo que resulta importante para este análisis. Especialmente desde 1992 para acá, la capacidad de presión de las organizaciones indígenas y de otros actores comprometidos con la defensa de los derechos de estos pueblos ha venido creciendo y, por los diversos factores ya mencionados, es de esperar que siga haciéndolo. El caso es que, en la medida que lo haga, cuenta ya con la existencia de normativas que no hay que generar, sino lograr su aplicación.

En cambio, los derechos de los afrodescendientes aún no están plasmados en tantas normativas ni textos constitucionales. No obstante, cabe esperar que la tendencia observada respecto de los pueblos indígenas, aunada a la creciente importancia del ya mencionado clima de época que favorece el reconocimiento de la diversidad cultural y la valoración positiva por la interculturalidad, la equidad y la inclusión, así como la valoración negativa respecto del racismo y toda forma de discriminación negativa, expresadas en instrumentos internacionales, habrán de favorecer crecientemente la consideración de las demandas de estas poblaciones. Adicionalmente, un número creciente de organizaciones afrodescendientes y otros actores sociales con agendas convergentes (algunos de los cuales forman parte de universidades y otros tipos de IES) vienen mostrando crecientes niveles de organización, capacidad de articulación de propuestas, y de conquista de respuestas a sus demandas en diversos países de la Región. Debido a estos factores, cabe esperar que en las próximas décadas las constituciones y leyes de estos países tiendan a reconocer derechos y compensar y/o reparar (según diversas tendencias en este campo) a estos grupos de población y que esto se exprese en el campo de la educación, en general, y la superior, en particular.

### **Convenios y otros instrumentos internacionales**

Diversos convenios y otros tipos de instrumentos internacionales han constituido marcos de acción favorables para que tanto organizaciones indígenas y afrodescendientes, como otros tipos de organizaciones sociales, partidos políticos, agencias gubernamentales, universidades y otras IES, organis-

mos profesionales e intelectuales públicos promuevan iniciativas y reformas tendientes a lograr la inclusión de personas y de contenidos indígenas y afrodescendientes en la educación superior. Por las razones expuestas respecto del relativo “atraso” histórico que la Región exhibe en este campo, así como por las constelaciones de actores y factores que se analizan en secciones anteriores y posteriores de este capítulo, incluyendo el ya referido clima de época, es de esperar que en los próximos años continúen registrándose avances en esta materia, tanto en términos del desarrollo de nuevos instrumentos, como de la creciente adhesión a los mismos y en su aplicación a las diversas legislaciones y normativas nacionales.

Es importante la cantidad y relevancia de los convenios y otros tipos de instrumentos internacionales que han resultado significativos (y cabe esperar que continúen siéndolo) para la inclusión no solo de miembros de pueblos indígenas y afrodescendientes en universidades y otras IES convencionales, sino también de contenidos y modos de aprendizaje propios de esos pueblos, así como para favorecer la creación y/o fortalecimiento de universidades y otras IES promovidas por ellos y/o explícitamente orientadas a atender sus intereses y demandas.

Debe destacarse el papel jugado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989 y que hasta la fecha ha sido ratificado por los catorce países latinoamericanos antes mencionados. Lo importante del caso es que, como lo dispone este Convenio y las constituciones nacionales de los países antes referidos, los Estados que ratifican dicho instrumento internacional están obligados a acatar sus regulaciones. No es posible acá entrar en muchos detalles, pero como mínimo es necesario señalar que los artículos 22, 26 y 27 del Convenio 169 consagran derechos específicos a los pueblos indígenas en materia de “educación a todos los niveles” (art. 26); es decir, también lo hacen respecto de la educación superior.

A los efectos de este capítulo interesa especialmente citar *in extenso* el artículo 27, para posteriormente señalar detalles de su contenido que resultan especialmente significativos para entender los conflictos que suelen presentarse –y es de prever que continuarán haciéndolo– entre agencias gu-

bernamentales y experiencias de educación superior establecidas y gestionadas por organizaciones y/o referentes de pueblos indígenas. El artículo 27 del Convenio 169 establece:

[Los programas de educación destinados a estos pueblos deben] responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales, (...). La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar (...). Los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin. (Disponible en línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>) Fecha de consulta: 20/12/2017).

Es importante notar que este artículo del Convenio 169 establece claramente que los programas de educación destinados a estos pueblos deben responder –dicho brevemente– a sus visiones de mundo y proyectos de futuro, y que la autoridad competente debe asegurar esto. También lo es que los gobiernos deben reconocer el derecho de estos pueblos a crear sus propias instituciones, pero –y acá viene un punto que da lugar a controversias– esto debe ser así “siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos”. Adicionalmente establece también que esa autoridad deberá facilitarles “recursos apropiados con tal fin”. Es dentro de este nudo de condicionamientos mutuos que agencias gubernamentales con competencia en la materia y organizaciones y referentes de pueblos indígenas deben lograr negociar soluciones. Según establece este Convenio las experiencias desarrolladas deben satisfacer “las normas mínimas establecidas por la autoridad competente”, sí, pero estas deben establecerse “en consulta con esos

pueblos”. Este es el nudo gordiano que debe resolverse apropiadamente en cada caso.

No hay duda de que lo estipulado deja abierto el terreno para conflictos, pero también para negociaciones. En este punto las universidades y otros tipos de IES, así como el IESALC y mecanismos de concertación de políticas, podrían contribuir significativamente a instrumentar soluciones satisfactorias para ambas partes. Seguramente, lograrlo no resultará sencillo, pero debe ser posible. De hecho ya ha sido posible, por ejemplo, en Nicaragua, donde, a comienzos de la década de 1990, dos agrupamientos de líderes indígenas y afrodescendientes lograron establecer sendas universidades que el Estado nicaragüense reconoce como “regionales, comunitarias e interculturales”, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y la Bluefields Indian & Caribbean University (BICU). No solo eso, sino que estas dos universidades forman parte del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y son reconocidas como tales por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CNEA), el cual evalúa su funcionamiento con base en criterios y modalidades de evaluación que fueron construidos de manera participativa.

La experiencia de Nicaragua contrasta con el cierre de la Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas Amawtay Wasi, que se produjo en Ecuador en el año 2013, tras un proceso de evaluación por parte del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Limitaciones de extensión impiden analizar acá las diferencias entre ambos casos, sobre las cuales he abundado en una publicación anterior (Mato, 2014). Para los propósitos de este texto, basta con apuntar que las principales diferencias han sido de carácter político y han estado asociadas a las posibilidades reales de participación de representantes de la universidad evaluada, y a la capacidad de negociar de las partes. Esta es una dimensión importantísima para el posible desarrollo de experiencias de este tipo, tanto en el pasado como en el presente y en la próxima década. Destaco este aspecto que retomaré hacia el final de este texto, al evaluar los desafíos que afronta el campo de experiencias que nos ocupa.

Otros instrumentos importantes son la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la

Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Proclamación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) y, más recientemente, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la OEA en 2016).

En el marco del trabajo de la UNESCO, deben destacarse particularmente la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural (2001) y la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005). Específicamente en el campo de la educación superior, debe mencionarse la Declaración Mundial sobre Educación Superior para el Siglo XXI, emitida por la Conferencia Mundial de Educación Superior, reunida en París en 1998, la cual establece que una de las misiones centrales de la educación superior es ayudar a entender, interpretar, preservar, mejorar, promover y diseminar las culturas en un contexto de pluralismo y diversidad cultural. Más reciente y especialmente significativa para este capítulo resulta la Declaración Final de la CRES 2008, cuyo acápite C3 establece:

Se deben promover la diversidad cultural y la interculturalidad en condiciones equitativas y mutuamente respetuosas. El reto no es solo incluir a indígenas, afrodescendientes y otras personas culturalmente diferenciadas en las instituciones tal cual existen en la actualidad, sino transformar a estas para que sean más pertinentes con la diversidad cultural. Es necesario incorporar el diálogo de saberes y el reconocimiento de la diversidad de valores y modos de aprendizaje como elementos centrales de las políticas, planes y programas del sector.

Este acápite ha sido y continúa siendo invocado por numerosos actores significativos en este campo para lograr el reconocimiento de sus iniciativas, como también sus avances en ellas. Adicionalmente, el mismo sirvió de punto de partida para que una reunión organizada por el IESALC en 2012 consensuara la llamada Iniciativa Latinoamericana por la Diversidad Cultural y la Interculturalidad con Equidad en Educación Superior, posteriormente adopta-

da como parte de la Declaración de Panamá sobre la Educación en la Sociedad del Conocimiento, suscrita por los presidentes de las comisiones de educación o equivalentes de los parlamentos miembros del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), sus parlamentarios miembros de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación, y demás legisladores (Panamá, 22-06-2012), instrumento que también suele invocarse con frecuencia para validar iniciativas en este campo.

La vigencia de las convenciones y otros instrumentos internacionales antes mencionados, consideradas conjuntamente con la actitud proactiva de organizaciones indígenas y afrodescendientes, así como de diversos sectores de las sociedades civiles, partidos políticos, agencias gubernamentales, universidades y otras IES, y diversos sectores profesionales e intelectuales, conducen a concluir que los tipos de experiencias que nos ocupan podrán continuar desarrollándose favorablemente y, más aún, acrecentar su importancia.

Desde luego, estos factores tendencialmente positivos no están exentos de los riesgos inherentes a procesos económicos contractivos y/o concentradores de ingresos que, eventualmente, podrían afectar las oportunidades concretas de realización de las mencionadas iniciativas. Sin embargo, la experiencia de las últimas dos décadas lleva a pensar que, en el actual período histórico, el interés en asegurar condiciones de gobernabilidad podría impedir que tendencias económicas contractivas afecten abiertamente aquellas vinculadas con el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y los derechos educativos de pueblos indígenas y afrodescendientes, aunque seguramente sí podrían afectar las disponibilidades presupuestarias para encarar algunas de ellas con el alcance y profundidad que demandan. En definitiva, el desarrollo de unas y otras tendencias se jugará en el terreno político. En este escenario, cabría esperar que algunas universidades y otros tipos de IES, o al menos sectores de las mismas, opten por contribuir a consolidar las transformaciones sociales asociadas a valores democráticos y de justicia social, en curso en este campo desde finales del siglo XX. Resulta plausible afirmar que esto forma parte de los desafíos que deberá enfrentar la educación superior durante la próxima década.

### **Algunos actores clave en el desarrollo de este campo y en las tendencias en curso**

Un buen número de universidades que, como parte de su labor, sostiene iniciativas en este campo, regularmente promueven encuentros domésticos e internacionales sobre el tema, o bien estimulan y facilitan la circulación de estudiantes y docentes, y/o realizan publicaciones, y/o impulsan y sostienen el funcionamiento de redes de colaboración. Estas y otras actividades están usualmente dirigidas a enriquecer sus funciones puertas adentro, y también a fortalecer el desarrollo de este campo, que ha venido creciendo de manera sostenida desde la década de 1990. Pero ellas no son las únicas que trabajan en esa dirección. De maneras diversas, aunque en ocasiones articuladas, ellas y otros actores sociales han venido jugando papeles importantes en el desarrollo de este campo. Y todo indica que continuarán haciéndolo durante la próxima década. Este heterogéneo universo incluye:

- a) Diversas redes y organizaciones de intelectuales, estudiantes, docentes y otros profesionales indígenas y afrodescendientes (incluyendo algunas de alcance regional subnacional, algunas de alcance nacional y otras abarcadoramente latinoamericanas).
- b) Diversas redes y organizaciones de docentes e investigadores que no se autoidentifican como miembros de pueblos indígenas o afrodescendientes, pero que participan en experiencias en este campo (incluyendo algunas de alcance regional subnacional, algunas de alcance nacional y otras abarcadoramente latinoamericanas).
- c) Un número creciente de universidades y otros tipos de IES total o parcialmente dedicadas a sostener experiencias educativas para/por/con pueblos indígenas o afrodescendientes, y de algunas redes y organizaciones constituidas por ellas (incluyendo universidades y otras IES públicas y privadas –generalmente católicas o evangélicas–, convencionales e interculturales, casi todas de países latinoamericanos, pero también algunas australianas, canadienses, estadounidenses y europeas).
- d) Varios organismos intergubernamentales, agencias de cooperación internacional y fundaciones privadas internacionales.

- e) Unas pocas agencias gubernamentales de países latinoamericanos con competencia en la materia.

Sería demasiado extenso analizar detalladamente el papel de cada una de las instituciones, asociaciones, redes y otras organizaciones que han venido actuando de manera importante en este campo. Abundante información al respecto puede encontrarse en publicaciones anteriores ya referidas en este mismo texto (Mato, coord. 2008, 2009a, 2009b, 2015, 2016, 2017, 2018). Aquí mencionaremos solo algunas de ellas a título de ejemplos. Lo que interesa destacar es que muchos de estos actores han jugado papeles clave para lograr los avances que hasta la fecha se han alcanzado en el desarrollo del campo que nos ocupa, y todo hace esperar que la mayoría de ellos continuarán jugando papeles de este tipo durante la próxima década y otros nuevos comenzarán a sumar esfuerzos.

Este relativamente amplio y diverso universo de actores incluye, de manera destacada, a las y los docentes de educación intercultural bilingüe (EIB) y a las egresadas y egresados de cursos de licenciaturas y diversas modalidades de postgrado (incluyendo maestrías) en EIB, quienes, en muchos casos, son además docentes, cuyo número crece de año en año en buena parte de los países la Región. Tanto los estudios realizados como las visitas a experiencias e intercambios sostenidos regularmente con estos grupos llevan a concluir que igualmente crece su conciencia respecto de la importancia del avance del desarrollo de experiencias de los tipos que nos ocupan; lo cual, además, en muchos casos se vincula también a sus propios intereses prácticos de campo de trabajo. Estos grupos profesionales han venido jugando un muy importante papel como mediadores de necesidades y articuladores de demandas en este campo. Pero no son los únicos; el número de técnicos y profesionales indígenas y afrodescendientes en diversas áreas crece permanentemente. El caso es que un buen número de ellos, tanto en entrevistas y declaraciones públicas, como en conversaciones sostenidas en diversos espacios académicos en varios países de América Latina, generalmente expresan sentirse fuertemente comprometidos con el desarrollo de los tipos de experiencias que constituyen el objeto de este estudio.



En varios países de la Región, los docentes, investigadores, y profesionales de diversos campos, indígenas y afrodescendientes, actúan a través de redes y asociaciones formalmente establecidas para promover y organizar encuentros, y activar en pro del campo que nos ocupa. Esto lo hacen a través de diversos medios, incluyendo tanto los electrónicos como los impresos, además de formular y sostener demandas y propuestas al respecto ante universidades y otras IES, gobiernos locales, provinciales y nacionales, o bien ante las respectivas agencias gubernamentales de educación. Esto resulta especialmente visible en Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú, entre otros países. En Brasil, por ejemplo, en el año 2000 fue creada la Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN), la cual en 2015 promovió la creación de la Asociación de Investigadores Negros/as de América Latina y el Caribe (AIN-ALC). Otros casos son, por ejemplo, la Organización de Docentes Indígenas de Misiones (ODIM), en Argentina; la Asociación Nacional de Maestros de Educación Bilingüe Intercultural (ANAMEBI), en Perú; la Unión de Profesionistas Indígenas de Nayarit (UPIN), en México y la Asociación de Abogados y Notarios Mayas de Guatemala (ANMAG), en Guatemala; entre muchas otras.

Otra fuerza importante la constituyen las organizaciones de estudiantes indígenas y afrodescendientes. En Colombia, por ejemplo, las asociaciones de estudiantes indígenas (cabildos universitarios) y afrodescendientes (palenques y otras organizaciones) son muy activas. Además, suelen lograr el apoyo de docentes e investigadores de sus respectivas universidades e, incluso, apoyo institucional de algunas universidades, para realizar encuentros regionales y nacionales, a algunos de los cuales invitan inclusive a ponentes del exterior. Con estas actividades, además de lograr aprendizajes mutuos, van ganando visibilidad y promoviendo el tema dentro de las universidades participantes. También existen organizaciones semejantes en otros países de la Región, como, por ejemplo, la Organización de Jóvenes Estudiantes Indígenas de Madre de Dios (OJEIMAD), en Perú; la Asociación Maya de Estudiantes Universitarios, en Guatemala, entre otras. Una red especialmente extensa y proactiva, con presencia en todos los países de la Región, es la Red de Egresados y Egresadas de la Universidad Indígena Intercultural (REUII) (esta universidad forma parte del Fondo Indígena, más abajo se amplía información al respecto).

Son numerosas las universidades que sostienen experiencias de educación superior para/por/con pueblos indígenas y afrodescendientes, que regularmente realizan actividades en pro del desarrollo de este campo, en las cuales incluyen la participación de instituciones análogas y de otros actores relevantes en el mismo. Algunas de ellas han jugado y continúan jugando papeles especialmente destacados, junto con unos pocos organismos intergubernamentales y agencias de cooperación internacional. Entre todas, la ya mencionada URACCAN tal vez sea la que ha jugado el papel más destacado. No solo por sus iniciativas pioneras y en la promoción de relaciones de colaboración a escala latinoamericana, sino también porque su accionar en ese mismo nivel ha sido especialmente sostenido, como se ilustra más adelante en este texto.

Otra universidad que ha jugado un importante papel en la promoción de relaciones de colaboración en este campo a escala regional es la ya mencionada Universidad Indígena Intercultural (UII), y todo indica que continuará haciéndolo. Cuenta para ello con el importante apoyo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, usualmente llamado simplemente el Fondo Indígena (FI). Establecido en 1992, el FI es un organismo internacional, público, creado mediante un convenio suscrito por 22 países y ratificado hasta la fecha por 16 de ellos. Entre sus funciones principales cabe destacar acá las de apoyar a los pueblos indígenas en la preparación de proyectos y programas, estimular la identificación, negociación y concertación de recursos técnicos y financieros para llevar adelante proyectos y programas propuestos por los pueblos y comunidades indígenas y colaborar con los gobiernos y las entidades de asistencia técnica y financiera en la identificación de los requerimientos de los pueblos indígenas, además de facilitar una relación directa con ellos y generar condiciones eficientes para la colocación de sus recursos. En 2005 el FI creó la UII, bajo la modalidad de una articulación de trece centros académicos (de diez países de la Región y además España) autodefinidos como indígenas o que trabajan sobre temas relacionados con ese campo. En el marco de la UII se ha creado además la inicialmente llamada Cátedra Indígena Itinerante, que posteriormente se convirtió en Cátedra Indígena Intercultural (CID), y que en 2015 fue reconocida por la UNESCO como Cátedra UNESCO. Adicionalmente, en 2008, el FI creó también la Red de Universidades Indígenas

Interculturales y Comunitarias de Abya Yala (RUIICAY), constituida por once IES de nueve países de América Latina, y adicionalmente la Red de Centros Académicos Asociados. De este modo, la UII funciona articulando las actividades de la CII y las dos redes de IES recién mencionadas, y la REUII. Esta estructura y el apoyo del FI le permiten desplegar acciones a escala latinoamericana.

En este contexto, el FI y la UII han organizado y financiado numerosos encuentros de egresadas y egresados, de sabias y sabios indígenas, de universidades miembros de sus redes y otros aún más amplios. Viene al caso mencionar dos de los más recientes, pues ambos fueron concebidos en parte para ofrecer orientaciones de interés para la CRES 2018. El primero fue el Encuentro Regional Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Intercultural: Hacia la construcción de confianza para su fortalecimiento, realizado en abril de 2016 en la ciudad de Managua, Nicaragua, el cual significativamente fue concebido y organizado en colaboración con UNESCO - IESALC, el Consejo Nacional de Universidades (CNU) y Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CNEA) de Nicaragua, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y la Red de Universidades Indígenas, Interculturales y Comunitarias de Abya Yala (RUIICAY). Para su realización se contó con apoyo económico de la agencia alemana de cooperación GIZ. Como resultado de ese evento se emitió el Documento de Managua. Conclusiones y ratificaciones.<sup>7</sup> En tanto, el más reciente fue el Foro Internacional: Pueblos originarios, Afrodescendientes y educación superior en América Latina y el Caribe: Hacia la Interculturalización de la educación superior, que se desarrolló en la ciudad de Quito, Ecuador, en noviembre de 2017 y emitió la llamada Declaración de Quito.<sup>8</sup> Ambos documentos contienen importantes reflexiones y recomendaciones para el desarrollo de este campo —específicamente con miras a la CRES 2018— y, además, se apoyan especialmente en el ya citado acápite C3 de la Declaración Final de la CRES 2008. Esto es indicativo de cómo este tipo de iniciativas contribuye a establecer un marco ético-político para el desarrollo de esta área. En este sentido, también resulta significativo que la redacción del citado acápite C3 de

<sup>7</sup> El texto completo del documento está disponible en: <http://untref.edu.ar/sitios/ciea/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/Conclusiones-Reunion-UNESCO-FI-Managua-30-04-2016-Versi%C3%B3n-CORREGIDA-30-05-2016.pdf>

<sup>8</sup> El texto completo del documento está disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Pc/Mis%20documentos/A%20-%20Folders%20Varios/Univer%20Indigenas%20+%20EIB/DeclaraciondeQuito-241117.pdf>

la Declaración Final de la CRES 2008 se asentó en las recomendaciones presentadas ante esa conferencia por el ya mencionado Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior de UNESCO-IESALC, las cuales a su vez se elaboraron a partir de las recomendaciones previamente formuladas en una serie de importantes encuentros realizados durante la década anterior.

El primero de estos encuentros se realizó en mayo de 1997. Fue el Seminario Universidades Indígenas y Programas Afines, organizado por la URACCAN, el Saskatchewan Indian Federated College (SIFC), de Canadá, y la Universidad de La Paz (UPAZ), en la sede de esta última en Costa Rica. Esta reunión fue un espacio en el cual se intercambiaron ideas acerca de 23 experiencias en curso, representadas en el evento. Uno de los logros de esta reunión fue la creación de una Red de Universidades Indígenas y Programas Afines (Barreno, 2003, p. 26). Interesa destacar el papel jugado por URACCAN ya que, desde entonces, esta universidad ha continuado jugando un papel de la mayor importancia en la articulación de relaciones de colaboración en este campo. En octubre de 1999 URACCAN organizó el encuentro Indígenas 2000, esta vez en Nicaragua, que incluyó a los participantes en el primer encuentro y se amplió con algunos más (Barreno 2003: 26).

En abril de 2002, UNESCO-IESALC participa por primera vez en la construcción de este naciente campo de alcance latinoamericano y lo hace organizando en Guatemala la Reunión Regional sobre la Educación Superior de los Pueblos Indígenas de América Latina, con apoyo del Gobierno de Guatemala y de la Oficina de la Representación de la UNESCO en ese mismo país. Participaron 31 directivos y especialistas de instituciones de educación superior indígena de 11 países de la Región y uno del ya mencionado SIFC, de Canadá, más 6 representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales de educación superior. Las ponencias presentadas en esta reunión se recogieron en un libro compilado y publicado por UNESCO-IESALC (2003) que sería la primera publicación de este organismo en la materia. Esta también sería la primera ocasión en que participan representantes de un gobierno nacional.

A partir de entonces, UNESCO-IESALC comenzó a jugar un papel importante en este campo. De este modo, en 2003 coorganizó el Primer Encuentro Nacional de Políticas de Educación Superior Indígena, conjuntamente

con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Universidad de San Buenaventura de Cali, con apoyo del Ministerio de Educación Nacional de Colombia y varias organizaciones indígenas y universidades nacionales de ese país (Pancho Aquite et. al. 2004). Esta ocasión fue la primera en la cual se involucraron en la organización y/o financiamiento de un evento de este campo de manera directa un ministerio de educación nacional y varias organizaciones indígenas.

La siguiente reunión se realizó en septiembre de 2003: el Segundo Encuentro Regional sobre la Educación Superior para los Pueblos Indígenas de América Latina. Este fue organizado por la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México y UNESCO-IESALC (CGEIB 2004). Por primera vez la CGEIB de México asume un papel protagónico en la materia; debe decirse que por entonces la CGEIB estaba avocada a la creación de las primeras universidades interculturales de ese país. En octubre de 2003 se realizó el Foro sobre Políticas de Educación Superior Indígena, Fase II, organizado por la Universidad Central del Ecuador y UNESCO-IESALC, con la colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Oficina de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), en coordinación con la Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas del Ecuador Amawtay Wasi, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONDENPE) y la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Este Foro se realizó en la ciudad de Quito, Ecuador. Si bien tuvo alcance nacional, se enmarcó explícitamente en la tradición de trabajo de los cuatro encuentros internacionales antes reseñados y, además, contó con la participación del IESALC y la GTZ, así como con la del Fondo Indígena (Universidad Central del Ecuador, 2005). Como puede observarse, con la realización de este encuentro, la constelación de actores gubernamentales, intergubernamentales e indígenas se amplió notablemente.

En octubre de 2004 se realizó el Seminario Regional sobre la Situación y Perspectivas de la Educación Superior Indígena en América Latina, organizado por UNESCO-IESALC y el Viceministerio de Educación Superior,

Ciencia y Tecnología de Bolivia. Este evento solo tuvo cobertura nacional. En agosto de 2005 se efectuó el III Encuentro sobre Políticas Públicas de Educación Superior Indígena, organizado por la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia, con apoyo y participación de UNESCO-IESALC, la ONIC, el CRIC, la Organización Indígena del Cauca, Colciencias y la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN. Al respecto conviene notar cómo continuó ampliándose el universo de tipos de instituciones, especialmente con la participación de ASCUN, cuyo nombre describe el carácter de su membresía, y Colciencias, que es la entidad gubernamental encargada de promover las políticas públicas para fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia.

En marzo de 2007 se llevó a cabo en México el Encuentro de Universidades Interculturales e Indígenas de América Latina. Seminario de Expertos. En este caso lo interesante es que fue coorganizado por dos actores universitarios de gran importancia y proyección en este campo: el entonces llamado Programa Universitario México Nación Multicultural de la UNAM - Universidad Nacional Autónoma de México (que en 2014 fue renombrado como Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural e Interculturalidad) y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PROEIB), con sede en la Universidad Mayor San Simón, de Bolivia, que por entonces contaba con apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana - GTZ (que más recientemente pasó a ser conocida como GIZ).

En agosto de 2007 se realizó el Seminario Povos Indígenas e Sustentabilidades, realizado en Campo Grande, Universidad Mato Grosso do Sul, Brasil, en el que participaron representantes de universidades de México, Bolivia y Chile, así como con representantes de pueblos y organizaciones indígenas de Bolivia y Brasil, y de varias universidades y organismos gubernamentales de Brasil. Además, recibió apoyo de la Fundación Ford.

Los mencionados encuentros realizados entre 1997 y 2007 resultan relevantes por la construcción acumulativa del conjunto de recomendaciones que sirvió de punto de partida a las elaboradas por el mencionado Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior de UNESCO-IESALC y presentadas ante la CRES 2008. Su relevancia también debe valorarse –muy especialmente– por el sostenido proceso de relaciones de colaboración entre

actores significativos en este campo. Las mismas han dado lugar a la creación de varias redes de alcance latinoamericano, que continúan operando y a las que se agregan permanentemente nuevos actores. Fue en este contexto que en 2007 UNESCO-IESALC estableció el ya citado Proyecto, el cual convocó a colaborar a buena parte de las instituciones antes mencionadas y otras más. El caso es que este Proyecto, además de presentar las referidas recomendaciones ante la CRES 2008, produjo y publicó cuatro estudios de alcance latinoamericano (Mato, coord., 2008, 2009a, 2009b, 2012), para lo cual contó con la participación de 67 colaboradores de diez países latinoamericanos, todos ellos directamente vinculados a experiencias en este campo, aproximadamente la mitad de ellos miembros de pueblos indígenas o afrodescendientes. Adicionalmente ofreció dos cursos de especialización en el tema, con apoyo de la plataforma del IESALC en Internet, y ejecutó un concurso de fondos mediante el cual asignó subsidios a diez proyectos de colaboración entre universidades y comunidades indígenas y afrodescendientes y organizó dos reuniones de alcance latinoamericano. Todo esto fue posible gracias a los sucesivos apoyos económicos recibidos por la UNESCO de parte del Fondo de Contribución Voluntaria del Gobierno de España y de la Fundación Ford. Viene al caso reseñar esto para poner de relieve la importancia de ciertos actores internacionales. Pero, además, también debe destacarse que las dos reuniones internacionales antes mencionadas no solo brindaron oportunidades de intercambios y aprendizajes mutuos, y produjeron sendos documentos de recomendaciones, sino que también contribuyeron a consolidar redes. Adicionalmente dieron lugar al establecimiento de nuevos mecanismos de colaboración e incidencia interinstitucional de alcance regional.

La primera de esas reuniones fue el Taller Regional sobre Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior en América Latina, efectuado en Belo Horizonte, Brasil, en agosto de 2009, con la participación de 43 especialistas de 12 países latinoamericanos, incluyendo dos representantes del Fondo Indígena. Como resultado de dicho Taller, la UNESCO-IESALC creó el Observatorio Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior.<sup>9</sup> La segunda fue el anteriormente mencionado Taller Regional Políticas de Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina, realizado en la Universidad de Panamá, en mayo de 2012, con la participación

<sup>9</sup> Para información sobre este Taller y descargar el documento resultante: <http://www.iesalc.unesco.org/>

de 31 especialistas provenientes de 12 países latinoamericanos. Este dio como resultado una Declaración llamada "Iniciativa Latinoamericana por la Diversidad Cultural y la Interculturalidad con Equidad en Educación Superior", la cual fue adoptada en junio de 2012 por la Conferencia Interparlamentaria sobre La Educación en la Sociedad del Conocimiento, del Parlamento Latinoamericano (Parlatino). Esto amplió el entramado interinstitucional y proyección política de estas redes.<sup>10</sup>

A partir de 2012, limitaciones presupuestarias impusieron restricciones al desarrollo de este Proyecto de UNESCO-IESALC. No obstante, eso no detuvo la construcción de relaciones de colaboración y construcción de redes, sino que dio lugar a la creación de la Red Interuniversitaria Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina (Red ESIAL), cuyo establecimiento fue impulsado en 2014 desde el Programa Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina (Programa ESIAL), de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), en Argentina. Actualmente esta red cuenta con la participación de 50 instituciones (48 universidades y dos organismos gubernamentales de diez países latinoamericanos, además de la UNESCO-IESALC y la ya mencionada Cátedra Indígena Intercultural). Como parte de sus actividades, ya se han realizado cuatro coloquios internacionales, se han publicado tres libros colectivos, producido cuatro videos didácticos y con propuestas de políticas (que registran significativos números de consultas en Youtube). En la actualidad, prepara la publicación del cuarto libro y de otros dos videos. Adicionalmente, el Programa ESIAL ha presentado ante la UNESCO la propuesta de creación de una Cátedra UNESCO, que ya ha sido aprobada por ese organismo y comenzará a operar este año.<sup>11</sup>

Resulta interesante destacar que la participación en la Red se concreta mediante una carta emitida por el/la rector/a de la respectiva universidad (o máxima autoridad institucional en los casos de organismos) que expresa su adhesión a los objetivos de la misma:

[index.php?option=com\\_content&view=article&id=1528%3Aforo-regional-para-la-diversidad-cultural-y-la-promocion-de-la-interculturalidad-en-educacion-superior-se-integra-al-enlaces&catid=125%3Anoticias&Itemid=586&lang=es](http://www.unesco.org/education/iesalc/index.php?option=com_content&view=article&id=1528%3Aforo-regional-para-la-diversidad-cultural-y-la-promocion-de-la-interculturalidad-en-educacion-superior-se-integra-al-enlaces&catid=125%3Anoticias&Itemid=586&lang=es)

<sup>10</sup> Texto completo de la Declaración de la Conferencia Interparlamentaria sobre La Educación en la Sociedad del Conocimiento, del Parlamento Latinoamericano disponible en: <http://parlatino.org/pdf/comisiones/educacion/exposiciones/xvi-declaracion-educacion-pma-21-jun-2012.pdf>

<sup>11</sup> Para información sobre la Red ESIAL ver: <http://untrefedu.ar/sitios/ciea/red-esial/>



La Red ESIAL busca contribuir a hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes establecidos en las Constituciones Nacionales y leyes de los países de las Universidades participantes, así como en el Convenio Nro. 169 de la OIT, la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, entre otros instrumentos internacionales. Asimismo, procura contribuir a materializar lo recomendado en los acápites C3 y D4 de la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES), realizada en Cartagena de Indias en junio de 2008 y en la Iniciativa Latinoamericana por la Diversidad Cultural y la Interculturalidad con Equidad en Educación Superior, respaldada por la “Declaración de Panamá sobre la Educación en la Sociedad del Conocimiento”<sup>12</sup>

Para el análisis de tendencias en curso y sus posibles desarrollos durante la década 2018-2027, resulta conveniente considerar que la creación de esta Red se asentó en las redes de colaboración construidas anteriormente desde el Proyecto UNESCO-IESALC, y que representantes de las instituciones afiliadas ya se han reunido en cuatro coloquios internacionales, cuya realización ha sido posible gracias a fondos aportados por el IESALC, la UNTREF y todas las universidades e instituciones participantes, como también de fondos obtenidos a través de convocatorias de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), ambos de la República Argentina. Vale la pena destacar dos detalles importantes respecto de este modo de financiamiento. El primero es que el Programa de Fortalecimiento de Redes fue cancelado por la SPU en 2017. Segundo, el funcionamiento de la Red escasamente depende de fondos aportados por terceros, lo cual contribuye a hacerla sostenible, al menos en la medida en que las respectivas instituciones continúen contando con los presupuestos del caso. Otro aspecto de interés sobre esta Red es que su 4to. coloquio –realizado en octubre de 2017, de manera análoga a las reuniones de Managua y Quito antes mencionadas– también se desarrolló teniendo

<sup>12</sup> Tomado de <http://untref.edu.ar/sitios/ciea/red-esial/>; 10-02-2018.

a la CRES 2018 en el horizonte y, al igual que aquellas, fue concebido como parte de la serie de reuniones reconocidas como “Camino a la CRES 2018”.

Si bien la Red ESIAL tiene carácter interinstitucional y alcance latinoamericano, no es la única existente en este campo. Existen otras, que, según los casos, son formalmente interinstitucionales y de cobertura nacional, o bien interpersonales y de alcance nacional o latinoamericano. Para comenzar, cabe recordar la existencia de las ya mencionadas cuatro redes constitutivas de la UII, dos de ellas interinstitucionales, la Red de Universidades Indígenas Interculturales y Comunitarias de Abya Yala (RUJICAY) y la Red de Centros Académicos Asociados, más otras dos de carácter interpersonal: la Red de Egresados y Egresadas de la Universidad Indígena Intercultural (REUII) y la Cátedra Indígena Intercultural (CII). En Brasil, existen dos redes de carácter interinstitucional que trabajan en este campo, la Rede de Saberes, creada en 2005 por iniciativa de dos universidades del estado de Mato Grosso do Sul, con apoyo de la Fundación Ford a través del Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento del Museo Nacional. En la actualidad, esta reúne a cuatro universidades de ese mismo estado que tienen como objetivo apoyar la permanencia de estudiantes indígenas en universidades de la Región y, de hecho, actualmente brinda apoyo a más de 500 estudiantes (Aguilera Urquiza y Casaro Nascimento 2016). Por otra parte, el proyecto Encontro de Saberes nas Universidades Brasileiras, desarrollado por el Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa (INCTI), con sede en la Universidades de Brasília, desarrolla acciones en una red de universidades situadas en diferentes regiones del país (Gomes do Nascimento 2018).

En Chile, catorce universidades con experiencia de trabajo en este campo, constituyeron en 2014 la Red Interuniversitaria de Educación e Interculturalidad (RIEDI), que regularmente sostiene seminarios y otras actividades en colaboración, entre las cuales destacan hasta la fecha cuatro congresos internacionales sobre el tema.<sup>13</sup> En México se creó en 2014 la Asociación Nacional de Universidades Interculturales (ANUI), en reemplazo de un mecanismo de colaboración, anteriormente llamado Red de Universidades Interculturales (REDUI) (Hernández Loeza, 2018). Esta nuclea a las doce universidades interculturales creadas (o transformadas en tales) por la

<sup>13</sup> Para más información ver: <https://www.facebook.com/redriedi/>

Secretaría de Educación Pública de ese país. También en México se creó en 2006 una red de carácter interpersonal, la Red Interdisciplinaria de Investigadores de los Pueblos Indios de México, conformada por exbecarios del International Fellowships Program (IFP), de la Fundación Ford, que operó en ese país entre 2002 y 2012 mediante un convenio con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS (Navarrete, 2013, p. 977). Por otra parte, aunque su creación fue impulsada desde algunas universidades mexicanas y brasileras, la Red de Formadores en Educación Intercultural para América Latina (Red FEIAL), constituida en 2014, es una red internacional que reúne investigadores, docentes y estudiantes de varios países con experiencia o interés en el tema. Además, estimula y facilita diversos mecanismos de colaboración directa ente sus miembros y, en particular, organiza congresos bianuales. Hasta la fecha, ya ha realizado tres de estos eventos.<sup>14</sup>

### **Tendencias en curso, tensiones, posibilidades y desafíos**

El repaso sobre encuentros y construcción de redes ofrecido en la sección anterior permite apreciar la densidad, diversidad y alcance de las relaciones interinstitucionales e interpersonales de colaboración que caracterizan a este campo y sostienen su desarrollo. Este parece ser uno de los factores que ha favorecido la creciente visibilidad y reconocimiento que actualmente alcanzan las experiencias de educación superior intercultural dentro del campo más amplio de la educación superior en América Latina.

Ese mismo recuento permite también observar que algunos gobiernos de la Región y diversas agencias de cooperación internacional y fundaciones privadas han jugado papeles importantes en el desarrollo de este campo. No obstante, el análisis permite apreciar que sin el protagonismo, la capacidad propositiva y la movilización de organizaciones, intelectuales y profesionales indígenas y afrodescendientes, así como de algunas universidades y otras IES convencionales, y de intelectuales y profesionales que no se identifican como miembros de esos pueblos pero que trabajan en colaboración con ellos, difícilmente se hubieran logrado los avances que, aunque aún insuficientes, se han obtenido hasta la fecha. Esto es lo que lleva

<sup>14</sup> Para más información ver: <http://redfeial.org.mx/red.html>

a pensar que, incluso pese a los cambios en las políticas públicas con incidencia en este campo que se avecinan o que ya se han puesto en marcha, su desarrollo continuará avanzando. Desde luego, dichos cambios no resultan deseables y generan importantes desafíos.

En décadas pasadas, algunos gobiernos establecieron programas de becas y/o de cupos, o respondieron favorablemente a demandas y/o propuestas de organizaciones indígenas y afrodescendientes y/o de universidades e IES con trabajo en este campo. Ejemplos de ello han sido la creación de universidades interculturales por parte de los gobiernos de Bolivia y México. Otro ejemplo significativo fue la creación del Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (Prolind) por parte del Ministerio de Educación de Brasil, que permitió crear 21 licenciaturas en universidades federales y estatales orientadas a formar docentes indígenas en servicio en comunidades de sus propios pueblos. No obstante, los Estados generalmente han estado a la zaga y, cuando han respondido favorablemente, lo han hecho lentamente y en menor escala de lo necesario. En algunos casos, incluso han disminuido o cancelado sus apoyos. Por ejemplo, en la década en curso, la mayoría de las universidades interculturales mexicanas que forman parte del sistema de la CGEIB de la SEP atraviesan serios problemas presupuestarios y de intromisión de las administraciones políticas de los estados en que están basadas. Sin embargo, en este contexto, también es posible observar que, verbigracia, la Universidad Veracruzana Intercultural, que es la única de ellas que simultáneamente constituye una unidad académica de una universidad autónoma, la Universidad Veracruzana, logra continuar avanzando “protegida” por este marco institucional. Por otro lado, en esta década también nos encontramos con que el mencionado Prolind ha dejado de existir; pero, aun así, buena parte de las universidades que con su apoyo crearon Licenciaturas Indígenas, actualmente las sostienen como programas regulares propios, aunque todavía con desafíos presupuestarios por resolver.

Las organizaciones intergubernamentales y de cooperación internacional también han venido jugando papeles importantes en el desarrollo de este campo y se espera que algunas de ellas sigan haciéndolo. Otras ya han cesado sus programas de apoyo, pese a lo cual las instituciones en cuestión han

logrado superar los desafíos del caso y continúan operando. Ejemplos de esto último son los casos del cese del apoyo financiero de las agencias de cooperación de Alemania, Bélgica y España a la UII del Fondo Indígena y al Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos (PROEIB Andes), con sede en la Universidad Mayor de San Simón, en Cochabamba, Bolivia; pese a eso, ambas experiencias continúan operando. En tanto, cuando la Fundación Ford canceló el Programa Internacional de Becas para Indígenas que entre 2001 y 2013 sostuvo en alianza con el CIESAS, esta institución logró recrearlo mediante un convenio con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Cuando el ya mencionado Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior del IESALC dejó de contar con los sucesivos apoyos económicos del Fondo de Contribución Voluntaria del Gobierno de España a la UNESCO y de la Fundación Ford, el equipo que lo desarrollaba logró reinventarlo, con apoyo del IESALC, auspiciado por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, de Argentina. No solo eso, sino que desde esa misma institución logró impulsar la creación de una red de colaboración interinstitucional -la Red ESIAL-, que actualmente cuenta con la participación de 50 instituciones y opera regularmente gracias no solo a contribuciones de UNTREF y el IESALC, sino también a recursos que aportan todas las instituciones miembro y a fondos adicionales obtenidos a través de concursos públicos.

Los ejemplos antes citados ilustran acerca de la sostenibilidad de las experiencias mencionadas, incluso pese a la interrupción de las contribuciones de agencias gubernamentales o de cooperación internacional. Esto de ningún modo puede interpretarse como que tales apoyos carecen de importancia o que se podría prescindir de ellos por completo. Por el contrario, el análisis lleva a reconocer que son necesarios e importantes. Más aún, los ejemplos referidos muestran que han sido muy valiosos para la creación de las experiencias mencionadas. Y también ilustran acerca de que su sostenibilidad no depende exclusivamente de ellos, sino de varios factores, entre los cuales destaca el compromiso y creatividad de los equipos humanos involucrados en la creación y gestión del tipo de experiencias que nos ocupan.

En cualquier caso, también hay que mencionar que algunos actores internacionales se mantienen activos en este campo, como, por ejemplo, el

Fondo Indígena, el ITACAB, del Convenio Andrés Bello, y el IESALC, de la UNESCO. A esto se agrega la incidencia indirecta de algunos programas que la UNICEF y la FAO desarrollan con comunidades de pueblos indígenas y afrodescendientes en sus campos específicos de acción, los cuales en algunos casos se solapan con el que nos ocupa.

Debido a los factores expuestos, es de prever que durante la década 2018-2027 difícilmente se lograrán considerables avances, si las universidades y otros tipos de IES que son sus principales protagonistas institucionales, así como sus respectivos equipos humanos, y las organizaciones, intelectuales y profesionales indígenas y afrodescendientes, y otros actores no autoidentificados como tales pero con trayectoria en este campo, no amplían sus esfuerzos. Esto no necesariamente debe entenderse en términos cuantitativos, sino también, y tal vez muy especialmente, cualitativos.

Utilizo el término “cualitativos” para destacar la necesidad de dedicar esfuerzos específicos a avanzar en ciertas dimensiones del trabajo en este campo. Así, resulta especialmente necesario mejorar las capacidades de construcción de relaciones de colaboración provechosas y duraderas, no solo al interior del campo, tal cual lo conocemos en la actualidad, sino procurando incorporar nuevos actores y recursos al mismo. Esto alude en primer lugar a la necesidad de sumar la participación de universidades y otras IES que hasta el momento no participan en él. Pero también deberá conducir a buscar formas de ampliar los equipos humanos que actualmente trabajan en las experiencias existentes y/o facilitar vías para la creación de otras nuevas. Para ello se cuenta con un importante número de licenciadas/os, magísteres y doctores/as en diversas disciplinas que se han graduado en las últimas dos décadas. Además, este grupo de colegas ha producido (y continúa produciendo) valiosas investigaciones, muchas de ellas apenas disponibles bajo el formato de tesis en los repositorios de las respectivas universidades. En conexión con esto último, también debe destacarse que en este período ha crecido notablemente el número de publicaciones (libros, artículos y capítulos) sobre el tema que no circulan suficientemente, ni siquiera dentro de este ámbito, y mucho menos fuera de él. Es necesario dar mayor visibilidad a esas tesis y publicaciones. Las llamadas nuevas tecnologías de información abren importantes posibilida-

des para aprovechar ambos tipos de “recursos” para avanzar en el desarrollo de esta área. Ya existen algunas experiencias de formación a distancia, parcialmente basadas en plataformas de Internet, que resultan auspiciosas. Hay que conocerlas mejor y evaluar las potencialidades de uso de estas tecnologías, que seguramente requieren ser combinadas con trabajo presencial y en campo. Adicionalmente, hay que considerar la alta valoración que suelen mostrar los usuarios por las escasas bibliotecas y videotecas virtuales especializadas en este campo. Esta es indicativa de la necesidad y conveniencia de mejorar y multiplicar este tipo de recursos.

Desde luego, el énfasis en esos esfuerzos cualitativos no puede llevarnos a olvidar que es necesario lograr que los respectivos gobiernos destinen los fondos necesarios para becas, salarios, infraestructura, insumos y traslados. Más aún, muchos de ellos no podrían concretarse sin este tipo de inversiones. Pero los esfuerzos no pueden limitarse a formular los justos reclamos al respecto. No es aconsejable limitarse a plantearlos y esperar que gobiernos y sus agencias, universidades e IES convencionales comprendan y valoren espontáneamente las demandas y propuestas en cuestión. Aunque no será sencillo, lograr esto es un desafío prioritario. Como sabemos, hay serios obstáculos en el camino; de lado y lado existen prejuicios y desconfianzas. Es necesario construir relaciones de confianza y ello demanda esfuerzos específicos para profundizar en el conocimiento mutuo.

También existe racismo; no es posible ignorarlo ni restarle importancia. Un problema al respecto es que en el siglo XXI el racismo no siempre se expresa de formas abiertas, sino solapadas, y en muchos casos es inconsciente. Si bien en la actualidad lamentablemente aún es posible observar conductas racistas explícitas de rechazo hacia personas indígenas y afrodescendientes, incluso en espacios universitarios, esta no es la única dimensión de este flagelo ni basta con enfocarse en ella. Hay otras, más sutiles, asociadas a la negación del valor de los conocimientos, lenguas, modos de producción de conocimiento y modalidades de aprendizaje, valores, visiones de mundo, historias y propuestas de los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. Esto se expresa en su exclusión de los planes de estudio y bibliografías de las asignaturas de la inmensa mayoría de las

universidades y otros tipos de IES de la Región. Y ocurre pese no solo a la importancia histórica de estos pueblos y al valor de sus conocimientos, sino también a pesar de su significativo valor demográfico contemporáneo. Recordemos que, según cifras censales, representan el 30 % de la población total de la Región. Para cambiar esto hay que emprender acciones educativas específicas al respecto. Ya el acápite C3 de la Declaración Final de la CRES 2008 lo señalaba explícitamente:

Se deben promover la diversidad cultural y la interculturalidad en condiciones equitativas y mutuamente respetuosas. El reto no es solo incluir a indígenas, afrodescendientes y otras personas culturalmente diferenciadas en las instituciones tal cual existen en la actualidad, sino transformar a estas para que sean más pertinentes con la diversidad cultural. Es necesario incorporar el diálogo de saberes y el reconocimiento de la diversidad de valores y modos de aprendizaje como elementos centrales de las políticas, planes y programas del sector.

Que la CRES 2008 haya producido esa recomendación ha resultado útil, pero es necesario avanzar de maneras efectivas en su puesta en práctica. Que el Comité Organizador de la CRES 2018 decidiera incluir el tema "Educación Superior, Diversidad Cultural e Interculturalidad" como uno de los siete ejes que estructuran esta importante reunión regional es auspicioso. La participación en la CRES 2018 ofrecerá valiosas posibilidades para que actores del campo que nos ocupa podamos conocer mejor la diversidad de instituciones, intereses y orientaciones de trabajo de la educación superior en la Región. A la vez, brindará oportunidades para lograr dar mayor visibilidad a nuestro campo, además de facilitar nuevas relaciones de colaboración y lograr compromisos concretos al respecto por parte de otras universidades e IES convencionales y sus equipos humanos, como también de las agencias gubernamentales con competencia en la materia.

Hay que lograr que gobernantes, legisladores, diseñadores de políticas educativas, funcionarios y autoridades de las universidades y otras IES de la Región tengan presente que existen derechos consagrados en esta materia y que el campo que nos ocupa tiene mucho que aportar y que es bastante lo que las universidades y otras IES convencionales podrían ganar si se abrieran también a esos otros conocimientos, modos de producirlos y



de adquirirlos, asuntos que por lo general ignoran. Una manera de avanzar en esto puede ser ofrecer cursos, diplomados, y talleres de capacitación, especialmente diseñados para esos públicos. De hecho algunas universidades del área han comenzado a hacerlo. También puede ser útil realizar esfuerzos de difusión de información para que esos otros actores se enteren de que algunas de las demandas y propuestas que se formulan desde este campo hace tiempo que son realidad, no solo –ni de manera un tanto excepcional– en algunos espacios de América Latina, sino, más ampliamente, en numerosas universidades y otras IES de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda, donde, en líneas generales, forman parte de sus sistemas de educación superior (Mato, 2018).

Tal vez una manera de lograr su apertura al respecto sea invitándolos a leer el discurso que Justin Trudeau, primer ministro de Canadá, ofreció ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de septiembre de 2017. En él, Justin Trudeau enfatizó la importancia de la deuda histórica de la sociedad y el Estado canadiense con los pueblos indígenas de ese país. También expresó la decisión de su gobierno de darles especial apoyo a sus demandas y propuestas educativas, incluyendo en esto significativos compromisos económicos.<sup>15</sup> Hoy en día todas las universidades y otras IES canadienses están trabajando con estos propósitos. Algunas de ellas ya venían haciéndolo; otras apenas comienzan, pero el caso es que este es un tema importante de sus agendas. Seguramente les falta mucho por lograr; sin embargo, al menos el tema está explícitamente planteado. Para poder valorar apropiadamente las circunstancias puede ser útil apuntar que la población indígena de Canadá (incluyendo los tres componentes que en ese país se consideran a estos efectos: Primeras Naciones, Metis, e Inuit) representa el 3,3 % del total nacional. Es decir, que es proporcionalmente semejante a la de Colombia y Venezuela, apenas superior a la de Argentina y Costa Rica, y significativamente inferior a la de Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá (ver **Tabla 1**, arriba). Es necesario lograr este tipo de sensibilidad y avances en todos los países de América Latina, y esto no solo respecto de los pueblos indígenas, sino también de los afrodescen-

<sup>15</sup> <http://pm.gc.ca/eng/news/2017/09/21/prime-minister-justin-trudeaus-address-72th-session-united-nations-general-assembly>

dientes. Es hora de terminar con el flagelo del racismo, incluso en sus formas solapadas, y también es necesario que nuestras universidades y otras IES superen las limitaciones monoculturalistas que todavía en pleno siglo XXI encuadran su labor. Ha llegado el momento para que la educación superior latinoamericana, como mínimo, ponga en práctica –y de manera efectiva– las recomendaciones de la CRES 2008, y que se proponga avanzar aún más durante la década 2018-2027.

## Referencias

- Aguilera Urquiza, A. H. y Casaro Nascimento, A. (2016). Rede de saberes. A experiência de Educação Superior e Povos Indígenas no Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil. En D. Mato (Coord.), *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina: experiencias, interpelaciones y desafíos* (pp.131-150). Sáenz Peña, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Barreno, L. (2003) Educación Superior Indígena en América Latina. En UNESCO-IESALC (Comp.) *La Educación Superior Indígena en América Latina* (pp.11-54). Caracas, Venezuela: UNESCO-IESALC.
- CGEIB-Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (2004) *Educación Superior para los pueblos indígenas de América Latina. Memorias del Segundo Encuentro Regional*. Ciudad de México, México: Autor.
- Gomes do Nascimento, R. (2018). Democratização da Educação Superior e a Diversidade Étnico-Racial no Brasil. En D. Mato (Coord.). *Educación Superior, Diversidad Cultural e Interculturalidad en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Hernández Loeza, S. (2018) Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina. Estudio sobre México. En D. Mato (Coord.). *Educación Superior, Diversidad Cultural e Interculturalidad en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- ITACAB-Instituto de Transferencia de Tecnologías Apropriadas para Sectores Marginales, Convenio Andrés Bello (Coord.) (2017). *Educación superior intercultural indígena en el Perú y América Latina: aproximaciones, experiencias y desafíos*. Lima, Perú: Autor.
- Mato, D. (2014). Universidades Indígenas en América Latina. Experiencias, logros, problemas, conflictos y desafíos. *Revista Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, Vol. 14, 17-45.
- Mato, D. (2018). Indigenous peoples and Higher Education. En H. Callan (Ed.) *International Encyclopedia of Anthropology* (pp. en prensa). Chi-

- chester, Inglaterra: Wiley-Blackwell (DOI: 10.1002/9781118924396 . ISBN: 9781118924396).
- Mato, D. (Coord.). (2008). *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO - IESALC.
- Mato, D. (Coord.). (2009a). *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción. Logros, Innovaciones y Desafíos*. Caracas, Venezuela: UNESCO-IESALC.
- Mato, D. (Coord.). (2009b). *Educación Superior, Colaboración Intercultural y Desarrollo Sostenible/Buen Vivir. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC.
- Mato, D. (Coord.). (2012). *Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina. Normas, Políticas y Prácticas*. Caracas: UNESCO - IESALC.
- Mato, D. (Coord.). (2015). *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina. Contextos y experiencias*. Saénz Peña, Argentina: EDUNTREF.
- Mato, D. (Coord.). (2016). *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina: experiencias, interpelaciones y desafíos*. Saénz Peña, Argentina: EDUNTREF y Ciudad de México, México: Universidad Autónoma de México.
- Mato, D. (Coord.). (2017). *Educación Superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: Políticas y prácticas de inclusión, democratización, e interculturalización*. Saénz Peña, Argentina: EDUNTREF y José María Morelos (Quintana Roo, México): Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo.
- Mato, D. (Coord.). (2018). *Educación Superior, Diversidad Cultural e Interculturalidad en América Latina*. Caracas: UNESCO - IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Navarrete G., D. (2013). Becas de posgrado para estudiantes indígenas: un programa no convencional en México. *Cadernos de Pesquisa*, 43(150), 968-985.
- Organización Internacional del Trabajo-OIT (1989) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

- Pancho Aquite, A., Bolaños de Tatay, G., Manios Q. S., Chavaco Tunubalá A. J., Viluche Chocué, J., Sisco Tumbo, M., Poto, R., y Balbuena, A. (2004) *Educación Superior Indígena en Colombia, una apuesta de futuro y esperanza*. Cali, Colombia: Universidad de San Buenaventura Cali.
- Rodríguez Wong, L. y Sánchez, J. A. (2014). *Situación de la población afro-descendiente e indígena en América Latina - puntos de reflexión para el debate sobre Cairo + 20*. Belo Horizonte, Brasil: ALAP.
- Trudeau, J. (2017). Allocution du premier ministre Justin Trudeau á la 72a session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Recuperado de <http://pm.gc.ca/eng/news/2017/09/21/prime-minister-justin-trudeaus-address-72th-session-united-nations-general-assembly>
- Universidad Central del Ecuador (2005) *Políticas de Educación Superior Indígena*. Quito, Ecuador: Dirección General Académica, Universidad Central del Ecuador.



# Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe

JOCELYNE GACEL-ÁVILA <sup>1</sup>

## Introducción

El presente trabajo pretende realizar una revisión del proceso de internacionalización en América Latina y el Caribe (ALC) en sus diferentes facetas y rubros: conceptos, fundamentos y filosofía educativa; sus beneficios, motores, riesgos y obstáculos; sus estructuras organizacionales, como la planeación, el diseño y la implementación de estrategias institucionales; los mecanismos para su planeación, evaluación y seguimiento; la política de recursos humanos; la coordinación y gestión de las actividades de internacionalización y el perfil del personal a su cargo; la política pública para el fomento del proceso; la cooperación inter e intrarregional; la movilidad de estudiantes y académicos; la internacionalización de la investigación y de la producción de conocimiento; la internacionalización del currículo y de la formación docente; así como las iniciativas, programas y avances de integración académica regional.

## Significado y relevancia de la internacionalización

La Declaración mundial sobre la educación superior para el siglo XXI (UNESCO, 1998) destacó la internacionalización de la educación superior como un componente clave para su pertinencia en la sociedad actual, subrayando que se requiere, a la vez, más internacionalización y más contextualización. En este contexto, "la globalización aparece como el elemento catalizador, mientras que la internacionalización es la respuesta construida por los universitarios frente a los efectos homogeneizadores y desnacionalizadores de la globalización" (Gacel-Ávila, 2003, pp. 34). En este contexto, se concibe la internacionalización como:

<sup>1</sup> Jocelyne Gacel-Ávila fue la coordinadora del eje temático *Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe*. Los colaboradores del presente artículo fueron Carlos Aguirre Bastos, Carlos Tünnermann Bernheim Francisco Marmolejo Cervantes, Inmaculada Madera, Jesús Sebastián, Julio Theliet, Miguel Sergio Rodríguez, Rodolfo Barrere y Scilia Rodríguez-Rodríguez.

...un proceso de reforma educativa, que favorece a partir del reconocimiento y el respeto a la diferencia cultural, la formación en los estudiantes de una capacidad crítica, para trabajar y convivir en la comunidad mundial. Los prepara para que sean respetuosos de las diferencias y la riqueza cultural de la humanidad con sentido de responsabilidad política, y de defensa de los principios democráticos en la sociedad en la cual viven y actúan (Gacel-Ávila, 2003, p. 59).

De este modo, la internacionalización de la educación superior contribuye a generar un mayor entendimiento entre las culturas y las naciones, al mismo tiempo que pone las bases para lo que más hace falta en la globalización actual: la solidaridad humana. Al ser la universidad la institución que trabaja más estrechamente con el conocimiento, su naturaleza está fuertemente influida por la materia prima de su labor y, por lo mismo, la dimensión internacional le sigue siendo consustancial, aun cuando no pueda desatender, de ningún modo, los intereses nacionales.

En la reivindicación de esa naturaleza primigenia de la universidad reside una de las fortalezas de la internacionalización de la educación superior, que ahora le viene no solo de su propio origen, sino también impulsada por los requerimientos de la sociedad global y del conocimiento contemporáneo. De ahí que uno de los retos actuales de la educación superior consista en reinterpretar su función, releyendo su pasado, lo que no se dará sin dificultades, especialmente por el predominio en las universidades de marcados intereses nacionalistas, que se reflejan en su organización y currículo. En última instancia, una universidad es su currículo: sin uno que acoja los retos que plantea la sociedad actual, nacional e internacional, la educación superior no dará el paso decisivo y estratégico para dejar de ser tradicional, abrazar la nueva modernidad y asumir, resueltamente, su carácter contemporáneo para cruzar el puente hacia el siglo XXI, paso facilitado por la educación internacional (Mestenhauser, 1998).

Una internacionalización humanista, solidaria y contrahegemónica contribuye a generar un mayor y mejor entendimiento y cooperación entre las culturas y las naciones, estimulando una colaboración interinstitucional



fundamentada en una relación solidaria entre iguales, basada en el respeto mutuo y en una situación de ganar-ganar para todos los socios. Su antítesis sería la filosofía de una internacionalización mercantilista que favorezca los intereses hegemónicos y desnacionalizadores de la globalización.

Las tendencias que hoy en día se observan en la educación superior en el mundo no pueden separarse de la influencia de los dos fenómenos que más inciden en su desempeño: la globalización y la sociedad del conocimiento. Si bien la globalización no se limita a su dimensión puramente económica, ya que en realidad es un proceso pluridimensional, es la globalización económica la que arrastra a todos los demás aspectos y se caracteriza por ser asimétrica: la economía global no ha conducido a la formación de una verdadera sociedad global donde sus beneficios sean mejor distribuidos, sino a una creciente desigualdad entre las naciones y al interior de ellas. Como lo declaraba Federico Mayor (1989): el primer problema de la globalización es que no es global.

Los gobiernos conscientes de esta situación, las universidades, los países y la sociedad civil mundial organizada deben esforzarse por incidir en la gobernanza de la globalización, de manera que se la promueva compartida, social y éticamente responsable. De esta manera, el primer desafío que la universidad debe enfrentar es asumir críticamente la globalización, hacerla objeto de sus reflexiones e investigaciones, e introducir el estudio de su problemática como un eje transversal a todos los programas que ofrezca. La globalización no es enteramente buena ni mala, sino que depende de cómo las naciones se insertan en ella, y la educación superior puede desempeñar un papel clave en la creación de condiciones que permitan una inserción favorable.

La sociedad actual suele denominarse *sociedad del conocimiento* por el papel central que este juega en los procesos productivos, o *sociedad de la información* porque la riqueza de las naciones depende hoy en día cada vez más de su capacidad de acumular y utilizar información. Es también una *sociedad del aprendizaje* por el papel clave que los paradigmas del aprendizaje permanente y del aprender a aprender están llamados a desempeñar como respuestas pedagógicas adecuadas a las características principales del conocimiento contemporáneo; es decir, su acelerada expansión y diversificación, y su temprana obsolescencia.

Por ello, la habilidad más competitiva para el futuro es la de aprender y el aprendizaje es la materia prima estratégica para el desarrollo de los países. Hoy en día, compiten entre sí no solo los aparatos económicos, sino también las condiciones sociales, los sistemas educativos, las políticas de desarrollo científico y tecnológico y los sistemas nacionales de innovación de los países. Ante este desafío, la pertinencia, calidad y acreditación de los sistemas educativos, particularmente del nivel terciario, determinan en muy buena medida el lugar de cada país en ese mundo altamente competitivo.

En síntesis, los procesos de transformación que actualmente atraviesan los sistemas de educación superior propician el fortalecimiento de sus capacidades de docencia, investigación y extensión interdisciplinarias; un mayor balance e interrelación entre estas funciones básicas; la flexibilización de las estructuras académicas y la introducción en su quehacer del paradigma del aprendizaje permanente. En congruencia con estas tendencias, cabe mencionar la necesidad de cambios en los programas de actualización, superación académica y reconversión del personal docente, de investigación y extensión, acompañados de los estímulos apropiados; la promoción de una mayor vinculación de la universidad con el Estado y con todos los sectores de la sociedad, entre los que correspondería priorizar a los más desfavorecidos y la incorporación de las llamadas "nuevas culturas": la cultura de la pertinencia social, de la calidad, la evaluación y acreditación, la informática, la de la gestión estratégica, la internacionalización solidaria, así como la preocupación por la dimensión ética del quehacer académico, acompañada de la rendición social de cuentas.

No cabe confundir la internacionalización con la transnacionalización de la educación superior, pues la segunda conlleva su transformación en un servicio sujeto a las reglas del mercado, con predominio de los intereses de las empresas educativas transnacionales. La internacionalización propugna, siguiendo los lineamientos de la Declaración mundial sobre la educación superior, de 1998, por una cooperación internacional solidaria, con énfasis en la cooperación horizontal, basada en el diálogo intercultural y respetuosa de la idiosincrasia e identidad de los países participantes, así como en el diseño de redes interuniversitarias y de espacios académicos ampliados. Por el contrario, la transnacionalización pretende facilitar el establecimiento en nuestros países

de filiales de universidades extranjeras, una cooperación dominada aún por criterios asistenciales, así como la venta de franquicias académicas, la creación de universidades corporativas, auspiciadas por las grandes empresas transnacionales, los programas multimedios y las universidades virtuales, controladas por universidades y empresas de los países más desarrollados. En todo caso, los ofrecimientos transfronterizos de educación superior pueden hacer una contribución significativa a la misma, siempre y cuando tengan calidad, promuevan valores académicos, mantengan relevancia y respeten los principios básicos de diálogo, cooperación y mutuo respeto por los derechos humanos y la diversidad. Para que la globalización de la educación superior beneficie a todos, es crítico asegurar equidad en el acceso y el éxito, y promover la calidad y el respeto a la diversidad cultural y a la soberanía nacional.

En un mundo globalizado, de mercados abiertos y competitivos, el concepto clave para resguardar la autonomía, la libertad de cátedra y los principios esenciales que caracterizan el quehacer universitario es el criterio proclamado por la misma Declaración mundial sobre la educación superior, que define a la educación superior como un bien público y el conocimiento generado en ella como un bien social al servicio de la humanidad. La comunidad académica de ALC rechaza la educación superior como un bien público global, pues el calificativo de *global* se presta a que no esté sujeta a las normas y regulaciones que soberanamente establezca cada país, y es una manera sutil de empujarla a la órbita de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sacándola de la jurisdicción de los Estados nacionales y, por lo mismo, renunciando estos a toda regulación o normativa que impida su libre circulación y comercio.

Los hermanamientos en las universidades deben nutrir la creación y el fortalecimiento de las capacidades de conocimiento nacionales de los países involucrados, asegurándose así fuentes más diversas de pares académicos en los campos de la investigación y producción de conocimiento, a escala regional y global. La educación superior debe enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades de la globalización y la efectividad de su respuesta determinará el futuro de toda la sociedad.

Para que la educación superior juegue semejante rol estratégico, necesita transformarse, a fin de que su labor sea más pertinente a las necesida-

des sociales y eleve la calidad de su docencia, investigación y extensión a niveles internacionales aceptables. Por ello, se requiere una política de Estado, una estrategia consensuada con todos los actores sociales, de largo aliento, que trascienda el ámbito temporal de los gobiernos en turno.

Si ALC fue capaz a principios del siglo pasado, con el movimiento de la reforma de Córdoba (1918), de concebir una idea de universidad apropiada para aquel momento histórico y para los cambios que entonces experimentaba la sociedad latinoamericana, será también capaz de engendrar una nueva idea de universidad con los elementos que se requieren para dar respuesta al gran desafío que nos plantea el ingreso de nuestros países en la sociedad del conocimiento, la información y el aprendizaje permanente, en un contexto globalizado y de apertura a grandes espacios económicos. Esto necesariamente tiene que partir de los tres paradigmas fundamentales del siglo XXI: el desarrollo humano sustentable, la cultura de paz y la educación permanente. Las universidades, desde sus propios proyectos educativos, y comprometiendo todo su quehacer docente, de investigación y servicios, deben contribuir al diseño consensuado de verdaderos proyectos de nación que permitan una inserción favorable en el contexto internacional e influyan en la promoción de una globalización capaz de superar los paradigmas imperantes.

Según Aldo Ferrer, "La experiencia histórica y la contemporánea son concluyentes: sólo tienen éxito los países capaces de poner en ejecución una concepción propia y endógena del desarrollo y, sobre esta base, integrarse al sistema mundial" (1999, p. 527). Este podría ser el escenario favorable para una transformación universitaria que pugnaría por impulsar un modelo de universidad donde la producción del conocimiento se enrumbara hacia la transparencia del valor social de los conocimientos y la pertinencia académica de las universidades, sustentadas ambas en la transformación de las estructuras en redes y en la cooperación horizontal solidaria, la cual priorice los proyectos interinstitucionales y promueva una amplia internacionalización de los programas académicos, una movilidad ocupacional del personal académico y de los estudiantes, así como la homologación de cursos y títulos.

## La educación superior de ALC en el contexto global

La educación superior en ALC ha registrado un importante crecimiento en las últimas dos décadas, junto con un significativo grado de diversificación y sofisticación a tono con tendencias similares presentes en el contexto internacional. Esta transición del sector de educación superior no ha estado exenta de desafíos importantes y, al mismo tiempo, ha traído consigo efectos no previstos que es importante analizar, tanto en su contextualización local como a la luz de tendencias relevantes en el plano internacional.

### Expansión, diversificación y acceso a la educación superior

Indudablemente el rasgo más visible de la educación superior en la Región en años recientes es su masiva expansión en respuesta a las significativas presiones demográficas. Entre el año 2000 y el 2015, la tasa bruta de matriculación en la educación superior en ALC pasó del 22.65 % al 46.52 %, registrando el segundo mayor crecimiento a nivel global en el mismo periodo con un aumento del 105.4 %, solamente superado por el de Asia, que alcanzó un crecimiento combinado del 167 %.

En términos absolutos, la matrícula total de la educación superior en la Región ha aumentado de 11 538 811 estudiantes en el año 2000, a 25 133 026 en 2015, lo cual representa ya el 11.7 % del total de estudiantes a nivel mundial (UNESCO-Institute of Statistics, 2017). Por otra parte, considerando el comportamiento demográfico de la Región y el avance en la cobertura de la educación secundaria, se espera que la presión hacia un mayor crecimiento de la matrícula en educación superior continúe presentándose durante solamente una década más.

El sector de la educación superior ha experimentado también una significativa diversificación, gracias al rápido crecimiento en la proporción de la matrícula en instituciones privadas y de programas de ciclo corto de dos años, que ya representan un 12 % de la matrícula total del sector (UNESCO-Institute of Statistics, 2017). También, un elemento visible en la diversificación del sector es explicado por la proporción de estudiantes del género femenino, siendo nuestra Región la que registra una mayor proporción de estudiantes mujeres en educación superior a nivel global.

Aún persiste una profunda brecha en el acceso a la educación superior por parte de sectores desfavorecidos. En general, la Región ha mostrado un progreso mediocre en este rubro, en comparación con otras regiones. En el año 2000, solamente el 4.4 % de los estudiantes de educación superior correspondía al quintil de menores ingresos, mientras que en 2013 aún un escaso 6.2 % de alumnos correspondían al quintil más pobre (Ferreyra, Avitabile, Botero Alvarez, Halmovich Paz, y Urzúa, 2017).

### **Alto interés en el acceso con limitada atención en la retención y titulación oportuna**

Un desafío significativo para ALC es la alta deserción escolar en los programas de pregrado, aunada al excesivo número de años requeridos para que los estudiantes concluyan formalmente su instrucción superior. Diversos estudios muestran que poco más de la mitad de los estudiantes que inician sus estudios superiores deserta de los mismos, antes de su conclusión.

### **Rentabilidad individual en la educación superior, superior a los demás niveles educativos**

Recientes estudios de rentabilidad o retornos económicos individuales (Montenegro y Patrinos, 2013) muestran que en ALC el sector de educación terciaria es el que aporta las mayores tasas de rentabilidad individual, en comparación con todos los niveles previos del sistema educativo. Asimismo, la tasa general de retorno económico al contar con estudios de educación superior o terciaria en ALC, equivalente al 17.6 %, es ligeramente mayor que el promedio global del 16.8 %, siendo solo superada por las de África Subsahariana y la región del sur de Asia.

### **Significativos rezagos de aprendizaje**

Los resultados de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lleva a cabo en setenta y dos países con estudiantes de quince años para medir sus conocimientos y habilidades en competencias científica, lectora y matemática, muestran que la Región continúa al respecto con un persistente rezago en comparación con otras regiones.

Asimismo, estudios de empleadores, de manera consistente muestran que en ALC una limitante destacada para el desarrollo de las empresas es ocasionada por las dificultades para conseguir recursos humanos debidamente calificados, especialmente en el nivel de estudios superiores (Manpower Group, 2014).

### **Limitada inversión en investigación y desarrollo**

Desde una perspectiva comparada, tanto en términos absolutos como en proporción al producto interno bruto (PIB), la Región dedica solamente el 0,69 % del PIB regional a actividades de investigación y desarrollo, en comparación con las regiones de América del Norte y Europa Occidental, en las que el monto destinado equivale al 2,41 %.

### **Otros factores estructurales del sistema de educación superior**

Destacan, además, los temas de la gobernanza del sistema de educación superior, su marco regulatorio, los procesos de financiamiento, los mecanismos de gestión institucional, la alta profesionalización e inflexibilidad del currículo y la limitada internacionalización de las instituciones de educación superior (IES) y de los organismos que regulan la educación superior en la Región, entre otros.

### **Una nota final: implicaciones para la internacionalización de la educación superior**

Sin pretender establecer una relación de causalidad, no hay duda de que las características específicas de ALC tienen una relación directa con el grado de desarrollo presente en la internacionalización de la educación superior. En un sistema con entrelazamientos relevantes entre sus diferentes componentes, la educación terciaria de ALC requiere insertarse de manera más efectiva en el contexto internacional, someterse a la comparación periódica de su desempeño por parte de pares relevantes internacionales y, finalmente, traducir el análisis de sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva internacional en una acción más efectiva a nivel de sistema y entre las propias instituciones que lleve a una adecuada internacionalización integral. En este contexto, la in-

ternacionalización reafirma su importancia como eje transversal para el mejoramiento de la educación superior.

### **El proceso de internacionalización de la educación terciaria: balance, tendencias y prospectiva**

La internacionalización es una de las tendencias clave para transformar la educación terciaria en todo el mundo y adaptarla a las demandas de una sociedad global, multicultural y altamente competitiva, por lo que resulta estratégico para las instituciones de educación terciaria (IET) latinoamericanas y caribeñas construir capacidades que les permitan implementar con éxito su proceso de internacionalización.

Para que la internacionalización se convierta en una palanca para la transformación del sector educativo, se requiere que las correspondientes estrategias sean sistémicas, integrales, comprehensivas y transversales a todas las políticas de desarrollo institucional en torno a los contenidos y estructuras curriculares para el desarrollo en los estudiantes de competencias globales e interculturales; y la producción de conocimiento con una perspectiva global basada en la colaboración internacional, entre otros. Entendida de esta forma, la internacionalización se convierte en un medio estratégico para innovar y mejorar la calidad y pertinencia de la educación terciaria.

Para lograr esta transformación, incrementar la viabilidad y el éxito de las estrategias de internacionalización y retroalimentar sus prácticas, resulta crucial para las IET conocer los avances, éxitos y limitaciones del proceso en la Región. Es por ello que el Observatorio Regional sobre Internacionalización y Redes en Educación Terciaria (OBIRET) del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) han realizado recientemente la I Encuesta regional sobre tendencias de la internacionalización en educación terciaria en América Latina y el Caribe (Encuesta OBIRET), en la que participaron alrededor de cuatrocientas instituciones de veintidós países de la Región. Se trata de un estudio comprehensivo que analiza el proceso de internacionalización de las IET en sus diversas vertientes (políticas institucionales y públicas, estructuras organizacionales, los programas de movilidad, la internacionalización del currículo, de la investigación y de la pro-



ducción de conocimiento, la participación en redes, la cooperación internacional e intrarregional, etc.).

Asimismo, como complemento y para realizar comparaciones pertinentes con los desarrollos a nivel global, la Encuesta OBIRET ha integrado hallazgos de otros estudios como los de la Asociación Internacional de Universidades (IAU) (Egron-Polak y Hudson, 2010, 2014), la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI) (Gacel-Ávila y Bustos Aguirre, 2017), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2016), el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013), la Asociación Europea de Educación Internacional (Engel, Sandstrom, Van der Aa, y Glass, 2014), y el Consejo Británico (Ilieva y Peak, 2016).

### **Las principales tendencias del proceso de internacionalización en ALC**

Respecto a la percepción de las IET de la Región sobre **beneficios, motivos, riesgos, obstáculos y motores de la internacionalización**, la Encuesta OBIRET reporta como los principales **beneficios** formar mejor a los egresados social y profesionalmente para el contexto global y contribuir a mejorar la calidad de la educación terciaria (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). Dichos beneficios coinciden en parte con los mencionados por las instituciones europeas, a saber: mejorar la calidad de la educación, preparar a los estudiantes para el entorno global y atraer más estudiantes internacionales (Engel, Sandstrom, Van der Aa, y Glass, 2014). Vale notar que atraer más estudiantes internacionales no aparece entre los principales motivos de nuestra Región, lo que es significativo y explica en parte las deficiencias de las estrategias de comunicación y visibilidad, tanto de las instituciones, como de los gobiernos.

Por otra parte, en cuanto a los **riesgos de la internacionalización**, para las instituciones en ALC sobresale, más que en ninguna otra región del mundo, que los programas de internacionalización benefician mayormente a estudiantes que pertenecen a una élite económica y a las instituciones más grandes y con mayores recursos. A nivel del país, se señala como el principal riesgo la fuga de cerebros, seguida por el incremento de la desigualdad entre las instituciones del mismo país (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). En ese sentido, ALC ocupa el segundo lugar (7.4%), a nivel mundial, respecto a la tasa de

fuga de cerebros, superada solo por África (10,8 %) y superior al promedio mundial (5,4 %) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2013).

Sobre los **motores del proceso de internacionalización**, en primer lugar se reporta a la política gubernamental, y en segundo a las políticas regionales, lo cual coincide con la percepción de las instituciones en el mundo (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). Sin embargo, un distintivo de nuestra Región es que se percibe un menor involucramiento del sector productivo que en el caso de otras regiones, pues se ubica a la demanda del sector productivo en quinto lugar, en contraste con el segundo sitio que el mismo rubro ocupa a nivel global (Egron-Polak y Hudson, 2014).

Con relación a los **obstáculos**, de igual manera que a nivel global, se reporta como el principal a *la insuficiencia de los recursos financieros*, con la particularidad regional de que se le atribuye a *la falta de dominio de otros idiomas por parte de estudiantes y académicos* una limitación mayor que en el resto de las regiones (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

En cuestión de **políticas y estrategias de tipo organizacional**, la gran mayoría (83 %) de las IET de la Región reporta haber integrado a la internacionalización en los objetivos estratégicos y prioritarios de sus planes de desarrollo institucional (PDI). Sin embargo, ALC se diferencia de otras regiones en los siguientes aspectos: 1) existe un menor número de autoridades institucionales que considera a la internacionalización como *muy importante* (53 %, contra 69 % a nivel global); y 2) la mayor parte de las IET (53 %) reporta no contar con un plan de internacionalización institucional, desglosado en objetivos y metas precisas a corto, mediano y largo plazo, y con identificación de los recursos humanos y financieros requeridos.

Aunado a lo anterior, prevalece una excesiva centralización a nivel de la toma de decisión, del diseño y de la planeación de las políticas y estrategias, así como en las estructuras de coordinación y gestión del proceso, con solamente el 12 % de las IET, haciendo participar a sus unidades académicas en el proceso de planeación, evaluación, programación y gestión del proceso de internacionalización.

En cuanto a **presupuesto** de apoyo a las actividades de internacionalización, el 80 % de las IET indica contar con uno a nivel institucional en primera instancia, seguido por fondos externos públicos y por recursos financieros provenientes de organismos internacionales o privados.

Con relación al **aseguramiento de la calidad y evaluación** de políticas, una minoría de las IET (29 %) reporta haber establecido un sistema de evaluación y monitoreo de su proceso de internacionalización (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). Este hallazgo contrasta fuertemente con los indicadores globales, donde la mayoría de las IET (67%) reporta contar con sistemas y procedimientos de evaluación en este rubro (Egron-Polak y Hudson, 2014).

En materia de **política de recursos humanos**, apenas la mitad de las IET señala tomar en cuenta la experiencia internacional en sus políticas de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y administrativo. Asimismo, el 61 % reporta no contar con un registro e información detallada sobre los académicos que han obtenido algún grado en el extranjero ni acerca de ofrecerles la oportunidad de realizar estancias sabáticas internacionales para actualizarse y consolidar su perfil internacional (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017), lo que demuestra una cierta falta de iniciativa para aprovechar los recursos propios.

En cuanto a la **coordinación** del proceso de internacionalización y **la gestión de las actividades y programas internacionales**, se destaca que el 86 % de las IET cuenta con una oficina de internacionalización (OI). Como resultado del incremento del peso de la internacionalización en la agenda institucional, las OI han subido de nivel en el organigrama institucional en los últimos años y logrado un mayor número de personal (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). En la actualidad, la mayoría de ellas se encuentra en un segundo nivel jerárquico (Gacel-Ávila y Bustos Aguirre, 2017), en contraste con el tercero y cuarto nivel reportado en informes anteriores (de Wit, Jaramillo, Gacel-Ávila, y Knight, 2005, p. 365). A pesar de lo anterior, la Región presenta un rezago en este rubro, si se compara que a nivel mundial el 60 % de las OI ocupa un primer nivel jerárquico (Egron-Polak y Hudson, 2014).

Asimismo, se confirma que el personal de las OI requiere mayor nivel de profesionalismo y experiencia, dado el bajo nivel de permanencia de los equipos (promedio de cuatro años en el sector público y siete años en el privado). Además, se observa una falta de actualización profesional, con el 60 % de los responsables de las OI reportando que no tiene la oportunidad de asistir ni siquiera a un evento de educación internacional al año (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

Las **principales actividades de internacionalización** llevadas a cabo por las OI son, por orden de importancia, la movilidad de estudiantes y de académicos y la gestión de los proyectos de cooperación. Se observa un bajo involucramiento en la internacionalización del currículo y una limitada iniciativa en el fondeo internacional y en el reclutamiento de estudiantes internacionales. Un hallazgo es la marcada deficiencia de las **estrategias de comunicación** de las OI, apenas la mitad de ellas cuenta con una página web, y con un todavía menor porcentaje de estas páginas en idioma inglés (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

En cuanto a las **políticas públicas que fomenten la internacionalización**, las IET subrayan que los gobiernos de ALC carecen de visión y no asumen un compromiso al respecto, que los programas gubernamentales carecen de continuidad y financiamiento, y que, de manera general, la Región carece de políticas nacionales o regionales que rijan y faciliten los procesos institucionales en este rubro (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

Al respecto, es interesante analizar los resultados de un estudio realizado por el Consejo Británico en veintiséis países de diferentes regiones del mundo (Ilieva y Peak, 2016) en el que participaron cuatro de ALC: Brasil, Colombia, Chile y México. En cuanto a la evaluación de la **existencia de políticas públicas que fomenten la internacionalización**, los países de la Región obtuvieron el rango más bajo de todas las regiones emergentes junto con otros como Botswana, Egipto, Ghana, Kenia, Nigeria y Sudáfrica, mientras que otros países emergentes y en vías de desarrollo como China, India, Indonesia, Kazajistán, Pakistán, Filipinas, Rusia, Tailandia, Turquía y Vietnam alcanzaron los primeros lugares.

Con relación a las **estrategias nacionales que apoyan la movilidad de estudiantes y académicos**, así como el **establecimiento de programas académicos colaborativos y de fomento a la colaboración en investigación**, Brasil obtuvo un *score* de *alto*, mientras que Chile y Colombia uno de *bajo*; México ocupó la última posición de los veintiséis países participantes. En contraste, países asiáticos como China, Malasia, Tailandia y Vietnam obtuvieron los primeros lugares.

En cuanto al **aseguramiento de la calidad** de los programas académicos ofrecidos, así como el **reconocimiento de cualificaciones internacionales**, los cuatro países latinoamericanos participantes en el estudio del Con-

sejo Británico alcanzaron el *score* de *muy bajo*, posicionándose en los últimos lugares de la tabla. No obstante, Brasil, Chile y México alcanzaron un *score* de *alto* y Colombia de *muy alto* en cuestión de apoyos gubernamentales respecto de políticas nacionales para el mejoramiento del acceso y la sostenibilidad para las oportunidades internacionales de los estudiantes.

En materia de **colaboración académica**, el primer socio de ALC es Europa, seguido por la propia ALC, Norteamérica y Asia. El nivel de colaboración con Europa es tres veces superior al que se tiene con Norteamérica. Se destaca un incremento en la colaboración intrarregional en los últimos años como resultado de un mayor interés por parte de los estudiantes y académicos por realizar estancias académicas en alguno de los países de ALC, y gracias a un número creciente de programas intrarregionales (Alianza del Pacífico, Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), y Programa de las Macrouiversidades, por mencionar algunos). Al interior de ALC, el mayor polo de atracción para la movilidad y la cooperación es el Cono Sur (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

Se confirma que la **internacionalización del currículo** sigue siendo la estrategia más desatendida del proceso de internacionalización: la mayoría de las IET (51 %) reporta no contar con tal política (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). En este rubro, las actividades realizadas con mayor frecuencia son, por orden de importancia, la movilidad estudiantil saliente (87 %), la movilidad estudiantil entrante (75 %) y la invitación de profesores extranjeros (73 %).

Las actividades de internacionalización en casa<sup>2</sup> son, por mucho, las menos desarrolladas, pues solamente el 39 % de las IET tiene programas de doble titulación y el 28 % de cotutelas, lo que ubica al respecto, a ALC a nivel global por debajo de regiones como África o el Medio Oriente (Egron-Polak y Hudson, 2014). Las IET más activas de la Región en este rubro se encuentran en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Los países socios más frecuentes fuera de la Región son, en orden decreciente, España, Francia, Estados Unidos de América (EUA), Alemania, Portugal e Italia, y en ALC, Argentina, Brasil, México, Colombia y Chile.

<sup>2</sup>Entendida como el conjunto de instrumentos y actividades *en casa* que se centran en el desarrollo de competencias internacionales e interculturales en todos los estudiantes (Beelen y Leask, 2011, citados en de Wit, Hunter, Howard, y Egron-Polak, 2015). Asimismo, se define como la integración intencional de dimensiones internacionales e interculturales en el currículo formal e informal en todos los estudiantes dentro de los ambientes de aprendizaje locales (Beelen y Jones, 2015, citados en de Wit, et al., 2015).

Asimismo, se reporta que el 72 % de las IET de la Región, y el 79 % en el caso de Colombia, no ofrece cursos masivos abiertos en línea (MOOC) (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2013), y que el 82 % tampoco ofrece programas de movilidad virtual (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

En materia de **enseñanza de idiomas extranjeros**, se reportan notables esfuerzos por mejorar su nivel y calidad, ya que el 79 % de las IET indica contar con una política institucional en este rubro. Sin embargo, el 41 % de las IET reporta no exigir el dominio de un idioma extranjero para el ingreso o egreso, y para el 60 % los idiomas no son una asignatura obligatoria (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

En este sentido, una particularidad regional es que se le atribuye a *la falta de dominio de otros idiomas por parte de estudiantes y académicos* una limitación para el proceso de internacionalización mayor que en el resto de las regiones (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). Según el director del programa de educación del Diálogo Interamericano, Ariel Fizsbein, “la región carece de políticas nacionales bien desarrolladas para el aprendizaje del idioma. Esto[,] combinado con el bajo nivel general de los docentes, no ayuda a mejorar los niveles de bilingüismo, a pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo en la región desde hace varias décadas” (*El Espectador*, 2017).

ALC está 3.8 puntos por debajo de otras regiones del mundo en el índice de conocimiento del inglés del instituto Education First (EF), a pesar que las “nuevas generaciones están demostrando un nivel más alto” (*El Espectador*, 2017), según un informe divulgado por el Centro de Análisis del Diálogo Interamericano. Lo anterior demuestra que la falta de dominio del inglés sigue siendo uno de los rezagos más fuertes de ALC, el cual, según el mencionado estudio, limita las oportunidades de empleo en la región y su competitividad, además de su capacidad para atraer inversión extranjera (*El Espectador*, 2017).

En cuanto a la **movilidad de académicos**, solamente el 62 % de las IET ofrece apoyos a sus académicos para realizar estancias académicas, con el sector público, siendo el más proactivo en este rubro. Los destinos favorecidos por los académicos de ALC son EUA, países europeos como España, Francia, Alemania y Portugal, y países de ALC como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Por otro lado, los académicos entrantes provienen en su mayoría de Eu-

ropa (España, Francia, Alemania y Portugal), seguidos por académicos de EUA y países de la Región (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México) (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

Por otro lado, la **internacionalización de la investigación y de la producción de conocimiento** es una de las estrategias que debería recibir particular atención por parte de las IET, debido a la creciente importancia atribuida a la producción de conocimiento y la colaboración científica en la *sociedad del conocimiento*, así como al auge de los *rankings* globales de universidades. Sin embargo, a nivel regional se observa que la mayoría de la IET (56 %) reporta no contar con un programa institucional para apoyar la participación de los académicos en proyectos de colaboración, mientras que el 65 % señala contar con un programa para promover la publicación de artículos científicos en revistas indizadas (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017).

En cuanto a la **movilidad estudiantil saliente**, si bien esta ha incrementado notablemente en los últimos años, la tasa al respecto con relación a la matrícula es del 0.3 % para licenciatura y de 0.03 % para posgrado, siendo este último dato preocupante, dado que se están formando futuros investigadores sin perfil internacional. Las regiones de destino favoritas de los estudiantes son, en orden de importancia, Europa Occidental, ALC, Norteamérica y Europa del Este. En cuanto a países, los destinos de preferencia son España, EUA, Argentina, Francia, México, Chile, Brasil, Alemania, Canadá y Colombia.

En cuanto a la **movilidad estudiantil entrante**, la gran mayoría ocurre a nivel de licenciatura por estudiantes de la propia Región, seguidos en orden de importancia por los provenientes de Europa Occidental (España, Alemania y Francia), Norteamérica (EUA) y Europa Oriental. Es notable un desequilibrio entre flujos de estudiantes entrantes y salientes, en detrimento de ALC (Gacel-Ávila y Rodríguez-Rodríguez, 2017). Dicho dato se confirma en el caso de Colombia y México (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2013), países en los que además, la mayor parte de la movilidad está ocurriendo en el sector privado, en el caso de México, por ejemplo, con el 70 % de la movilidad realizada en las IET privadas (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2016).

En conclusión, el análisis realizado muestra que el proceso de internacionalización en la Región ha progresado en los últimos años. Entre los

logros alcanzados, están la creciente importancia de la internacionalización en las agendas y prioridades institucionales; la revaloración de las estructuras de gestión en la jerarquía institucional; un aumento significativo en el número de programas y actividades de internacionalización, sobre todo en el rubro de formación internacional de recursos humanos a nivel de posgrado, en movilidad de académicos y movilidad estudiantil a nivel licenciatura, en la participación en redes internacionales de investigación, y en programas de cooperación intrarregional; así como los notables esfuerzos para mejorar el nivel de dominio de idiomas extranjeros.

Sin embargo, todos los diferentes estudios citados coinciden en que es imprescindible que la Región mejore algunos aspectos en sus estrategias de internacionalización, tales como ejecutar una mayor planeación del proceso mediante la elaboración de planes de internacionalización con metas a corto, mediano y largo plazo, e identificando los recursos humanos y financieros requeridos para conseguirlas; el establecimiento de procedimientos de monitoreo, evaluación y aseguramiento de la calidad en el rubro; la revaloración de la función en el organigrama institucional para lograr mayor autonomía y capacidad de decisión y de coordinación; la consolidación de la dimensión internacional en el currículo y la investigación; el establecimiento de políticas de recursos humanos que fomenten y premien el perfil internacional de los académicos y administrativos; la profesionalización y la actualización permanente del personal a cargo de la coordinación y gestión del proceso de internacionalización en las instituciones; el alcance de un mayor involucramiento de los diferentes actores de la comunidad universitaria en la planeación, implementación y gestión de los actividades de cooperación, entre otros.

En este sentido se citan las conclusiones del estudio de la Asociación Europea de Educación Internacional (EAIE, por sus siglas en inglés):

...la internacionalización debe tener un lugar específico en las estrategias institucionales, establecer los planes operativos correspondientes y distribuir las responsabilidades del proceso entre todos los escalones de la jerarquía institucional. [...] En consecuencia, las IET que desean ser líderes en internacionalización deberían primero y sobre todo desarrollar una



estrategia bien planeada, dirigida y claramente orientada, [e] invertir en la construcción de las capacidades humanas y el conocimiento del personal a cargo de la implementación de la estrategia. Mecanismos apropiados para la implementación y el monitoreo de la estrategia deberían también estar puestos en marcha. (Engel, Sandstrom, Van der Aa, y Glass, 2014, p. 10)

Vale subrayar que los hallazgos presentados en el presente documento demuestran que todos los aspectos considerados esenciales por la EAIE para el éxito y la viabilidad del proceso de internacionalización son descuidados por la mayoría de las instituciones de ALC. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que el proceso de internacionalización dista todavía de ser comprensivo o integral y transversal a las políticas de desarrollo institucional, y que, de manera general, prevalece una falta de institucionalización de la dimensión internacional en el quehacer universitario.

En resumen, si la meta de la internacionalización en ALC es ser una *palanca* para el mejoramiento del sector de educación superior, y convertirla en una estrategia de cambio y renovación institucional, se requiere primero cumplir con ciertas condiciones básicas de implementación. Pues, como se ha comentado, los beneficios de la internacionalización se potencializan a través de un proceso de internacionalización comprensiva (IC)<sup>3</sup> o integral. En la ausencia de estas condiciones, la estrategia de internacionalización se quedará marginal y se desperdiciará su potencial para la transformación y el avance del sector.

Un proceso de IC implica que las actividades de colaboración internacional, actualmente enfocadas principalmente en estrategias de tipo individual (movilidad de estudiantes y académicos), sean organizadas y planeadas en función de las prioridades de desarrollo institucional y en el apoyo a las estrategias de mejoramiento de la calidad y pertinencia en términos de currículo, perfil de egresados y producción de conocimiento con visibilidad internacional, entre otros. Por ello, es estratégico crear procedimientos y estructuras organiza-

<sup>3</sup> Nos referimos a "un proceso que integra en las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior una dimensión global, internacional, intercultural, comparada e interdisciplinaria, cuyo alcance es el fomento de una perspectiva y conciencia global de las problemáticas humanas en pro de los valores y actitudes de una ciudadanía global responsable, humanista y solidaria" (Gacel-Ávila, 2006, p. 61). Asimismo, nos referimos a "la internacionalización comprensiva o integral como un compromiso, confirmado a través de la acción, de integrar las perspectivas internacionales y comparativas en la enseñanza, la investigación y los servicios de la educación superior" (Hudzik, 2011, p. 1).

cionales y programáticas a la altura de las metas planteadas con la finalidad de asegurar las condiciones de expansión, viabilidad y sostenibilidad del proceso.

Algunos de los factores determinantes para la IC son: 1) incentivar el liderazgo del proceso por parte de las autoridades institucionales a todos los niveles (rectores, vicerrectores, directores de unidad académica, etc.); 2) propiciar la participación y el involucramiento de los diferentes actores institucionales; 3) declarar la internacionalización como una prioridad institucional, considerando que es un medio para contribuir a la consecución de los objetivos institucionales; 4) asumir el compromiso de la IC a largo plazo; 5) vincular la internacionalización a la misión, visión, objetivos y prioridades institucionales; 6) elaborar una política con objetivos, estrategias y plan de acción; 7) establecer una estrategia financiera (evaluación de los costos y provisión suficiente); 8) proveer apoyos e incentivos a docentes e investigadores para su activa participación; 9) diseñar estrategias de comunicación al interior y al exterior de la institución; 10) establecer capacidades de gestión profesionalizada con la habilidad para detectar, gestionar y establecer relaciones de colaboración fructíferas; 11) identificar las posibles barreras del proceso; 12) innovar en términos de currículo; y 13) proveer mayor apoyo a las tareas de investigación y de producción de conocimiento con visibilidad internacional, entre otras.

Además de las condiciones institucionales que se acaban de describir, es crucial contar con un contexto nacional propicio, es decir, que los gobiernos se comprometan a apoyar el proceso mediante políticas públicas que establezcan marcos normativos para facilitar la movilidad, el reconocimiento de títulos, créditos y cualificaciones internacionales, el establecimiento de programas académicos internacionales, la colaboración internacional en investigación, y el aseguramiento de la calidad con estándares internacionales, entre otros. Igualmente, con la finalidad de mejorar el nivel de competitividad de la Región, es necesario el involucramiento del sector empresarial para mejorar el perfil internacional de los egresados universitarios.

No obstante, los diferentes informes sobre la Región coinciden en que, en la actualidad, el proceso de internacionalización de la mayoría de las IES está lejos de cumplir con estas condiciones básicas de desempeño. De manera

general, las actividades en ese sentido, se encuentran enfocadas en estrategias de tipo individual (movilidad, principalmente) y desligadas de las prioridades institucionales. Se descuidan las estrategias de tipo sistémico, que son las que justamente impactan el desarrollo y el quehacer institucional y que, por lo tanto, tienen el potencial para convertir la internacionalización en un eficaz agente de cambio. Por ejemplo, la falta de planeación y evaluación de la actividad de cooperación, así como la deficiente profesionalización de las estructuras de gestión, limitan la eficacia y la viabilidad de las actividades de internacionalización.

En otras palabras, se requiere que se consolide el proceso de internacionalización mediante políticas públicas e institucionales que aseguren la dimensión internacional en todo el quehacer universitario y en los tres niveles del proceso educativo, a saber, el *micro* (proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula), el *mediano* (estructura y contenido curriculares) y el *macro* (diseño de políticas institucionales sobre docencia, investigación y difusión).

Se interpreta que la actual situación se puede atribuir a una falta de concientización y conceptualización en los líderes y tomadores de decisión sobre lo que significa e implica un proceso de IC. Sin embargo, es imprescindible que el concepto de IC sea el punto de partida y el horizonte de las actividades de cooperación e internacionalización. Solamente con este concepto la Región estará en posibilidad de cosechar los frutos de la internacionalización y hacer que esta se convierta en palanca de desarrollo de la educación terciaria.

### **La internacionalización de la formación docente en ALC**

El cuarto objetivo de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 15), constituye uno de los fundamentos para el cambio social y económico en ALC. Su logro se relaciona con el desarrollo de competencias que permitan a la Región, sus países y ciudadanos accionar con pertinencia en escenarios complejos e insertarse de forma efectiva en una dinámica global basada en el conocimiento.

Sin embargo, como destacan Aguerrondo y Vaillant (2015, p. 9), en general los sistemas educativos latinoamericanos y caribeños no contribuyen a

este propósito, lo que hace indispensable reconfigurarlos a fondo de modo que sean más incluyentes, de calidad, capaces de interpretar el escenario mundial, sus tendencias y requisitos, y en atención a las necesidades educativas para el desarrollo sostenible en la escala local. Múltiples dinámicas y actores participan en estos cambios, los cuales implican transformaciones paradigmáticas en los modelos educativos, en la articulación de los sistemas educativos con la dinámica local-regional-global, en las instituciones educativas y sus procesos sustantivos, y en el perfil de los actores académicos. Esto supone, en última instancia, revolucionar los modos tradicionales en que se forman y actúan los estudiantes y sus profesores.

Para el docente, esto adquiere especial relevancia, dado el reconocimiento de su rol como garante principal de la calidad educativa (Robalino, 2005; Barber y Mourshed, 2007; Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe y UNESCO, 2013). Por tanto, su formación inicial y continua debe responder a un nuevo paradigma docente, respaldado por modelos formativos que lo habiliten como actor clave del cambio educativo que requiere ALC en una sociedad globalizada, lo que es viable cuando se integran la dimensión internacional y la visión universal en la formación de los profesores.

La internacionalización de la educación constituye la respuesta proactiva del mundo académico ante la dinámica global, que favorece una praxis educativa estratégica, proyectada hacia el mundo y coherente con las demandas y necesidades locales para el desarrollo sostenible en un contexto mundializado. Esta dinámica se sustenta en la cooperación, la construcción solidaria de saberes y la transferencia de recursos entre regiones, países e instituciones (Gacel-Ávila, 2003; Madera, 2016). Internacionalizar de forma integral los programas de formación docente en ALC constituye una estrategia de calidad y pertinencia para el desarrollo de maestros competentes que impulsen en la Región una educación transformadora para el siglo XXI.

### **Educación para el desarrollo sostenible en la sociedad global: desafío estratégico**

En la actualidad, ALC presenta avances sociales y económicos que han propiciado mejores dinámicas educativas, pero la inequidad y la pobreza limitan la expansión de una educación de calidad que favorezca y respal-

de el desarrollo sostenible (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, y UNESCO, 2013, p. 22).

El informe de PISA de 2015 evidencia cómo los países de la Región permanecen en las últimas posiciones del *ranking*.<sup>4</sup> Respecto a los docentes, los logros alcanzados enfatizan más su incremento cuantitativo que sus aspectos cualitativos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 114). La baja calidad del profesorado, el pobre manejo de contenidos, las prácticas pedagógicas ineficaces, el débil uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entre otras, son condiciones evidenciadas en docentes de la Región (Burns y Luque, 2014, p. 2). Superar esa realidad constituye un desafío estratégico primordial. Esto implica aumentar la oferta de docentes calificados para formar profesores calificados en los países en desarrollo, incluso mediante la cooperación internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, pp. 15-16). Es indispensable para este propósito definir políticas, estrategias y programas académicos que impulsen una formación docente innovadora, orientada hacia el desarrollo nacional, que considere las tendencias mundiales e integre mejores prácticas internacionales.

### **Retos y oportunidades en la formación de docentes globalmente competentes**

En la sociedad del conocimiento, como señalan Kissock y Richardson (2009, p. 2), “la educación ha pasado a ser una profesión global”, que exige docentes altamente competentes: gestores del conocimiento con habilidades tecnológicas y vocación para la cooperación; líderes creativos e innovadores con una visión prospectiva, comprometidos con su realidad local y que puedan interpretar un mundo cambiante; profesionales excelentes y motivadores, capaces de promover un aprendizaje significativo en sus estudiantes y que los acompañen a construir en forma crítica y proactiva sus proyectos de vida en un escenario plural y complejo (Imbernón, 2005; Reimers, 2009, entre otros).

La Longview Foundation<sup>5</sup> (2008, p. 7) identifica como atributos de un docente globalmente competente: conocer la dimensión internacional en su área de enseñanza, dominar temas globales, utilizar fuentes primarias inter-

4 Ver: <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>

5 Ver: <http://longviewfdn.org/>

nacionales, apreciar diversos puntos de vista, reconocer los estereotipos y estar comprometido con la formación de los estudiantes como ciudadanos responsables con el mundo y sus comunidades.

La National Association of Foreign Student Advisers (NAFSA),<sup>6</sup> por su parte, destaca el reconocimiento del impacto global sobre lo local, la sensibilidad intercultural, la aceptación de las diferencias, el accionar socialmente responsable y el desarrollo de esas competencias en el aula como características del docente globalmente competente.<sup>7</sup>

Morín (1999) propone siete saberes necesarios para la educación de hoy, que replantean la función docente: reconocer las *cegueras* del conocimiento: el error y la ilusión; aplicar los principios de un conocimiento pertinente; enseñar la comprensión, la condición humana, la identidad terrenal; enfrentar la incertidumbre; y desarrollar la ética del género humano.

El perfil docente esperado en el siglo actual, entonces, reta a sus formadores y a los actuales programas de formación y desafía la inercia de las dinámicas académicas tradicionales, reproducidas por los profesores en su ejercicio profesional. Kissock y Richardson (2009, p. 2) instan a los formadores de docentes a “romper su muro virtual de silencio y comenzar a preparar educadores para el mundo interdependiente en el que van a trabajar y en el cual vivirán sus estudiantes”, integrando la dimensión internacional a su formación.

### **La internacionalización de la formación docente como factor de calidad y pertinencia educativa**

La pertinencia educativa en el siglo XXI se relaciona con la capacidad de aprender a aprender, a pensar, a apreciar la dinámica local en su relación con el contexto global, y a armonizar el accionar local con los requerimientos de una dinámica global (Seitz, 2001).

Internacionalizar la formación docente constituye una estrategia integral de calidad, dirigida a redimensionar la visión, los objetivos y fundamentos, el diseño y la implementación de los programas conforme a criterios nacionales e internacionales que impulsen un desempeño docente capaz de dinamizar una educación de calidad para el desarrollo sostenible en la Región. Junto

<sup>6</sup> Ver: <http://www.nafsa.org/>

<sup>7</sup> Ver: [http://blogs.edweek.org/edweek/global\\_learning/2015/08/the\\_top\\_10\\_characteristics\\_of\\_globally\\_competent\\_teachers.html](http://blogs.edweek.org/edweek/global_learning/2015/08/the_top_10_characteristics_of_globally_competent_teachers.html)

al desarrollo de competencias globales, promueve competencias profesionales docentes de alto nivel al facilitar el conocimiento de estrategias y enfoques innovadores para aprender, enseñar, investigar y colaborar con el entorno. A su vez, el intercambio y la participación en comunidades profesionales de aprendizaje contribuyen a la actualización profesional y cultural. Esto resulta de especial interés en contextos que, como ALC, requieren de mejoras sustantivas en el desempeño docente.

### **Pautas para la internacionalización de la formación docente.**

Internacionalizar la formación docente desde una perspectiva sistémica requiere que:

- 1) En la formulación de las políticas, regulaciones, estrategias y planes que atañen a los países, sus sistemas e instituciones educativas, sean consideradas las exigencias que la dinámica global, regional y local plantean a la educación y al desarrollo sostenible. Esto facilitaría el establecimiento de criterios e indicadores de internacionalización que orienten la práctica educativa y la formación docente, entendidos como factores de calidad y pertinencia.
- 2) En la conformación de los programas se integre la dimensión internacional en sus distintos componentes: conceptualización, perfil académico-profesional del graduado, estructura curricular, enfoques y métodos didácticos, sistemas evaluativos, diploma otorgado, dinámicas de investigación y extensión asociadas a los programas, recursos de información y comunicación, actualización de los formadores de formadores, servicios y procesos de apoyo, entre otros. La sostenibilidad de este cambio curricular y cultural implica asumir la dimensión internacional de forma integral en la institución que ofrece la formación (Gacel-Ávila, 2003).

Por su parte, Fëdorov<sup>8</sup> (2009, p. 77) identifica seis dimensiones en la internacionalización curricular:

- 1) La creación de condiciones propicias en el programa y en la institución para el desarrollo de competencias profesionales de calidad internacional.

<sup>8</sup> Fëdorov es asesor académico del Centro de Desarrollo Académico del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

- 2) La pertinencia, proyección y apertura de la carrera en los escenarios académico-profesionales globales.
- 3) La integración de elementos y dinámicas que garanticen la formación para ejercer como ciudadano y profesional en un mundo globalizado.
- 4) La incorporación en el plan de estudio de cursos, prácticas, bibliografía, recursos y otros componentes que faculten para obtener un dominio técnico adecuado de un idioma extranjero.
- 5) La configuración del programa con una estructura y funcionamiento flexibles que posibiliten académicamente la movilidad estudiantil y propicien la educación continua a través de la vida y la actualización permanente, acorde con la dinámica internacional.
- 6) La actualización permanente del plan de estudio respecto a los requerimientos del desempeño profesional a nivel internacional.

En esta misma línea, La Longview Foundation (2008, p. 6) propone el siguiente marco para la internacionalización de la formación docente, con cuatro dinámicas diferenciadoras:

1. Garantizar que los cursos de formación general de los programas contribuyan al desarrollo de un conocimiento profundo sobre regiones, culturas, lenguas extranjeras y temas globales, para abordar la dimensión global en su área de enseñanza, y a desarrollar perspectivas globales.
2. Facilitar que los docentes en formación tengan al menos una experiencia intercultural.
3. Modernizar y ampliar los programas para formar docentes de idiomas.
4. Crear evaluaciones formativas que permitan valorar la efectividad de las estrategias para el desarrollo de las competencias globales en los docentes.

En este proceso, son fundamentales la movilidad estudiantil y docente, los proyectos de colaboración presencial y virtual, los programas, cursos e investigaciones interinstitucionales, la acreditación internacional de los programas, entre otras estrategias.



### La internacionalización de la formación docente en la agenda regional

En ALC, los procesos de internacionalización educativa presentan rezagos que alcanzan a la formación docente. Algunas iniciativas regionales que contemplan esta dimensión son: la *Estrategia Regional de Docentes*, enfocada en la formación inicial y continua y la carrera docente, desarrollada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), de la UNESCO desde 2010 (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, y UNESCO, 2005); el proyecto *Metas Educativas 2021*, promovido por la OEI desde el año 2010 (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Secretaría General Iberoamericana, 2010); y la *Declaración de Buenos Aires*,<sup>9</sup> promulgada en la Reunión Regional de Ministros de Educación celebrada en enero de 2017, en el marco de la *Agenda 2030: educación y habilidades para el siglo XXI* (E2030) y los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) 2030. Además, con el fin de promover la vinculación internacional de los maestros, la UNESCO ha impulsado la *Red Docente de América Latina y el Caribe (KIPUS)*.<sup>10</sup>

La internacionalización educativa fue objeto de estudio y reflexión en los debates de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES) 2008. En dicho evento, se destacó la importancia de la integración académica regional, el reconocimiento de estudios y títulos, la movilidad y la colaboración académica en la Región, entre otros aspectos. Se evidenció la necesidad de formar docentes capaces de responder a las necesidades de los estudiantes en entornos educativos más complejos. Hoy, los desafíos regionales en materia de internacionalización educativa y de la formación docente siguen vigentes. En ese sentido, la próxima CRES 2018<sup>11</sup> constituye un espacio privilegiado para la toma de decisiones respecto al perfil del docente en la sociedad del conocimiento y sus implicaciones en materia de formación inicial y continua desde la perspectiva internacional.

Los ODS y la E2030 constituyen una nueva oportunidad para impulsar una educación inclusiva, pertinente y de calidad en ALC. En la sociedad del conocimiento, los sistemas educativos requieren habilitar a los

9 Ver: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Buenos-Aires-ES-2017.pdf>

10 Ver: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001446/144666epdf>

11 Ver: <http://www.cres2018.org/>

estudiantes y a sus docentes como ciudadanos y profesionales competentes y comprometidos con su propio desarrollo, el de sus comunidades y el del mundo. Esto requiere nuevas capacidades (competencias globales) y mayores niveles académicos, acordes a estándares internacionales, lo que implica transformaciones sustantivas en los modos y medios de enseñar y aprender en la Región. Los docentes juegan un papel fundamental en dicho proceso y, por ello, su formación debe facultarlos como profesionales calificados y globalmente competentes. La internacionalización educativa contribuye de manera efectiva con este propósito.

En los países de la Región, aún se requiere una mayor comprensión respecto a la dinámica global y los desafíos que esta plantea a la educación, que mueva a incorporar la internacionalización a la dinámica educativa, en especial, en la formación de los docentes. Como señalan Kissock y Richardson (2009), los formadores de docentes precisan adoptar una perspectiva global, asumir normas internacionales, modernizar los procesos de instrucción y ampliar la perspectiva de los maestros estudiantes para cumplir con las responsabilidades de la profesión. Internacionalizar la formación docente ya no es una opción: constituye un imperativo estratégico para promover aprendizajes pertinentes y de calidad en el siglo XXI. Es imprescindible que esta realidad sea retomada en las reflexiones de la CRES 2018 y asumida en el plan de acción para el desarrollo educativo de la Región en la próxima década.

### **La internacionalización de la investigación y producción de conocimiento en ALC**

La dimensión internacional ha estado presente de manera continuada en el ámbito de la investigación científica y se ha ido consolidando en los últimos años en los procesos asociados a la investigación, incluyendo los modelos organizativos y los modos de producción de conocimiento, hasta ser actualmente considerada como un componente intrínseco de la investigación científica.

La investigación universitaria no es ajena a la creciente internacionalización de la investigación que se observa a nivel mundial. Las recomendaciones y tendencias internacionales permean en las políticas

institucionales y en las comunidades universitarias, especialmente en los grupos más dinámicos, que suelen plantearse como meta su inserción en la comunidad científica internacional. Se subraya que con el objeto de mejorar el conocimiento de la temática, se requieren investigaciones más detalladas para profundizar no solamente en el conocimiento de datos, sino también en el análisis de los procesos, condicionantes e impactos de la dimensión internacional en el desarrollo científico de ALC.

### **La dimensión internacional en la formación de investigadores**

La formación en entornos internacionales genera externalidades de gran importancia para la trayectoria futura de los jóvenes investigadores. El capital relacional internacional que se adquiere en estas etapas y las redes de vinculaciones internacionales que se construyen son catalizadores de las colaboraciones científicas y de la inserción en comunidades internacionalizadas. Buena parte de las comunidades científicas en ALC se generaron a partir de experiencias de formación en el exterior, y la influencia de los entornos externos marcó históricamente la orientación de ámbitos y líneas de investigación.

La dimensión internacional en la formación doctoral se expresa, tanto mediante la formación en otro país, como por medio de la inclusión de esta dimensión en los procesos de formación en los programas nacionales. La formación doctoral en otro país ha sido un esquema generalizado en el pasado que se sustentaba en que la oferta de los programas nacionales era insuficiente, la calidad de los mismos estaba poco garantizada, o simplemente, se carecía de oferta doctoral. En la medida en que los países han ido adquiriendo capacidades, la formación en el exterior se ha hecho menos dependiente. Si bien la oferta de programas de formación doctoral es todavía escasa en más de la mitad de los países de ALC, algunos han puesto en marcha en los últimos diez años, políticas públicas de fomento de la formación en el exterior como una vía para acelerar la creación de capacidades y diversificar la especialización temática de las comunidades científicas nacionales. Además, los programas de formación en el exterior han puesto de manifiesto las dificultades que pueden plantearse en los retornos a los países de origen, si no se han previsto las necesarias capacidades de absorción.

Como alternativa a la formación en el exterior, existen diferentes esquemas para introducir la dimensión internacional en los programas de doctorado nacionales y ofrecer a los estudiantes oportunidades de interactuar y vincularse con entornos de otros países durante su periodo de formación como investigadores. Estos esquemas presentan un gradiente de intensidad de la internacionalización de los procesos de formación: desde la participación puntual de profesores e investigadores de otros países en el currículo de los programas, especialmente en los que todavía tienen un alto contenido docente, hasta aquellos con doble título, pasando por los colaborativos internacionales. Los esquemas más extendidos, si bien todavía no se han generalizado, son los programas colaborativos, fruto de acuerdos interinstitucionales o de redes de colaboración, que permiten la participación conjunta en la etapa docente y de investigación, a través de cotutelas, pasantías en el exterior de los estudiantes y cooperación científica.

### **La dimensión internacional en la organización institucional de la investigación**

La presencia de instituciones de investigación de carácter internacional es limitada en ALC, especialmente de instituciones estrictamente latinoamericanas. Existen diferentes esquemas organizativos como resultado de diferentes iniciativas y modelos asociativos, tales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro Argentino-brasileño de Biotecnología (CABBIO) o el Caribbean Agricultural Research and Development Institute (CARDI); instituciones de terceros países asentadas en ALC, como el Smithsonian Tropical Research Institute; consorcios internacionales, como los observatorios astronómicos; así como otras modalidades asociativas internacionales más o menos estables de institutos y centros, incluyendo la participación en redes internacionales. Estas vinculaciones permiten, a través de las interacciones y actividades conjuntas, una caracterización de las mismas como instituciones internacionalizadas, aunque no se consideren formalmente como organizaciones internacionales.

### **La dimensión internacional en los procesos de investigación**

El análisis de la dimensión internacional en los procesos de investigación en ALC se puede llevar a cabo a partir de dos abordajes complementa-

rios: uno se efectúa en las actividades de investigación que se realizan dentro de marcos formales que fomentan la colaboración internacional y que implican la constitución de equipos o la conformación de redes con investigadores de varios países, y el otro se centra en un estudio bibliométrico, mediante el análisis de la afiliación institucional de los coautores de las publicaciones científicas, asumiendo que una publicación es el fruto de la colaboración de los investigadores firmantes de las publicaciones.

El primer abordaje presenta serias limitaciones debido a la diversidad de marcos e instrumentos de fomento de la colaboración científica internacional. Marcos nacionales de los propios países y de países extranjeros, organismos multilaterales, programas internacionales, asociaciones y redes institucionales confluyen, entre otros, en el escenario del fomento de la colaboración internacional.

Por otra parte, la debilidad de los esquemas de seguimiento y de los sistemas de información dificulta acceder a la información necesaria para tener un panorama completo de las actividades de investigación que se desarrollan con dimensión internacional.

Este abordaje opaca la intensa actividad de colaboración científica que se desarrolla, de manera informal, fuera de los marcos e instrumentos formales. Diversas encuestas muestran el considerable peso de la colaboración informal en la cooperación científica internacional. A pesar de las limitaciones, se ha tratado de recoger información de diferentes fuentes que permitan tener una primera estimación del peso de los marcos formales en la internacionalización de los procesos de investigación.

El segundo abordaje presenta las limitaciones derivadas del uso de bases de datos bibliométricas, que fragmentan la producción científica de los países mediante la selección de un determinado paquete de revistas científicas y de otros medios de difusión. A pesar de estas limitaciones, el análisis bibliométrico para el estudio de la dimensión internacional en los procesos de investigación ofrece una valiosa información que facilita definir el perfil de internacionalización de la investigación en un país o una región. Por otra parte, este abordaje da visibilidad a colaboraciones científicas informales que dan lugar a publicaciones y que no son detectadas analizando los marcos formales para la colaboración.

El análisis de la dimensión internacional en los procesos de investigación pone de manifiesto la necesidad de profundizar en las características de la colaboración científica como proceso social y en las interacciones entre motivaciones, intereses, expectativas, empatías y autoconfianza. Ofrece un interesante campo de investigación para entender mejor los procesos que tienen que ver con los contextos impuestos por las políticas públicas (incluyendo los incentivos a la colaboración internacional), con la generación y mantenimiento del capital relacional internacional, con la conformación de los equipos y las redes, con las dinámicas internas en el desarrollo de las colaboraciones (incluyendo el manejo de las asimetrías y diferencias culturales, especialmente en las redes multinacionales), con los acuerdos sobre la difusión y utilización de los resultados, y con la identificación de externalidades e impactos sobre los participantes en las colaboraciones, que van más allá de las publicaciones conjuntas.

### **La dimensión internacional en la financiación de la investigación y desarrollo**

La captación de financiación internacional para la investigación es una de las expresiones de la internacionalización de los sistemas científico-técnicos y un indicador que contribuye a la caracterización de la internacionalización de la investigación y desarrollo (I+D) de un país.

El cálculo de la financiación internacional en el gasto total de I+D de un país no es sencillo, por las diferentes fuentes y diversidad de beneficiarios implicados. Los datos obtenidos en ALC muestran estas dificultades. Considerando los países que ofrecen datos sobre financiación internacional, se estima que esta representa alrededor del 3 % del gasto total en I+D. Este porcentaje encierra grandes asimetrías entre países. Un análisis más riguroso sobre la financiación internacional en la I+D en ALC requiere desagregar las cifras, tanto entre el tipo de fuentes de financiamiento, como en los tipos de actividades que se financian. Por ello, se precisa elaborar una metodología para posibilitar esta desagregación en los sistemas de información.

### **La dimensión internacional en la difusión de los resultados de la investigación**

La edición de revistas en ALC es extensa. La base de datos Latinindex incluye en su directorio 19 638 revistas editadas en países de ALC, y 6 454

en su catálogo. No se dispone de información sobre los índices de difusión a nivel local, nacional e internacional, especialmente en Latinoamérica, de las revistas editadas en ALC e indizadas en Latindex.

La inclusión de revistas de ALC en bases de datos internacionales de referencia, como Scopus, permite amplificar, a nivel internacional la difusión de los resultados de la investigación publicados en estas revistas. En los últimos quince años, ha habido un incremento sustancial en la inclusión en el índice Scopus de revistas editadas en ALC: se ha pasado de 236 revistas en 2000, a 748 revistas en 2015. A pesar de este incremento, las revistas de ALC indizadas en Scopus representan apenas el 3.8 % de las incluidas en el directorio de Latindex, y el 11.6 % de las incluidas en el catálogo de la misma base. En consecuencia, existe un amplio espacio para mejorar la difusión internacional de la producción latinoamericana. Por otra parte, las revistas de ALC en Scopus representan el 3.5 % del total de revistas indizadas en dicha base de datos. La producción científica de ALC se tradujo, en el año 2014, en 117 996 publicaciones indizadas en Scopus, lo que representa el 4.15 % de la producción mundial indizada en esa base de datos.

### **Políticas públicas de fomento de la internacionalización de la investigación**

Si bien la internacionalización de la investigación está en la agenda y el discurso de todos los países, las políticas explícitas para su fomento desde una perspectiva integral no son frecuentes en ALC. En general, se siguen manteniendo las tradicionales actividades internacionales al amparo de acuerdos y convenios y una canasta de instrumentos de fomento autónomos y escasamente interrelacionados. Se mantienen los mismos esquemas de gestión de las relaciones internacionales o de cooperación internacional en direcciones u oficinas en los organigramas de los ministerios, consejos e instituciones, y estas no suelen estar suficientemente articuladas con las direcciones responsables del diseño e implementación de las políticas científicas del país. El paraguas de la *internacionalización* cubre ahora estos enfoques tradicionales, sin que se hayan producido novedades significativas.

### **Métrica de la internacionalización de la investigación**

En el marco de la Red Iberoamericana/Interamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), se elaboró un sistema de indicadores a

partir de un planteamiento sistémico de la internacionalización que se tradujo en la publicación, en 2007, del *Manual de Santiago*. La implementación de los indicadores ha puesto de manifiesto algunas dificultades prácticas: por una parte, un cierto desinterés de los organismos nacionales de ciencia y tecnología por conocer mejor la intensidad y características de la internacionalización de la I+D en sus países, y por otra, la debilidad de los sistemas de información, poco dispuestos a introducir nuevos indicadores.

### **Perfil de la internacionalización de la investigación**

Se analizan la intensidad y las características de la dimensión internacional en diferentes componentes de los sistemas de investigación de los países de ALC, sin entrar en aspectos que tienen que ver con las implicaciones de la internacionalización en las culturas de investigación, en sus procesos y en sus impactos, tanto positivos (mejoras en los entornos y oportunidades para la investigación, en la formación, las competencias, la ampliación y consolidación del capital relacional internacional, el reconocimiento y la autoestima de los investigadores), como negativos (condicionalidades de las agendas y financiaciones, asimetrías en liderazgos, satelización), y que se han analizado críticamente desde estudios realizados principalmente desde las ciencias sociales.

La radiografía de la internacionalización de la investigación muestra una intensidad que se puede considerar moderada y heterogénea en el conjunto de países, con algunas *islas* de mayor intensidad en los países con mayor nivel de desarrollo de la investigación. Los procesos de internacionalización han seguido, en general, dinámicas inducidas, más por las propias comunidades científicas, que por políticas explícitas de fomento de la internacionalización, excepto en ámbitos como la formación de investigadores en el exterior. La internacionalización ha sido en ocasiones acelerada por iniciativas externas a la Región.

Considerando el panorama actual, no se vislumbran cambios cualitativos en los procesos de internacionalización, y se prevé una continuidad del patrón actual. Una profundización en la internacionalización de la investigación requiere la incorporación de esta como objetivo en las políticas científicas



nacionales como una herramienta para mejorar la calidad, pertinencia, productividad y visibilidad de la investigación.

Probablemente, para ello será necesario un consenso colectivo de las comunidades científicas y de los responsables de las políticas de desarrollo científico sobre el porqué y el para qué de la internacionalización en sus contextos nacionales. Se trata de identificar los posibles beneficios y enfocar la internacionalización de la investigación con sentido propio, diseñando los instrumentos (el cómo) y los medios (el con qué) para avanzar hacia sus propios objetivos.

En este escenario, la internacionalización en el espacio de ALC parece una opción propicia para el desarrollo científico de todos los países. Siguen estando pendientes, tanto un compromiso político claro, como una organización y gestión operativa especializada con los medios necesarios, con el fin de abordar con eficacia el fomento de la internacionalización de la investigación al interior de la Región.

### **Principales tendencias de la cooperación internacional en ALC en ciencia, tecnología y educación superior: desarrollos recientes y visión de futuro**

#### **Integración y cooperación regional e internacional en ALC en ciencia y tecnología: pasado, presente y futuro**

La relevancia de la integración y la cooperación regional e internacional en ciencia y tecnología (CYT) para el desarrollo social, económico y cultural está reconocida desde hace muchos años. Todos los países del mundo han hecho de estos procesos un punto central en sus políticas de desarrollo y han creado diferentes instrumentos para su aplicación. Más aún, la cooperación internacional ha adquirido mayor importancia estratégica no solamente debido a que esta ha tomado una renovada importancia en la agenda de los países en desarrollo, generada por el impacto que tiene sobre el desarrollo de la CYT, sino también por los cambios en los paradigmas productivos y tecnológicos de la sociedad.

ALC son actores de larga data en las diferentes modalidades de integración y cooperación en CYT. Varios estudios han analizado y discutido sus

bases conceptuales y operativas, sus elementos componentes y sus resultados e impactos. Estos estudios muestran la inmensa variedad, la riqueza y las oportunidades de la integración y cooperación regional e internacional que han existido y existen hoy en la Región. Los diferentes escenarios latinoamericanos hacia el futuro muestran también el potencial que tienen la integración y la cooperación internacional para alcanzarlos.

Los procesos de integración económica en la Región fueron alentados por el modelo de sustitución de importaciones en los años cincuenta, y más tarde, después de los años ochenta, por la creciente globalización. Al impulso del modelo y de un renovado pensamiento sobre la necesidad de un desarrollo endógeno de tecnología, se estableció la *escuela latinoamericana de pensamiento en ciencia y tecnología*, de la cual nacieron esfuerzos estructurados de desarrollo propio en ciertos países y de integración y cooperación regional. Estos esfuerzos se manifestaron en desarrollos tecnológicos que, si bien fueron modestos, comparados con los de los países avanzados, tuvieron un gran impacto en la creación de industrias y de capacidades locales. Ejemplos de ello han sido el programa nuclear argentino y la creación de la industria aeronáutica brasileña.

Desde una perspectiva histórica de la integración regional, se puede considerar como emblemático el caso del *Acuerdo de Cartagena* (Grupo Andino). Este nació con dos objetivos principales: la creación de un mercado común y la construcción de un proceso industrial conjunto fuertemente basado en el desarrollo tecnológico propio.

La política tecnológica comunitaria andina fue diseñada para vincular la tecnología a la construcción de un mercado ampliado, subordinar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología a metas de interés comunitario, y acercar la tecnología al proceso mismo de producción. Para estos fines, se definieron políticas novedosas, en una concepción que trataba de afirmar un proceso basado en capacidades internas, desplegando aptitudes propias y propiciando la utilización de factores locales de producción como ingredientes esenciales de un modelo de desarrollo independiente. En el marco de estas políticas, el diseño, implementación y resultados de los denominados *proyectos andinos de desarrollo tecnológico* mostraron la gran capacidad de cohesión y cooperación que existe entre países cuando estos persiguen metas comunes.

Un mucho más reciente esfuerzo de integración regional se encuentra en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), fundado con el propósito de integrar política y económicamente a los cuatro países suscriptores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) con el fin de que trabajen por una mayor inserción competitiva mundial por medio de la ampliación de sus mercados internos y la modernización de sus economías nacionales. Para ello, los países del MERCOSUR han trabajado activamente para expandir y fortalecer las capacidades de gestión de sus sistemas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), y tienen en la cooperación uno de los instrumentos para su vinculación con otros centros mundiales de producción de conocimiento.

Por su parte, la Alianza del Pacífico, un naciente proceso de integración en el que participan Chile, Perú, Colombia y México, adoptó en 2016 una estrategia de cooperación para la innovación. Durante el 2016, el Grupo Técnico de Innovación de la Alianza del Pacífico (GTI) y el Grupo de Innovación del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de un proyecto Bien Público Regional, elaboraron una agenda público-privada de actividades a desarrollar durante el periodo 2016-2019, con el objetivo de crear un *ecosistema* de innovación y emprendimiento para la alianza.

Además, tres tempranos y actuales esfuerzos de cooperación regional se destacan en la perspectiva histórica: la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Cultura y la Educación (UNESCO), la Organización de Estados Americanos (OEA), y el BID.

La UNESCO trajo en los años cincuenta la experiencia del desarrollo tecnológico que se iba gestando en Europa luego de la guerra y que seguía el modelo lineal *ofertista*, que señala que el disparador del desarrollo es la oferta de investigación de primer nivel, la que por sí misma genera aumentos de productividad e innovaciones productivas.

La visión de la UNESCO encontró eco en una comunidad científica latinoamericana en formación. En los años cincuenta, el premio Nobel argentino Bernardo Houssay se convirtió en el campeón del modelo lineal en la Región. La UNESCO promovió la creación de instituciones públicas que estuvieran dedicadas a la CYT dentro de los aparatos estatales, así como el diálogo polí-

tico y la cooperación entre los organismos de CYT. Más recientemente, la UNESCO generó un nuevo marco de cooperación mediante el Foro CILAC, que reúne a centenas de investigadores y cuya primera versión se realizó en Montevideo en 2016. Se tiene prevista una segunda versión, a celebrarse en Panamá en 2018.

Por otra parte, en la temprana etapa de la cooperación regional de los años sesenta, destaca la labor de la OEA. Esta fue efectivamente el vehículo a través del cual interactuaron por primera vez las comunidades científicas y tecnológicas latinoamericanas de manera multilateral. El Programa de Cooperación, de la OEA, se desarrolló al amparo de las nuevas concepciones de desarrollo científico y tecnológico endógeno que impulsó la *escuela de pensamiento latinoamericano en ciencia y tecnología*, y gracias a los recursos que la OEA recibió en el marco del programa Alianza para el Progreso, alentado inicialmente por el presidente Kennedy en 1961, y posteriormente, en 1967, convertido en programa a partir de la *Declaración de Presidentes de Punta del Este*.

En el tercer caso de los esfuerzos tempranos de la cooperación regional, el BID fue la primera institución multilateral de financiamiento de la Región que, desde su creación, apoyó con recursos financieros importantes la construcción de una infraestructura de investigación y educación y la promoción de vínculos entre las universidades y las empresas. A diferencia de las dos experiencias antes precisadas, el BID dio prioridad a la creación de una sólida infraestructura de investigación y educación superior. De hecho, los préstamos del BID para infraestructura de los años sesenta y setenta fueron fundamentales para apoyar la construcción de capacidades locales de investigación y formación. Hoy, muchas universidades de la región tienen infraestructuras de investigación en ruinas, con equipos que datan de los aportes del BID de hace tres o cuatro décadas y que nunca pudieron ser renovados.

Hoy, el BID constituye la mayor fuente de financiación externa y asistencia técnica en materia de CTI en ALC, y enfatiza la necesidad de generar mayores capacidades de innovación en la Región.

### **La cooperación birregional**

En ALC, existe hoy un importante número de diferentes esfuerzos de cooperación de carácter birregional. Particularmente importante entre

ellos han sido aquellos desarrollados con la Unión Europea (EU). En este caso, la asociación estratégica se inició con la Cumbre de Río de Janeiro, en 1999, estructurada sobre la base de una relación construida a lo largo de muchas décadas. En materia de CTI y educación superior, la cooperación birregional se ha caracterizado por una gran cantidad de proyectos y programas que la han hecho operativa. Una evaluación de esta cooperación muestra el logro exitoso de los proyectos ejecutados.

Un paso importante en la cooperación birregional fue la VI Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea, realizada en Madrid en 2010, que adoptó la declaración *Hacia una nueva etapa de la asociación birregional en innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social*. El propósito principal de la cooperación birregional es crear un área común de conocimiento. La cumbre creó los instrumentos políticos y operativos adecuados para la implementación de la declaración. Dos de estos han sido los proyectos ALCUE Net y ERA Net LAC, los cuales crearon una verdadera plataforma de cooperación entre las dos regiones y recibieron un extraordinario impulso de la Comisión Europea.

En el marco del proyecto ERA Net LAC, se ejecutan hoy más de cincuenta proyectos birregionales de investigación e innovación en sectores prioritarios como la energía renovable, la bioeconomía, la biodiversidad, las TIC y la salud. También bajo este proyecto se estableció el Grupo de Interés Europa-CELAC para la Cooperación Birregional (EU-CELAC-IG). Esta iniciativa reúne alrededor de cuarenta agencias de financiamiento de ambas regiones en una plataforma virtual que sirve para informar y comunicar, ofreciendo en línea espacios de trabajo para desarrollar futuras iniciativas conjuntas y un sistema de aplicación en línea para proyectos conjuntos.

Entre 2015 y 2017, bajo el auspicio del proyecto ALCUE Net, se desarrolló un proyecto de *foresight* destinado a identificar los conductores más importantes de la actual y futura cooperación entre ALC y la UE. El ejercicio tuvo un horizonte de tiempo en el año 2030. La visión que ha sido construida a partir de estos escenarios muestra que la cooperación birregional se desarrollará en 2030 bajo un contexto caracterizado por un número muy grande de desafíos globales, sociales y ambientales, uno de los cuales será la acelerada producción de conocimiento, sin precedente en la historia.

En el marco de los desafíos globales, la cooperación birregional desarrollará una capacidad de inteligencia colectiva bajo nuevas formas de organización y procesos, diferentes de aquellos utilizados en el pasado. En el año 2030, la inteligencia colectiva conectará de manera rutinaria el conocimiento científico y tecnológico para permitir definir prioridades de políticas y estrategias en el plano nacional, regional o birregional.

### **La integración y cooperación universitaria en ALC: principales acciones y tendencias**

En la declaración de la CRES 2008, se indica que “la integración académica latinoamericana y caribeña es una tarea impostergable y necesaria para crear el futuro del continente” (Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe, 2008, p. 24), subrayando que la Región es marcadamente pluricultural y multilingüe, por lo que la integración regional y el abordaje de los desafíos que enfrentan sus pueblos requieren enfoques propios que valoren la diversidad humana y natural como la principal riqueza de los países que la conforman, (Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe, 2008).

En este marco de ideas, destaca como fundamental, la construcción de un *espacio de encuentro latinoamericano y caribeño de educación superior* (ENLACES), el cual debe definirse con criterios propios de la Región, por lo cual no es posible extrapolar en forma directa otras experiencias integracionistas, como la del proceso de Bolonia, en Europa.

Al cumplirse diez años de aquella declaración, y con el objetivo de aportar a las evaluaciones, análisis y propuestas que se discutirán en el marco de la CRES 2018, en esta sección se pretenden describir, por una parte, los programas y acciones de cooperación e integración regional en educación superior, sus orígenes, estado actual y principales tendencias, y, por otra, los distintos esfuerzos realizados por los países en los procesos de integración regional, sus implicaciones para la educación superior, así como los diferentes actores de la Región y sus actividades de cooperación e integración. Finalmente, se presenta una evaluación de los avances que el proyecto ENLACES ha tenido en estos diez años.

### Los procesos de integración académica en ALC

Los ideales de integración en ALC encuentran un apoyo retórico muy importante en los diferentes dirigentes de la educación superior, quienes suelen expresar enfáticamente su interés por promover la cooperación intrarregional. Si bien una ventaja de ALC es su homogeneidad lingüística, se reitera a menudo su importante heterogeneidad respecto de sus sistemas de educación superior. En efecto, en la Región conviven sistemas en los cuales la educación pública es excluyente con sistemas donde la educación privada (con sus distintas características) tiene mayor cobertura que la pública. En ciertos países, la educación a nivel de licenciatura es gratuita por ley, y, en otros, es fuertemente arancelada. El ingreso a la universidad pública en algunos es libre e irrestricto; en otros, existen sistemas de control de ingreso con cupos. Hay países con una estructura y producción científica muy importante,<sup>12</sup> y otros en los cuales la estructura de investigación es incipiente. En algunos sistemas, la mayor parte del profesorado es de dedicación parcial y, en otros, existe un mayor grado de profesionalización de la actividad académica, con mayoría de profesores de tiempo completo. Finalmente, el nivel de internacionalización de las IES, en algunos países es relativamente elevado (sobre todo con relaciones y actividades orientadas a Europa y EUA), y en otros, es muy poco significativo.

La diversidad de geografías y paisajes, las diferentes tradiciones culturales y los zigzagueantes cursos de la historia, así como las influencias externas, han impulsado y promovido estrategias de integración divergentes, a veces contrapuestas, según los distintos pareceres que produjeron la adopción de ideas y comprensiones ajenas a la Región.

El resultado en la actualidad arroja una visión caleidoscópica de la ALC, que puede explicar más sus dificultades que su capacidad para integrarse. Sin embargo, todos los esfuerzos realizados hasta aquí tienen algo en común: la voluntad de definir políticas, estrategias o lineamientos con el fin de mejorar los sistemas educativos de la Región, sobre todo en el nivel superior. Algunas acciones abarcan la CT, mientras que otras se limitan al intento por mejorar la enseñanza, ya sea de grado o de posgrado. Como sea,

<sup>12</sup> Esto en función de los esquemas mundialmente reconocidos de medición e impacto de la producción científica, donde figuran estos países entre los cuarenta con mayor desarrollo, como los casos de Brasil, México y Argentina.

cada una de las organizaciones creadas y los acuerdos alcanzados por los países dieron a la educación superior un lugar definitivamente preponderante y la transformaron en una pieza clave a la hora de formular cualquier hipótesis integracionista.

En este marco de ideas, es importante recalcar que los acuerdos alcanzados durante la CRES 2008 en Cartagena de Indias, Colombia, marcaron un claro posicionamiento ideológico hacia la promoción de una integración regional basada en la internacionalización solidaria, nutrida del desarrollo de la cooperación intrarregional.

Los distintos procesos de integración (MERCOSUR, la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-, la Alianza del Pacífico, el Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos -ALBA-TCP-) se diferencian entre sí por sus distintas estrategias y concepciones, que arrojan como resultado solo acuerdos y construcciones fragmentarias y abarcan apenas grupos de países con características e intereses comunes.

Al analizar las distintas iniciativas integracionistas de ALC, se puede concluir que a las dificultades propias para su implementación habría que agregar la fragilidad de los propios procesos políticos de los países que las promueven, lo cual genera un ambiente efímero, contrario a lo que requieren las políticas públicas de largo plazo. Si bien se coincide en que la educación es un asunto vital para el desarrollo de la Región, aún no hay consensos claros y consistentes sobre cómo debe actuarse y qué caminos seguir al respecto, para lograr los objetivos planteados.

Otro rasgo sobresaliente es que los sistemas, alianzas u organismos tienen limitado o casi nulo diálogo o coordinación entre sí, lo que provoca una superposición de acciones con gran dispersión de esfuerzos y energías. Se podría suponer que, en lugar de privilegiar el desarrollo como aspiración colectiva, se termina atendiendo intereses sectoriales o circunstanciales. Es posible que los desequilibrios entre las capacidades de las diferentes partes impidan construir una visión de conjunto para toda la Región, en la cual las aspiraciones individuales se posterguen en pro de objetivos comunes.



### **Las diferentes organizaciones de educación superior y sus programas de cooperación e integración regional**

En este apartado, se intenta describir las distintas organizaciones que actúan en la educación superior de la Región, en sus diferentes niveles y objetivos, así como las acciones de cooperación e integración que desarrollan. En este contexto, se revisan las diferentes características, el modo organizativo y el nivel de desarrollo del sector de educación superior en cada país latinoamericano (en enseñanza y en CT), así como el compromiso que se asume en cada país hacia la cooperación y la integración regional.

En una primera clasificación, se pueden identificar dos grupos de países en función de la organización de su sistema de educación superior (SES): el primer grupo está constituido por los países que disponen de organismos con funciones específicas de organización o coordinación de la educación superior, y el segundo está conformado por los países que han delegado esta tarea en organismos autónomos (como los consejos de rectores de universidades públicas o privadas). En ambos grupos, se pueden diferenciar también los que definen estrategias, políticas y acciones orientadas a la internacionalización, de aquellos que no lo hacen. Finalmente, se puede advertir que, entre aquellos que realizan algún esfuerzo orientado hacia la internacionalización de la educación superior, están los que priorizan a ALC como región con la cual relacionarse y cooperar y los que establecen otras prioridades.

Con el objetivo de ejemplificar distintos esquemas organizativos, se presenta el caso de cuatro países de la Región cuyos sistemas de educación superior desarrollan políticas de internacionalización, a saber: Argentina, Brasil, Colombia, y México.

Argentina dispone de un ministerio que atiende todos los niveles de educación y que posee una Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), que a su vez, define políticas claras de internacionalización y cooperación internacional a través del Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI).

En las distintas acciones financiadas por el ministerio argentino, se observa la prioridad asignada a la cooperación con los países de ALC, con espe-

cial énfasis en la Región del MERCOSUR. La SPU coordina la planeación de sus programas con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), organización que reúne a la totalidad de las universidades públicas argentinas y que, junto con el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) conforman el Consejo de Universidades, presidido por el Ministro de Educación de la Nación. En el seno del CIN, funciona la Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales (REDCIUN), la cual ha generado una interesante actividad de internacionalización.

Por lo que atañe a las actividades de I+D, el organismo gubernamental argentino coordinador es el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que mediante su Dirección Nacional de Cooperación e Integración Institucional promueve programas bi- y multilaterales de cooperación internacional.

En el caso de Brasil, la educación superior recae en el Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior (SERES) y la Secretaría de Educación Superior (SESU). Esta última tiene la responsabilidad de los programas y acciones orientados a la internacionalización de la educación superior, a saber: programas y convenios internacionales; el Certificado de Conocimiento de Lengua Portuguesa para Extranjeros (CELPE-BRAS); el Programa de Estudiantes y Convenio de Graduación (PEC-G); y el Programa de Movilidad Académica Regional en Cursos Acreditados (MARCA-MERCOSUR).

Un rol protagónico en la internacionalización de la educación superior brasileña lo toma la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) mediante diferentes programas de apoyo para estudiantes y académicos. También en promoción de la internacionalización del perfil de la educación superior en el mismo país cabe destacar el rol de la Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES) y, en especial, el de la Asociación Brasileña de Educación Internacional (FAUBAD), organización pionera en América del Sur.

En el caso de Colombia, el Ministerio de Educación Nacional y el Viceministerio de Educación Superior, hasta el momento, no poseen un área específica dedicada a la internacionalización, por lo que este rol lo ejecutan la

Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

Finalmente, en México, la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Superior, gestiona algunos programas de internacionalización, principalmente de movilidad estudiantil internacional. Por su parte, la ANUIES, integrada por ciento ochenta y siete universidades e IES públicas y particulares, impulsa acciones de cooperación bilateral con distintos países. También se destaca la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI), que desde el año 1992 promueve la educación internacional mediante acciones de promoción, capacitación y relacionamiento con organismos de distintos países del mundo.

### **Las redes de colaboración en ALC**

La declaración final de la CRES 2008 reconoce el valor fundamental que las redes regionales de universidades tienen en la promoción del entendimiento mutuo, la cooperación y la integración regional en el espacio latinoamericano y caribeño. En algunos casos, estas redes acompañan los procesos de integración promovidos a nivel oficial por los gobiernos, e inclusive, ante la ausencia de esfuerzos oficiales, las IES adelantan entre sí instancias de acuerdos y cooperación, buscando como objetivo superior la promoción del espacio regional de integración sobre otros espacios internacionales.

Las redes universitarias en la Región son numerosas y de distinta índole. IESALC-UNESCO mantiene una activa comunicación con las redes universitarias, para lo cual ha hecho un relevamiento de las mismas y las ha catalogado de la siguiente manera: redes intercontinentales, intrarregionales, subregionales y temáticas, ya sean asociaciones de la comunidad académica u organizaciones de investigación.

Este tipo de organizaciones juegan un rol relevante en lo que se refiere a la internacionalización, y muchas de ellas han contribuido de manera significativa en los procesos de integración regional, facilitando el acercamiento de las distintas comunidades científicas y generando conocimiento capaz de provocar una nueva y propia comprensión-visión de la realidad regional y de sus procesos. Entre las numerosas redes regionales, pueden

destacarse algunas que, por su nivel de representatividad y actividad continua, han promovido significativamente la cooperación y la integración en la Región, como las siguientes:

- El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Es una organización que promueve la integración y el desarrollo del sistema universitario público centroamericano a través de la cooperación y el trabajo conjunto. Creada en 1948, es la red más antigua de la Región, y en la actualidad, desarrolla una importante cantidad de programas organizados por sistemas, tales como el Sistema de Evaluación y Armonización (SICEVAES), el de Investigación y Posgrado (SICAR), el de Relación Universidad-Sociedad (SICAUS), el de Vida Estudiantil (SIREVE), el de Información Documental (SIDCA) y el de Editoriales Universitarias (SEDUCA).
- La Unión de Universidades de América Latina (UDUAL). Es la única red que posee una cobertura global en ALC, y también una de las más antiguas. Creada en 1949, se ha convertido en un *faro* de defensa de la autonomía universitaria, así como en la principal promotora del diálogo universitario en la Región. Actualmente, promueve distintos programas orientados al fortalecimiento de sus miembros, tales como el Espacio Común de Educación Superior en Línea, el Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional, y el Programa Académico de Movilidad Educativa (PAME), entre otras acciones.
- La Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Red creada en 1991 y conformada por treinta y una universidades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Se distingue por la diversidad, extensión y continuidad de sus acciones, enfocadas a profesores y estudiantes de sus universidades miembro. Programaciones suyas como el desarrollo de Núcleos Disciplinarios (ND), los Comités Académicos (CA), el programa ESCALA de movilidad de docentes, estudiantes de grado, de posgrado y de gestores y administrativos; las Jornadas de Jóvenes Investigadores y la realización de los seminarios internacionales Universidad-Sociedad-Estado son acciones de gran impacto en la región del MERCOSUR. La AUGM se ha transformado en un actor importante de los esfuerzos de integración universitaria en el marco del ENLACES.

- La Organización Universitaria Interamericana (OUI). Es una red de alcance continental, incluyendo a IES de América del Norte. En los últimos años, superó las trescientas cincuenta universidades miembro, y ha logrado consolidar una serie de acciones que son referencia en la Región, como por ejemplo, el Colegio de las Américas (COLAM), el Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU), y el Congreso de las Américas sobre Educación Internacional (CAED). Este último se ha constituido en el principal foro para el debate sobre la internacionalización de la educación superior en América.

Igualmente, existen en distintos países de ALC redes nacionales que promueven la educación internacional. Representan un universo diverso, dados sus distintos tamaños, potencialidades y modos de organización. Las redes nacionales de educación internacional son asociaciones de profesionales encargadas de las áreas de internacionalización en las IES. Cabe destacar las más representativas de la Región, a saber: las ya mencionadas FAUBAI, AMPEI, REDCIUN; la Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior (RCI); la Red de Relaciones Internacionales e Institucionales de Universidades del Paraguay (RIUP); y la recientemente creada Red Peruana para la Internacionalización de la Educación Superior Universitaria. Debe destacarse una iniciativa común de estas redes: la creación de la Red Latinoamérica y Caribeña de Redes de Relaciones Internacionales de Instituciones de Educación Superior (RELARIES).

Por su parte, el IESALC desarrolla una importante actividad en la promoción de la cooperación en educación superior, y ha generado los Encuentros de Consejos y Redes Universitarias de ALC, que en sus ocho ediciones hasta ahora desarrolladas, han servido para acercar y promover el diálogo entre los distintos actores de la educación superior de la Región. El IESALC también ha tenido un rol protagónico en la organización de las distintas ediciones de las Conferencias Regionales de Educación Superior (en el año 1996 en La Habana, Cuba, y en 2008 en Cartagena de Indias, Colombia), las cuales fueron previas y preparatorias para la posición regional en las Conferencias Mundiales de Educación Superior que la UNESCO organizó en los años 1998 y 2009.

### **El papel de la Unión Europea y su impacto en la integración regional**

La Unión Europea (UE), desde hace más de dos décadas, ha implementado programas de cooperación en educación superior con fuertes impactos en ALC. Así, en distintos periodos, se llevaron a cabo el programa América Latina Formación Académica (ALFA), con tres etapas; el programa ALBAN de becas para realizar estudios de posgrado en Europa; el programa Erasmus Mundus; y en la actualidad, el programa Erasmus +.

Si bien existen diferencias de objetivos y esquemas organizativos entre ellos, estos programas han tenido la meta común de desarrollar redes de universidades entre IES de Europa y de otras regiones del mundo, promoviendo la cooperación, el fortalecimiento institucional y la movilidad de estudiantes y académicos. Estas redes no solamente han fortalecido las relaciones entre universidades de la Región y Europa, sino también han desarrollado incontables vínculos intrarregionales. De hecho, son numerosas las redes de IES que son fruto de estos proyectos y que hoy permanecen activas.

### **Movilidad de estudiantes y académicos en ALC**

Con respecto a otras regiones del mundo, ALC se encuentra en un peldaño inferior en cuanto al desarrollo de la movilidad internacional, aunque son destacables los esfuerzos realizados por las IES de sus países en la promoción de la movilidad, pese a un contexto poco favorable. La Región carece de una iniciativa que incluya toda la Región, como en el caso de la UE, además de que muchos gobiernos de la ALC no destinan recursos económicos para este fin. Apenas existen algunos programas gubernamentales que abarcan solo algunos países y nunca a la totalidad de ellos.

Principalmente, las redes regionales de universidades han sido las promotoras de la movilidad intrarregional. Esto mediante acciones como el Programa de Movilidad Estudiantil del Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS), creado en 1998; el Programa Escala de Estudiantes de Grado de la AUGM, creado en 2001; el Programa de Movilidad de Estudiantes del Centro Interuniversitario de Desarrollo (REDCINDA), creado en 2003; y el Programa Académico de Movilidad Educativa (PAME) de UDUAL, creado en 2006.

A estas iniciativas deben sumarse los esfuerzos realizados por la OIE, que en el año 2000 creó el PIMA, el cual ha promovido y financiado de manera continua la movilidad entre los países de Iberoamérica.

Igualmente, en el año 2006, en el marco del MERCOSUR Educativo, nació el programa MARCA-MERCOSUR, que cuenta con financiamiento gubernamental y ha funcionado de manera continua desde entonces. MARCA-MERCOSUR fue la primera iniciativa gubernamental desarrollada en la Región y, desde 2015, es acompañada por el programa de movilidad de la Alianza para el Pacífico.

En los últimos años, las asociaciones nacionales de universidades de algunos países de ALC se han convertido en actores protagónicos de la promoción de la movilidad con programas como Jóvenes de Intercambio México-Argentina (JIMA), por acuerdo entre el CIN y la ANUIES, creado en 2005; el programa BRACOL, por acuerdo entre el Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas y la ASCUN, creado en 2011; el programa Movilidad Académica Colombia-Argentina (MACA), creado en 2013; el programa MACMEX, creado en 2015 entre ANUIES y ASCUN; y el programa BRAMEX, acordado en 2016 entre el Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas y la ANUIES. Actualmente, las mencionadas asociaciones se encuentran dialogando con el objetivo de convertir estas iniciativas bilaterales en una multilateral.

Como se puede observar, si bien son varios los programas de movilidad estudiantil que operan en la Región, estos no abarcan a todos los países, y mucho menos a todas las instituciones. En la misma, hay países que se encuentran muy rezagados en términos de movilidad estudiantil, debido principalmente a desventajas socioeconómicas y a la falta de políticas públicas. Únicamente el programa PAME, de la UDUAL, tiene un alcance regional, aunque limitado en número de acciones con relación a la población estudiantil regional, y solamente accesible a sus miembros.

En este sentido, debe destacarse una iniciativa promovida por RELARIES para la creación de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Movilidad de Estudiantes Universitarios Chasqui, propuesta que persigue el objetivo de abarcar a todos los países de ALC e incrementar significativamente los números de estudiantes móviles. Finalmente, llama la atención

que el programa del Gobierno de Brasil *Ciencias sin Fronteras*, el más importante de la Región desde un punto de vista económico, no incluyó como destino de las movilidades a ningún país de ALC.

Por su parte, el perfil internacional de los profesores y científicos de ALC es, en general, relativamente bajo, si bien es necesario destacar la heterogeneidad que existe entre los distintos países de la Región también en este aspecto. La movilidad intrarregional de académicos es principalmente financiada por las propias IES y existen pocos apoyos de parte de los gobiernos, salvo honrosas excepciones. En consecuencia, la movilidad de académicos suele ser más intensa con otras regiones del mundo, como en el caso de la UE. Sin embargo, en este rubro, es destacable el rol de algunas redes de la Región, como la AUGM, a través de su programa Escala Docente, y el programa Movilidad Académica y de Gestores México-Argentina (MAGMA), desarrollado conjuntamente entre el CIN de Argentina y la ANUIES de México.

Con respecto a la movilidad de administrativos, la experiencia regional es incipiente. En este aspecto, se pueden destacar dos programas que, si bien son de reciente creación, han tenido un interesante desarrollo. Uno de ellos es el ya mencionado MAGMA, entre México y Argentina, y otro el Programa Escala de Gestores y Administrativos, de AUGM. Cabe subrayar que ninguno de estos programas recibe financiamiento gubernamental, siendo las propias IES las que soportan sus acciones.



## ENLACES

Como se ha comentado, en la CRES 2008, bajo la coordinación de IESALC-UNESCO, se sentaron las bases para la creación del ENLACES, concebido como una plataforma regional de integración en educación superior. Desde la declaración de su creación, en el año 2008, han pasado diez años, y se debe reconocer que no se ha logrado conformar un esquema de gobernanza sólido y permanente. Ni siquiera está resuelta la membresía al espacio; es decir, si será adquirida a nivel individual por las instituciones o a través de redes y consejos nacionales. Pese a las dificultades para lograr la institucionalidad de la iniciativa, es destacable el interés de los diferentes actores de la educación superior en que ENLACES se consolide y fortalezca, ya que es la primera iniciativa de integración a nivel regional.

Como reflexiones finales, se puede decir que, si bien los sistemas de educación superior de ALC han progresado en el desarrollo de acciones y programas de cooperación e integración regional, es cuestionable su nivel de éxito e impacto. No obstante, que las IES y sus autoridades valoren la importancia de incrementar su perfil internacional y su proceso de internacionalización, este último tiene actualmente un impacto limitado, debido a que se enfoca principalmente en esquemas de cooperación de tipo tradicional, como la movilidad física de estudiantes y académicos de corta duración, poniendo poca atención a modalidades más innovadoras y sistémicas como los programas de internacionalización en casa o las alianzas estratégicas intrarregionales en temas de I+D, de especial importancia para la Región.

Aunado a lo anterior, las alianzas intrarregionales (principalmente subregionales) existentes son de alcance limitado para las comunidades universitarias, dados los reducidos números de individuos que mueven en relación con el tamaño de los SES de la Región, y sobre todo, porque no se enfocan en programas de internacionalización en casa, cuyo impacto sería mayor. Si bien se ha logrado implementar algunas políticas de fomento a la internacionalización e integración a nivel subregional, no ha surgido aún una política de integración a nivel de toda la Región, como pueden encontrarse en otras del mundo, casos de Europa, Asia e inclusive África.

ALC carece de una organización regional supranacional que promueva, gestione y financie la cooperación y la integración regional del sector de educación superior, ya que sus gobiernos no han logrado llevar adelante una iniciativa conjunta en este sentido. Los esfuerzos de integración y cooperación solamente cubren espacios subregionales, y su desarrollo y continuidad están marcadamente influenciados por los vaivenes políticos y económicos que imperan en los diferentes países de la Región.

Finalmente, otro rasgo sobresaliente de la Región es que los sistemas, alianzas u organismos tienen limitado o casi nulo diálogo o coordinación entre sí, provocando una superposición de acciones con gran dispersión de esfuerzos y energías. Se podría suponer que, en lugar de privilegiar el desarrollo como aspiración colectiva, se terminan atendiendo intereses sectoriales o circunstanciales. Es posible que los desequilibrios entre las capacidades de las diferentes partes impidan construir una visión de conjunto para toda la Región en la que las aspiraciones individuales se posterguen en pro de objetivos comunes.

Si bien un número importante de actores regionales se han comprometido con el objetivo de la integración regional académica, principalmente algunas redes y consejos nacionales de universidades, la falta de compromiso al respecto por parte de la mayoría de los gobiernos de ALC no ha permitido al proyecto dotarse del necesario respaldo económico y la correspondiente burocracia organizativa, lo que en consecuencia, ha limitado sus avances y acuerdos.

En este sentido, recordamos que el estudio del Consejo Británico ya antes descrito (Ilieva y Peak, 2016) demuestra que los países de la Región participantes en él ocupan los últimos lugares en cuanto a políticas públicas (nacionales y regionales) de fomento a la internacionalización, muy por debajo de los países como China, India, Indonesia, Kazajistán, Pakistán, Filipinas, Rusia, Malasia, Tailandia, Turquía y Vietnam, y junto a países como Botsuana, Egipto, Ghana, Kenia y Nigeria.

Por otro lado, las IES, en general, tienen un claro interés en la cooperación y la integración, el cual se canaliza principalmente a través de las redes universitarias regionales o subregionales. Es así que la iniciativa del

ENLACES se presenta como una oportunidad histórica, coordinando esfuerzos de los distintos actores y países.

## Conclusiones

El presente capítulo ha intentado hacer un balance del proceso de internacionalización de la educación terciaria, sin pretender ser exhaustivo. En primer término, se puede observar, que las características actuales del sector de educación terciaria tienen un impacto directo en el estado de desarrollo del proceso de internacionalización. Por ejemplo, la fuerte demanda para la expansión de la matrícula no ha permitido prestar la atención suficiente al desarrollo de competencias globales en los estudiantes, lo que limita la competitividad de la Región en una economía globalizada; asimismo, el bajo nivel de financiamiento de la I+D condiciona la capacidad de los investigadores para interactuar con sus pares internacionales y para llevar a cabo trabajos con mayor pertinencia global. En otras palabras, la educación terciaria de ALC requiere insertarse de manera más firme en el contexto internacional, someterse a la comparación periódica de su desempeño por parte de pares relevantes internacionales y, finalmente, traducir el análisis de sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva internacional en una acción más efectiva a nivel del sistema, para lograr una adecuada internacionalización integral de las IES.

Los diferentes estudios referidos señalan que le falta al proceso de internacionalización de la Región un carácter comprehensivo, integral y transversal; y la institucionalización de la dimensión internacional en el diseño de las políticas sobre currículo, docencia e investigación, en los procesos de planeación, evaluación, y en las políticas de desarrollo humano; mayor participación de parte de los diferentes actores institucionales; una redimensión de la función en el organigrama institucional, junto con un incremento del nivel de profesionalización de la coordinación y gestión de las actividades internacionales, entre otros.

Es preciso seguir ampliando la movilidad de estudiantes y académicos, pero sobre todo, incursionar en modalidades más innovadoras de internacionalización en casa, como los programas colaborativos internacionales y la movilidad virtual, y redoblar esfuerzos para mejorar el dominio de idiomas extranjeros.

Otro foco de atención deben ser las políticas públicas de fomento a la internacionalización, aspecto en el que la Región ha sido clasificada en los últimos lugares en el mundo. Igualmente, es crucial mejorar las estrategias de visibilidad de nuestros sistemas de educación superior, en función de hacerlos más atractivos para otras regiones del mundo.

La internacionalización de la formación docente es otra tarea pendiente para la Región, pues constituye un imperativo estratégico para promover aprendizajes pertinentes y de calidad en el siglo XXI. Si los sistemas educativos tienen el compromiso de ofrecer a los estudiantes una educación que los habilite como ciudadanos y profesionales competentes y comprometidos con su propio desarrollo y el de sus comunidades, su país y el mundo, ALC requiere desarrollar nuevas capacidades –competencias globales– y mayores niveles académicos escolares, acordes a estándares internacionales, que a su vez exigen transformaciones sustantivas en los modos y medios de enseñar y aprender. Por ello, los formadores de docentes precisan adoptar una perspectiva global, asumir normas internacionales, modernizar los procesos de instrucción y ampliar la perspectiva de los maestros y estudiantes para cumplir con las responsabilidades de la profesión, a fin de formar docentes globalmente competentes.

Por lo anterior, más allá de consolidar el carácter público de la educación como fundamento de sociedades más justas e igualitarias, es imprescindible que el plan de acción de la CRES 2018, para la próxima década, integre de manera efectiva la internacionalización de la profesión docente como factor diferenciador en el cambio educativo proyectado para la Región.

Respecto de la investigación, su internacionalización puede considerarse como moderada y heterogénea, con algunas *islas* de mayor intensidad en los países con mayor nivel de desarrollo en investigación. Ha seguido, en general, dinámicas inducidas más por las propias comunidades científicas que por políticas públicas o institucionales explícitas de fomento a la internacionalización; y también en ocasiones, ha sido acelerada por iniciativas externas a la Región. En consecuencia, se requiere profundizar la dimensión internacional de las políticas científicas nacionales, como una

herramienta estratégica para la mejora de la calidad, pertinencia, productividad y visibilidad de la investigación.

Igualmente, es impostergable que los gobiernos de la Región apoyen de manera más significativa la cooperación internacional como medio para la creación de capacidades, a través de, por ejemplo, su apoyo a la movilidad e intercambio de científicos, la dotación de equipos, la información, entre otros. Los beneficios que cada país pueda derivar de la cooperación e integración científica y tecnológica dependen de la presencia de una capacidad (financiera e infraestructural) para desarrollar actividades en torno a estas áreas, y de su voluntad política para crearla; es decir, el reconocimiento político sobre el papel que la CYT juega en el desarrollo.

Es necesario ampliar la vinculación entre los agentes principales de la innovación –la base empresarial, la infraestructura tecnológica y la educación superior– en torno a estrategias de competitividad. La cooperación científica y tecnológica puede ciertamente contribuir de forma importante a generar estos vínculos mediante la construcción de capacidades conjuntas. El nuevo concepto que surge es que la integración sirve para impulsar procesos de innovación.

Ya para cerrar, es estratégico para ALC reforzar las iniciativas de integración regional. De manera general, los esfuerzos de integración y cooperación solamente cubren espacios subregionales, y su desarrollo y continuidad están marcadamente influenciados por los vaivenes políticos y económicos que imperan en los diferentes países de la Región. Otra característica de este proceso es que los sistemas, alianzas u organismos suelen tener limitado diálogo y coordinación entre ellos, provocando una superposición de acciones con gran dispersión de esfuerzos y energías. Se podría suponer que, en lugar de privilegiar el desarrollo como aspiración colectiva, se termina atendiendo intereses sectoriales o circunstanciales. Aún no existen compromisos claros y consistentes en materia de integración. Si bien se han logrado implementar algunos programas de fomento a la internacionalización e integración a nivel subregional, no ha surgido una política de integración a nivel de toda la Región.

## Referencias

- Aguerrondo, I., y Vaillant, D. (2015). *El aprendizaje bajo la lupa: nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá, Panamá: UNICEF.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2016). PATLANI. Encuesta Nacional de Movilidad Estudiantil Internacional de México 2012/13 y 2013/14. Ciudad de México, México: ANUIES.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the World is Best-Performing School Systems Come Out On Top*. Informe presentado por McKinsey & Company, Social Sector Office.
- Burns, B., y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, EE.UU.: Grupo del Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (2008). *Declaración y plan de acción de Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe*. Cartagena de Indias, Colombia.
- De Wit, H., Hunter, F., Howard, L., y Egron-Polak, E. (2015). *Internationalisation of higher education. Study*. Bruselas, Bélgica: European Union.
- De Wit, H., Jaramillo, C., Gacel-Ávila, J., y Knight, J. (Eds.) (2005). *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. Washington, EE.UU.: The World Bank.
- Egron-Polak, E., y Hudson, R. (2014). *Internationalization of Higher Education: Growing expectations, Fundamental Values. IAU 4th Global Survey*. París, Francia: International Association of Universities.
- El Espectador* (04 de octubre de 2017). América Latina, por debajo del índice mundial de nivel de inglés. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/america-latina-por-debajo-del-indice-mundial-de-nivel-de-ingles-articulo-716417>

- Engel, L., Sandstrom, A., Van der Aa, R., y Glass, A. (2014). *The EAIE Barometer. Internationalisation in Europe. Executive Summary*. Ámsterdam, Países Bajos: EAIE.
- Fedorov, A. (2009). *Internacionalización de los planes de estudio. Guía metodológica*. San José, Costa Rica: Centro de Desarrollo Académico de la Universidad de Costa Rica.
- Ferrer, A. (1999). La globalización, la crisis financiera y América Latina. *Revista de Comercio Exterior*, 49(6), 527-536.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Alvarez, J., Halmovich Paz, F., y Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, EE.UU.: World Bank.
- Gacel-Ávila, J. (2003). *La internacionalización de la educación superior. Paradigma para la ciudadanía global*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Gacel-Ávila, J. (2006). *La dimensión internacional de las universidades. Contexto, procesos, estrategias*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Gacel-Ávila, J., y Bustos Aguirre, M. (2017). La internacionalización de la educación superior en México. *Educación Global*, 21, 43-58.
- Gacel-Ávila, J., y Rodríguez-Rodríguez, S. (2017). *Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe: un balance*. Guadalajara, México: UNESCO-IESALC.
- Hudzik, J. (2011). *Comprehensive internationalization: from concept to action*. Washington, EE.UU.: NAFSA.
- Ilieva, J., y Peak, M. (2016). *The shape of Global Higher Education: National Policies Framework for International Engagement*. Reino Unido: British Council.
- Imbernón, F. (2005). La profesión docente en la globalización y la sociedad del conocimiento. Ponencia presentada en el curso La formación del profesorado y la mejora de la educación para todos: políticas y prácticas. Santander, España: Universidad Menéndez Pelayo.
- Kissock, C., y Richardson, P. (14-17 de diciembre de 2009). It is time to internationalize teacher education. Paper presentado en el International

- Council on Education for Teaching 54th World Assembly. Muscat, Oman.
- Longview Foundation (2008). *Teacher preparation for the global age: The imperative for change*. Silver Spring, EE.UU.: Longview Foundation.
- Madera, L. (2016). Estrategia de internacionalización orientada hacia el desarrollo institucional universitario. En M. A. Legañoa Ferrá (Coord.), *Proyección de las Ciencias Pedagógicas en UNAPEC* (pp. 33-86). Santo Domingo, República Dominicana: UNAPEC.
- Manpower Group (2014). *Talent Shortage Survey: How the Ever Changing Role of HR Can Bridge the GAP*. Milwaukee, EE.UU.: Autor
- Madera, F. (1989). Culture and the University. *Higher Education in Europe, XIV* (1), 5-13.
- Mestenhauser, J. A. (1998). Internationalization of higher education: A cognitive response to the challenge of the twenty-first century. *International Education Forum*, 18(1-2), 1-8.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013). *Estudio sobre la internacionalización de la educación superior en Colombia y modernización de indicadores de internacionalización del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Montenegro, C. E., y Patrinos, H. A. (2013). *Returns to Schooling around the World*. Washington, EE.UU.: World Bank.
- Morín, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París, Francia: UNESCO.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe y UNESCO (2005). Interview with Dr. Lea Cruz, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), Honduras. *PRELAC Journal*, (1), 184-189.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe y UNESCO (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago, Chile: OREALC-UNESCO.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Secretaría General Iberoamericana (2010). *Metas educativas 2021*.



- La educación que queremos para la generación de los bicentenarios.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *World Migration in Figures*. United Nations.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *PISA 2015. Resultados clave*. Naciones Unidas.
- Reimers, F. (2009). *Educating for Global Competency*. Ikeda Center for Peace, Learning and Dialogue.
- Robalino, M. (2005). ¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente. *Revista PRELAC*, (1).
- Seitz, K. (2001). Aprendizaje global: desafíos con que se enfrenta la educación escolar y extraescolar. *Revista Educación de Adultos y Desarrollo (EAD)*, (57).
- UNESCO (1995). *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. París, Francia: Autor.
- UNESCO-Institute of Statistics (2017). [Información general de base de datos]. Recuperado de <http://data.uis.unesco.org/>



# Tendencias RST, calidad y lugar social de la educación superior desde una visión sistémica

HUMBERTO GRIMALDO <sup>1</sup>

## Introducción

El estudio de los aspectos centrales de fundamentación y operatividad de la Responsabilidad Social Territorial (RST), siguiendo las pautas de las *Tendencias RST 2012-2016* establecidas por el Observatorio de Responsabilidad Social para América Latina y el Caribe (ORSALC-UNESCO-IESALC, 2016), apunta a presentarse como un ejercicio teórico, metodológico y operativo enmarcado en lo establecido por la UNESCO, en 2017, en el Documento titulado *La educación transforma vidas* (v. UNESCO, 2017). Dicho estudio presenta, entre otros aspectos, un resumen de las funciones de la UNESCO sobre la base de considerar algunos ejes fundamentales que lo caracterizan, en primer término, como laboratorio de ideas y, además, como impulsor de normas y directrices en ámbitos fundamentales de la educación, propiciador del intercambio de información y orientado a fomentar el desarrollo de capacidades y la cooperación entre todos los actores que convergen en la educación.

En esta misma línea, la labor de impulsar la responsabilidad social territorial tomando en cuenta lo expuesto en las tendencias RST formuladas por ORSALC se apoya, en primer término, en las bases de la propuesta UNESCO contenida en el volumen sobre *Replantear la educación* (UNESCO, 2015a), articulada sobre la reafirmación de temas como la preocupación esencial por el desarrollo sostenible, la visión humanista de la educación, la formulación de políticas de la educación en un mundo complejo y su conceptualización como un bien común mundial. En segundo término, dicha labor recoge la valiosa herencia de antecedentes tales como, entre otros, el Informe Faure (v. Faure y otros, 1973), la propuesta Delors sobre los pilares de la educación (v. Delors y otros, 1996) y el Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre "Replantear la Educación en

<sup>1</sup> Humberto Grimaldo fue el coordinador del eje temático *El rol de la educación superior de cara a los desafíos sociales de América Latina y el Caribe*. Los colaboradores del presente artículo fueron Alejandra Fierro, Axel Didriksson, Inés Riego, Juanjo Martí Noguera, Mirna Zavaleta, Oscar Licandro, Pablo Guadarrama y Víctor Martín Fiorino.

un mundo en mutación” (v. UNESCO, 2013). En una línea de continuidad y profundización, las temáticas de la RST apuntan a poner de manifiesto, revisar y mejorar el lazo de la educación con la sociedad, expresado más específicamente en la actuación de las instituciones de educación superior en el territorio del que forman parte y en las interacciones de todos los actores que intervienen en dicha relación.

### **Tendencias RST y avances en la teoría y la práctica**

El progresivo desarrollo de un marco reflexivo crítico para analizar la responsabilidad social de las instituciones de educación superior en su territorio impulsado por ORSALC ha venido siguiendo los grandes ejes que caracterizan a UNESCO, en primer término, como *Laboratorio de Ideas* en el cual se realiza una revisión de los fundamentos teóricos de la RS mediante el estudio del proceso de avance en temas que la caracterizan como responsabilidad social universitaria (RSU), como responsabilidad social territorial (RST) y como responsabilidad social territorial transformadora (RST2). Este aspecto puede ser considerado como un avance en la filosofía de la responsabilidad social que, además de examinar sus elementos de fundamentación, analiza el recorrido del concepto en los ámbitos históricos, sociales y culturales de Europa, América anglosajona y América Latina y el Caribe, tomando en cuenta toda la diversidad y complejidad de tales entornos. Ello se vincula igualmente a la revisión crítica de los modelos de desarrollo vigentes en esos espacios y al papel transformador de la educación, entre otros, en la orientación UNESCO de la educación para el desarrollo sostenible (UNESCO, 2015b), la educación para una ciudadanía mundial (UNESCO, 2015c) y la educación para la paz (UNESCO, 2012a), entendida como sinónimo de plataforma para el desarrollo humano.

En segundo término, en relación con lo expresado en el informe sobre la *Labor Normativa*, esta ha sido entendida principalmente como el establecimiento de orientaciones y tendencias RST; en este caso construidas principalmente desde el análisis crítico y la valoración de las experiencias exitosas cumplidas o en desarrollo en las instituciones de educación superior de la región y contextualizadas según las fortalezas de cada una de ellas y las características de su territorio de actuación<sup>2</sup>. Dicha labor, a través de una visión

<sup>2</sup> Ver informes de los Encuentros Nacionales de Responsabilidad Social presentados por los coordinadores de las diferentes Zonas ORSALC.

reflexivo-crítica, determina las tendencias sobre la base del estudio de las diferentes áreas en la que se cumplen las iniciativas RST, aunque sin asumirlas ya justificadas en cuanto tales sino sometiéndolas a la consideración participativa con los sectores interesados para ajustarlas, mejorarlas o, en algunos casos, modificarlas. En tal sentido, el concepto de tendencia se refiere al mismo tiempo tanto a una constatación como a una valoración crítica, por lo que su contenido se constituye en una orientación, normativa y consensual, que, en ciertos casos y según acuerdos también consensuados, puede cambiar una tendencia considerada negativa o afirmar otra, considerada positiva (Martin, 2017a).

Las actividades de intercambio de información, en tercer lugar, han permitido poner en contacto a instituciones de educación superior de características diversas respecto de su gestión estatal o privada, la dimensión de la matrícula, instituciones predominantemente docentes o de investigación, de larga trayectoria o más recientes, etc. El intercambio de información ha venido cumpliendo una función no solo descriptiva sino que se ha constituido como plataforma para el desarrollo de *Estudios Referenciales Comparados (ERC)* (Martin, 2017b), fundados en el principio de comparar para cooperar. La metodología ERC aplicada al campo educativo modifica y supera el concepto de *benchmarking* originado en el ámbito empresarial, descentrándolo de la idea de obtener una ventaja al establecer un elemento comparador, tomado de un competidor considerado más avanzado en ese aspecto, para aprender a ser más competitivo. En lugar de un elemento comparador, en los ERC se establecen espacios asociativos o espacios de comparación que permiten integrar experiencias, transformarse al compartir aprendizajes mutuamente enriquecedores y aprender de ese modo a ser más cooperativos.

En lo relativo al desarrollo de capacidades, las tendencias RST han permitido construir una plataforma de actuación asociativa, con importantes avances en cuanto a conceptualización, lenguaje y metodologías compartidas, producto de actividades de formación, capacitación y actualización realizadas a través de cursos, diplomados a nivel nacional e internacional, foros y encuentros. Como se evidencia en las tendencias RST N<sup>os</sup> 6 y 8 especialmente, la gestión institucional de la RST ha involucrado a todos los actores de las instituciones de educación superior, desde los directivos hasta docentes, investigadores,

estudiantes, personal y sectores interesados, en procesos de desarrollo de capacidades para contribuir a la construcción participativa y permanente del lugar social de la educación.

El fomento de la cooperación internacional está planteado en las tendencias RST como la articulación de iniciativas comunes entre instituciones de los países de la Región y también entre estos y universidades de países de Europa o de los Estados Unidos, fundaciones u organizaciones a nivel internacional (como AMKA, con sede en Roma, o CONEXX, con sede en Bruselas) u organismos internacionales como el Parlamento Europeo. En todos los casos, las tendencias reflejan la progresiva apertura de espacios de cooperación, tanto a través de la realización de eventos y encuentros orientados a darle contenido a proyectos comunes e iniciativas compartidas, como también por medio de publicaciones y documentos elaborados en conjunto.

### **RST: orientaciones, contextos y problemáticas**

El trabajo cumplido y en curso entre las instituciones de educación superior reunidas en el Observatorio de Responsabilidad Social para América Latina y el Caribe ORSALC-IESALC, ha ido relevando un conjunto complejo de problemáticas y situaciones, tanto internas a las instituciones y organizaciones como del entorno y del territorio, que constituyen un serio desafío para el conocimiento y para la acción. Grandes ejes tales como la globalización, las relaciones conflictivas entre culturas y el progresivo avance de la interculturalidad o el creciente y ya enorme poder de la tecnología, constituyen referentes globales para analizar sus repercusiones en contextos sociales locales específicos marcados por situaciones de inequidad, desigualdad y exclusión. En ese marco, fenómenos como los de las migraciones o la violencia étnica o religiosa que, aunque tienen una muy larga presencia en la historia de la humanidad, han alcanzado recientemente una triste notoriedad por su carácter masivo y por la gravedad de sus consecuencias para la vida y la cultura, constituyen otro desafío para la educación como espacio y como práctica generadora de convivencia y para las instituciones de educación superior como agentes socialmente responsables y articuladores de relaciones de corresponsabilidad en el cuidado de la vida.

Las instituciones de educación superior se encuentran hoy, especialmente en América Latina y el Caribe y dentro de los grandes ejes mencionados y del marco de problemáticas de las sociedades contemporáneas, ante el desafío y la necesidad de pensarse, reinventarse y construirse como agentes de futuro, como constructoras de sostenibilidad, como canalizadoras de los deseos y esperanzas de poblaciones que en su gran mayoría, especialmente en el caso de los más vulnerables, han perdido confianza en los actores institucionales y en los discursos cargados de vagas referencias a la justicia o al desarrollo, desmentidas en la práctica. Para hacerse cargo efectivamente de dicho desafío, un buen número de instituciones de la Región, cuyas iniciativas son consideradas en las tendencias RST<sup>3</sup>, están introduciendo cambios que responden a nuevas pautas en la gestión de la educación, asumiendo exigencias de mayor participación en asuntos públicos y consolidando alianzas con otros actores sociales para alcanzar objetivos comunes, en un marco de difuminación de las fronteras entre la educación de gestión privada y de gestión estatal.

Tal como lo recomienda el informe del grupo de expertos de alto nivel sobre *Repensar la educación en un mundo en mutación* (UNESCO, 2013, p. 8), haciendo alusión a la visión de la educación para el futuro, las instituciones de educación superior necesitan abordar nuevas visiones del desarrollo, ante la crisis del modelo dominante, que en muchos aspectos se traduce en consecuencias de antidesarrollo. Frente a las “sociedades de la decepción” (Bauman, 2011) o a las “sociedades de supervivencia” (Martin, 2016), resultantes de ello, el informe plantea igualmente la necesidad de construir un pensamiento educacional relativo a las aspiraciones; es decir, la confianza y la esperanza social. Del mismo modo se plantea una labor educativa que lleve a “imaginar” nuevas respuestas educativas a situaciones humanas complejas, recuperando la dimensión de la imaginación ética indispensable en toda propuesta de responsabilidad transformadora. Paralelamente, señalan los autores del informe, ya no es suficiente centrarse solo en la visión, sino que hay que pasar a la acción común, a las políticas, estrategias y acciones que permitan asociar a diversos actores en alianzas de calidad para el logro de los objetivos educativos de promoción humana. De todo ello se desprende la importancia de reafirmar una visión humanista de la

<sup>3</sup> Ver especialmente *ORSALC-Tendencias RST* N° 2, 3, 4, 8 entre otros.

educación, orientada a trascender la visión utilitarista y reductiva de esta como un bien de mercado y que, a través del aprendizaje de valores sobre la dignidad y la diversidad humanas, permita vivir en armonía en un mundo diverso.

### **RST y educación de calidad: una aproximación sistémica**

Entre las nociones centrales que están involucradas en la revisión analítica de las tendencias RST en América latina y el Caribe se encuentra sin duda la conceptualización relativa a la educación de calidad. Esta noción, en toda su complejidad y problematicidad, aparece expuesta en varias de las tendencias presentadas, ya sea como percepción de sus resultados en los contextos analizados, o bien con referencia a los consensos sociales en los que se cumple su valoración. Tal es el caso, por ejemplo, de la tendencia N° 1, en la que aparece la constatación de que la educación sigue teniendo en los países de la Región “una función de promoción social, de mejoramiento de las condiciones salariales y de crecimiento familiar y personal” (ORSALC-UNESCO-IESALC, 2016, p.1). Dicha noción resulta también involucrada en la referencia que se hace en la tendencia N° 2 acerca de “los sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad de los respectivos países”, en el marco de un conjunto de demandas relacionadas con la RST. Como se verá más adelante, nociones como la de “pertinencia”, “impacto” o “efectos sistémicos”, incluidas, por ejemplo, en las tendencias RST 5, 6 y 8, remiten de igual modo a una de las conceptualizaciones de la calidad de la educación más aceptadas actualmente.

Entre las principales conceptualizaciones acerca de la calidad de la educación se encuentran, según lo señala el estudio UNESCO (2012b) titulado *Más allá del laberinto conceptual: la noción de calidad en la educación*, se encuentran las siguientes:

En primer término, el enfoque centrado en el niño, impulsado principalmente por la UNICEF, centrado en los derechos del niño y articulado en torno a la categoría alumno-niño. Este presenta la limitación de referirse casi exclusivamente a la educación a nivel escolar, resultando difícil de extenderlo a otros niveles de la educación cuyas problemáticas poseen un mayor nivel de complejidad, abarcan a poblaciones ya vinculadas al mundo del trabajo y de las profesiones y se extienden a lo largo de toda la vida de las personas. Por otra



parte, al centrarse en la categoría alumno-niño, es decir principalmente en educandos de edad escolar, no toma en consideración el bagaje de conocimientos previos que, en personas de una edad mayor, puede ser más significativo y convertirse en un elemento crítico y cuestionador.

En segundo término, el enfoque de aportaciones, procesos y productos, inspirado en una visión industrial de la producción educativa y a su vez articulado en torno a las categorías de “calidad de los productos educativos” y “eficacia” —en el sentido de rendimiento— de los sistemas de enseñanza. Entender el resultado de la educación como producto puede llevar a reforzar una perspectiva gerencial y mercantil de la educación en la que el educando como persona sea reducido a la categoría de “cliente” y que el proceso educativo sea visto solo desde el ángulo económico como un servicio educativo sometido principalmente a reglas de mercado. Como consecuencia de ello, dicho enfoque, al centrarse en el “producto” de la educación, deja de lado, por una parte, la consideración de los resultados educativos como logros de un proceso de humanización.

Por otra parte, debido al hecho de sobredimensionar la importancia de la eficacia —que, en una visión equilibrada, representa sin duda una exigencia de gran valor—, este abordaje le resta interés a los consensos que puedan determinar lo que se espera de una educación de calidad. Además de ello, al hacer depender la calidad de la educación de factores de aportación, se privilegia el concepto de “impacto educativo”<sup>4</sup> en el sentido de que el proceso mismo es el resultado del aporte por parte de un actor que ya posee el conocimiento, posesión desde la cual se determinan las condiciones para hacer eficaz el proceso de implantarlo y de alcanzar un producto que reafirme y extienda el conocimiento, sin ponerlo en discusión.

En tercer lugar, el enfoque de interacción social multidimensional (UNESCO (2012b, p. 6) que se apoya en una aproximación de carácter sistémico y, a diferencia de las perspectivas de inspiración pedagógica o industrial, posee el carácter de una orientación más sociológica de la educación. Superando los ejes del alumno-niño o del “alumno-cliente”, esta conceptualización entiende la educación como un bien público para cuya realización es necesario tomar en consideración una amplia gama de interacciones entre diferentes interesados. Este enfoque implica descentrar la calidad de la educación del peso principal

<sup>4</sup> Ver *Consideraciones en torno al concepto de Responsabilidad Social como Gestión de Impactos*. Documentos ORSALC, Bogotá, 2015.

de las aportaciones, que en el enfoque de inspiración industrial no requieren ser consensuadas, y trasladarlo hacia el nivel de consenso que puede alcanzarse en una red de interacciones. En tal sentido, en este caso se requiere un trabajo de redefinición permanente del consenso sobre lo que significa una educación pertinente en un contexto espacial y temporal determinado.

### **Territorio y educación pertinente**

La conceptualización de la calidad de la educación como interacción social multidimensional permite reafirmar el sentido territorial de dicha interacción en un marco teórico-reflexivo de fundamentación que va más allá de los abordajes tradicionales. En primer lugar, cabe tener en cuenta los múltiples estudios que fundamentan el sentido territorial de la existencia humana<sup>5</sup>, diferente al de otras especies vivas. La exigencia de territorialidad, en cuanto espacio efectivo de la vida de las personas –desde el cuerpo entendido como primer territorio hasta el planeta como casa común–, es una exigencia de relationalidad y, en consecuencia, de aceptación, gestión y aprendizaje de la diversidad. Lo social se realiza, en sus diversas dimensiones y niveles, en un territorio constituido por el conjunto de relaciones sociales necesarias para asegurar la supervivencia, desarrollar la vida y abrir la posibilidad de la vida buena: en el territorio se construyen las interacciones útiles para la supervivencia (salud, alimentación, protección), convenientes para la vida (democracia, derechos, deberes) y justas para la vida buena (valores compartidos, convivencia, solidaridad).

Los necesarios consensos para determinar lo que se entiende por educación pertinente se orientan a evaluarla como educación útil para la supervivencia, conveniente para la vida y justa en cuanto a la construcción progresiva de la vida buena. La multidimensionalidad propuesta por esta conceptualización de la calidad de la educación toma en cuenta, por una parte, las múltiples perspectivas desde las cuales puede abordarse el proceso educativo: el desarrollo de la persona, la articulación con el empleo, la fundamentación en los valores y la cultura; por otra parte, considera los puntos de vista de los diversos grupos interesados; y, además, lo hace en un contexto sociocultural específico y en un momento dado de su evolución temporal.

<sup>5</sup> Ver AAVV *Territorialidades y Humanización* (2015). Buenos Aires, UBA.

El concepto de calidad de la educación es visto, en esta perspectiva, desde una racionalidad comunicativa y abierta, fundada en la gestión inteligente de la conflictividad social a través de la renuncia a la violencia y la negociación pacífica de las diferencias y orientada a la construcción de acuerdos y a la búsqueda de equilibrio entre consensos y disensos. Este enfoque busca superar la visión instrumental y técnico-racional en la que se apoya el modelo de aportaciones-procesos-resultados, acentuando un aspecto social más amplio desde el cual la educación es valorada como un bien público. Se enfatiza en esta perspectiva una visión de la dinámica social de la educación, en primer término relativa a las diferentes dimensiones de la educación: innovación, pertinencia, responsabilidad social; en segundo término, a la humanización de sus niveles de formación: excelencia profesional, ciudadanía, personas íntegras; en tercer término, los fundamentos del aprendizaje: humanismo, tecnología, sostenibilidad. Por otra parte, dicha dinámica social lo es también como el potencial de los diferentes sectores interesados del territorio para construir los elementos fundamentales de un contrato social acerca de lo que deberían conseguir los sistemas de educación y cómo deben hacerlo.

### **Calidad, diversidad, complejidad en educación**

En relación con el abordaje sistémico de la calidad de la educación, en un primer momento es necesario abordar las propuestas de comprensión y gestión de la diversidad y la complejidad, para luego, en un segundo momento, hacer lo propio con el nivel de la conflictividad inherente a los procesos humanos. En tal sentido y enfatizando el elemento comunicacional, Nickel y Lowe (2010) han propuesto el concepto de “urdimbre” para abordar el concepto de calidad de la educación sobre la base de la articulación de siete dimensiones conceptuales representadas por la eficacia, la eficiencia, la igualdad, la receptividad, la pertinencia, la reflexividad y la sostenibilidad.

La evaluación de la calidad mediante acuerdos comunicativos entre los diversos interesados se orienta a buscar, para un contexto determinado (territorio), un equilibrio pertinente de las siete dimensiones mencionadas. En la medida en que las condiciones varían y son diferentes para cada contexto, el equilibrio que permite la evaluación de la calidad de la educación no

consiste en la mera igualdad de todas las dimensiones sino en la atención a los desniveles que deben ser abordados prioritariamente para construir formas de equilibrio que apunten a una progresiva armonización. Dentro del énfasis comunicativo de esta propuesta, se trata de la armonización de las diferentes dimensiones de la educación con los diferentes puntos de vista legítimos (intereses, valores) de los actores. En tal sentido, la calidad de la educación será más “resistente” en la medida en que está en tensión (comunicativa) entre tales dimensiones y puntos de vista. Además, y de modo importante, para atender las prioridades de dicho proceso de armonización, las decisiones deben tomar en consideración lo deseable y lo factible en cada situación y en cada contexto específico.

El mejoramiento progresivo, en un marco de diversidad y complejidad, de la calidad de la educación es conceptualizado, en esta aproximación, no desde elementos teóricos rígidos sino desde la articulación de tres niveles: primero, las propuestas son ensayos, es decir elaboraciones surgidas de consensos y ambos, las propuestas y los consensos, pueden ser modificados a partir de los resultados efectivamente alcanzados; segundo, tales ensayos se proponen en contextos definidos por tensiones (conflictos que es necesario negociar); tercero, en tales conflictos entran en juego elementos coyunturales (intereses) y elementos sistémicos (valores) y de su abordaje puede surgir un efecto de aprendizaje mutuamente transformador.

### **Calidad de la educación y gestión de la conflictividad**

El abordaje de la calidad de la educación desde el reconocimiento de intereses y valores potencialmente divergentes entre los diversos interesados de un territorio determinado: educandos, padres, docentes, gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, requiere ser incluido en un análisis general del contexto histórico, social, económico, político y cultural en cuyo marco se desenvuelve un sistema de educación determinado. La divergencia potencial entre los actores se presenta en todos y cada uno de los niveles del análisis de contexto y se refiere a las acciones educativas que se realizan para la ampliación, reproducción o disminución de las desigualdades, en especial aquellas que se derivan de factores de discriminación tales como el género, los

ingresos, las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas entre otras. En este marco se destacan algunos aspectos relevantes que aluden, por ejemplo, a la importancia de tener en cuenta a la hora de establecer criterios de orientación y evaluación de la calidad de la educación, los factores históricos, socioeconómicos, políticos y culturales que influyen en las decisiones de política educativa.

Tomando en cuenta el papel de los diversos aspectos relevantes mencionados, la calidad de la educación deberá articular los niveles de calidad ofrecida: propuestas educativas que aborden con las dimensiones profesionales, sociales y personales (con la excelencia como idea orientadora); la calidad percibida (con la pertinencia como orientación); y la calidad deseada (con la concepción de la educación como bien social como idea de base). Los tres niveles, que requieren ser observados, analizados y ajustados de modo continuo e interactivamente con los interesados presentes en el territorio, apuntan a responder de manera integrada a la pregunta acerca de qué combinación de logros individuales y colectivos —sociales, cívicos, económicos, políticos, culturales— se desea en un contexto espacial y temporal determinado.

### **A modo de conclusión: tendencias RST y construcción de convivencia**

La gestión de la conflictividad en el marco de la RST tiene como objetivo el abordaje de la construcción de convivencia, tanto en lo relativo a su fundamentación, valoración y sobre todo su práctica.

Esta problemática se encuentra en el centro del debate político, cultural y educativo del siglo XXI y el propio concepto de convivencia se encuentra desde hace varios años en un proceso de revisión teórica y práctica (Jares, 2001a; Ojeda, 2002; Marina, 2006; Villar, 2007; AAVV, 2008), con especial énfasis en los aspectos educativos (Ortega, 2000; Jares, 2001b, 2006; Gil, 2008; De Vicente, 2010) y a su tratamiento en instituciones de educación superior, relativos a la transformación de las formas tradicionales de abordar los conflictos. Esto ocurre en el contexto de un espacio global en el que, de modo real y virtual, diferentes culturas, ideologías y religiones entran en contacto, generalmente de manera conflictiva, replanteando desde el multiculturalismo y la transculturalidad los fundamentos mismos de las formas tradicionales de organización política y social (Lamo, 1995; Villoro, 1999; Colom, 2001).

El contexto del problema de la convivencia es el de las diferentes formas de deshumanización que marcan los tiempos presentes, formas todas ellas caracterizadas por la exclusión, la discriminación y la indiferencia o por la “ceguera moral” de la que habla Bauman (2011). En su conjunto, se trata de formas cerradas de pensar, argumentar y actuar que dificultan o imposibilitan el diálogo, la comprensión y la disposición al aprendizaje colaborativo. Como lo señalan diversos autores, en la base de la mayoría de las formas de deshumanización presentes actualmente en el mundo y especialmente de las que han afectado durante décadas a América Latina, puede identificarse una “cultura” del irrespeto, la discriminación y la intolerancia (Bada, 1996; Aranguren y Sáez, 1998; Thiebauth, 1999; Tejedo y Bonete, 2006), que ha generado múltiples formas de violencia, enfrentando a personas, comunidades y países entre sí.

Las tendencias RST constatan que en los ámbitos educativos se está avanzando en la compleja tarea de hacer operativos los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) propuestos por la ONU en 2015. En tal sentido, junto al objetivo N° 4, relativo a la calidad de la educación, se destaca como otro central el de los procesos de esta para una sociedad más inclusiva y equitativa y el objetivo número 16, atinente a paz, justicia e instituciones sólidas, que constituye la base para el desarrollo de una ciudadanía mundial. Educación de calidad, cuidado del ambiente y construcción de la paz constituyen en tal sentido elementos centrales de las políticas de RST en las que confluyen instituciones de educación superior, gobiernos locales, empresas y organizaciones de la sociedad civil, y al mismo tiempo orientan proyectos de formación para la mediación y la negociación encaminados a crear bases sociales de paz para el desarrollo humano.

El ejercicio de responsabilidad social en la gestión de la conflictividad se cumple hoy en el marco de complejas situaciones sociales marcadas por la violencia de diferentes tipos, las migraciones forzadas, las poblaciones desplazadas y los graves efectos de la inequidad. Todo ello plantea desafíos complejos a los procesos para superar la violencia y construir la paz. Tal complejidad ha hecho necesario volver a pensar el contenido significativo de nociones como “paz” o “justicia” o “reconciliación” y sus fundamentos en prácticas de inclusión, no discriminación y solidaridad.

El ejercicio responsable de dar paso a las propuestas de abordaje del conflicto basadas en el diálogo es, en tal sentido, parte de un proceso educativo y cultural que busca no solamente el cese de la violencia directa en ámbitos educativos, sociales y políticos, sino también se propone pensar e impulsar formas transformadoras de las condiciones de vida de la población, mediante el abordaje colaborativo de los problemas estructurales de la sociedad (Martin Fiorino, 2016). En tal sentido, desde las bases sentadas por la UNESCO sobre aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a convivir (UNESCO, 2001; Ruiz Corbella, 2003), se han trazado en años recientes líneas orientadoras para pensar y practicar la convivencia a propósito de una ciudadanía mundial (UNESCO, 2015d, 2015e).

En línea de fundamentación, desde diversos ámbitos –la neurobiología, la religión, la ética, la economía, la filosofía, la política, la ecología– se han formulado argumentos de peso para afirmar que la agresión no es connatural a la condición humana: “las explicaciones de las causas y alternativas de solución a las agresiones tenemos que buscarlas preferentemente en los sistemas sociales y culturales en los que desenvolvemos nuestra socialización”, afirmaba el español X. Jares, y no cabe duda de que dichas alternativas hay que buscarlas en los sistemas educativos con los que abordamos la erradicación de la violencia, la disminución de las desigualdades, la construcción de la equidad y la búsqueda de la inclusión.

Es de gran importancia que los pueblos y las culturas se sientan llamados a entenderse para asegurar no solo la supervivencia sino principalmente la convivencia democrática, fundada en el respeto, la cooperación y la solidaridad<sup>6</sup>. En la educación, los seres humanos se construyen a sí mismos en un trabajo de humanización, al mismo tiempo personal y social, como parte de un permanente esfuerzo de mejoramiento del sistema de convivencia. Para dicho trabajo de humanización, las iniciativas de RST buscan impulsar avances en temas del conocimiento –¿por qué y cómo convivir?–, al mismo tiempo que reforzar los temas de valoración: ¿para qué hacerlo? Valorar lo que se busca cuidar: la valoración como capacidad de la inteligencia que lleva a reflexionar, compartir y practicar valores<sup>7</sup>, con vistas a su puesta en práctica para el mejora-

<sup>6</sup> La solidaridad, desde el punto de vista político, es el nuevo nombre de la fraternidad. Véase al respecto (Fiorino, 2014).

<sup>7</sup> Entre los autores que han desarrollado diferentes aspectos de la inteligencia valorativa, véase Belolavek (2007).

miento de la vida personal y social. El proceso inteligente de valoración se cumple como actividad de aprendizaje, tanto en su dimensión reflexiva (personal) como deliberativa (social), y se expresa en acuerdos valorativos que preparan la capacidad de actuar de manera responsable y transformadora.

La responsabilidad social como gestión de la conflictividad, a partir de las orientaciones y tendencias propuestas desde la UNESCO, apuntan no solamente a la exclusión de la violencia –en cuyo marco son imposibles la reflexión y la deliberación–, sino principalmente a la promoción del diálogo, el estímulo de la tolerancia activa, el aprendizaje a partir de la diferencia, la apertura creativa de vías de solución pacífica de conflictos y el avance en el desarrollo de cultura de paz. Aprender a convivir se muestra así como la base fundamental para vivir en paz y, en común, construir sociedades solidarias con mayores niveles de justicia y equidad.



## Referencias

- AAVV. (2008). *Iniciativas de Convivencia*. Bogotá, Colombia: Centro de Arbitraje y Conciliación, 2008.
- AAVV. (2015). *Territorialidades y Humanización* (2015). Buenos Aires, Argentina, UBA.
- Aranguren, L.A. y Sáez, P. (1998). *De la tolerancia a la interculturalidad. Un proceso educativo en torno a la diferencia*. Madrid, España: Anaya
- Bada, J. (1996). *La tolerancia entre el fanatismo y la indiferencia*. Navarra, España: Verbo Divino.
- Bauman, Z. (2011) *La sociedad sitiada*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Colom, F. (2001) (Ed.) *El espejo, el mosaico, el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. Barcelona, España: Anthropos.
- De Vicente Abad, J. (2010). *Escuelas sostenibles en convivencia*. Barcelona, España: Graó.
- Delors, J. y otros (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid, España: Santillana.
- Faure, E. y otros (1973). *Aprender a ser*. Madrid, España: Alianza.
- Fiorino, M. (2014). Bio-polis. Políticas de la vida y ciudades de supervivencia en América Latina. *Cultura Latinoamericana*, Vol. 20, N° 2, pp. 271-285.
- Jares, X. R. (2001a). *Aprender a convivir*. Vigo, España: Ed. Xerais.
- Jares, X. R. (2001b). *Educación y conflicto. Guía de educación para la convivencia*. Madrid: Ed. Popular.
- Jares, X.R. (2006). *Pedagogía de la convivencia*. Barcelona, España: Graó.
- Lamo de Espinosa, E. (1995). *Culturas, Estados, ciudadanos*. Madrid, España: Alianza
- Marina, J.A. (2006). *Aprender a convivir*. Barcelona, España: Ariel.
- Martin Fiorino, V.R. (2016). Utopías pendientes y justa memoria en América Latina: reflexiones desde el pensamiento de Paul Ricoeur. En A. Scozzozza, A. y G. D'Angelo, G. (Eds.), *Magister et discipuli. Filosofía, historia, política y cultura* Bogotá, Colombia: Penguin-Random House.
- Martin, V. (2017a). *Tendencias y orientaciones: decidir con bases éticas*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.

- Martin, V. (2017b). *Los Estudios Referenciales Comparados en Educación Superior*. Bogotá, Colombia: ORSALC.
- Nikel, J. y Lowe, J. (2010). Talking of Fabric: A multidimensional model of quality in education. *Compare*, 40 (5), 589-605.
- Ojeda Awad, A. (2002). *Convivencia y globalización*. Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional.
- Olivé, L. (1998). *Multi-culturalismo y pluralismo*. Ciudad de México, México: Paidós.
- ORSALC-UNESCO-IESALC (2016). *Tendencias RST 2012-2016*. Bogotá, Colombia: ORSALC.
- Ortega, R. (2000). *La convivencia escolar: qué es y cómo abordarla*. Sevilla, España: Junta de Andalucía.
- Peter Belolavek, P. (2007). *Introducción a la inteligencia ética*. Blue Eagle Group. Recuperado de <http://www.bionica.info/biblioteca/Belohlavek2007InteligenciaEtica.pdf>
- Ruiz Corbella, M. (2003) (Coord.) *Educación moral: aprender a ser, aprender a convivir*. Barcelona, España: Ariel.
- Tejedor, C. y Bonete, E. (2006) *¿Debemos tolerarlo todo?* Bilbao, España: Desclee.
- Thiebauth, C. (1999). *De la tolerancia*. Madrid, España: Visor
- UNESCO (2001). La educación para todos para aprender a vivir juntos: contenidos y estrategias de aprendizaje. Problemas y soluciones. 46° Conferencia Internacional de Educación. Ginebra.
- UNESCO (2012a). *Educación para la Convivencia y la paz en América latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Autor.
- UNESCO (2012b). Más allá del laberinto conceptual. La calidad en la educación. En *Contribuciones Temáticas, O2*, 1-15. París, Francia: Autor.
- UNESCO (2013). *Replantear la educación en un mundo en mutación*. París, Francia: Autor.
- UNESCO (2015a). *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?* París, Francia: Autor.
- UNESCO (2015b). *L'Éducation en vue du développement durable*. París, Francia: Autor.
- UNESCO (2015c). *L'Éducation pour une citoyenneté mondiale*. París, Francia: Autor.
- UNESCO (2015d). *Éducation à la citoyenneté mondiale. Préparer les apprenants aux défis du XXI siècle*. París, Francia: Autor.

- UNESCO (2015e). *Éducation pour tous*. París, Francia: Autor
- UNESCO (2017). *La educación transforma vidas*. París, Francia: Autor.
- Villar, L. y Rosales, J.M. (2007) (eds.) *Las razones de la convivencia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia
- Villoro, L. (1998). *Estado plural, pluralidad de culturas*. Ciudad de México, México: Paidós.



# Estrangulamiento tecnocognitivo o emancipación de los conocimientos: propuestas para superar la neodependencia en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

RENÉ RAMÍREZ GALLEGOS <sup>2</sup>

## La crisis de civilización como crisis del conocimiento

En el 2018, la Región celebra el centenario del Movimiento de Córdoba. Una de sus mayores conquistas fue la autonomía universitaria. Esta autonomía siempre fue planteada en el marco de un amplio compromiso con la sociedad y para romper estructuras sociales propias de la colonia. Sin embargo, como señala Tünnermann “las universidades latinoamericanas, como fiel reflejo de las estructuras sociales que la independencia no logró modificar, seguían siendo los ‘virreinos del espíritu’ y conservaban, en esencia, su carácter de academias señoriales” (Tünnermann Bernheim, 2009).

Tal ruptura, entre otras disputas, planteaba que la universidad tenga autonomía de pensamiento frente al dogma de la Iglesia y el Estado colonial. A cien años del revolucionario movimiento de Córdoba, es pertinente preguntarse desde el Sur global qué implica hoy en día la autonomía universitaria. Este artículo sostiene que en el siglo XXI no habrá autonomía universitaria en la Región si no hay libertad de pensamiento para la sociedad en su conjunto, ni tampoco, si nuestros países no generan conocimientos<sup>3</sup> e innovaciones sociales propias pertinentes a sus realidades que disputen el orden social imperante.

1 Este texto contó con la colaboración en el levantamiento de información de Jesús Tapia, Erik Mozo y David Rodríguez. Agradezco comentarios profundos de Juan Guíjarro, Verena Hitner y Pablo Cardoso. Las opiniones vertidas en el texto son de estricta responsabilidad del autor.

2 René Ramírez fue el coordinador del eje temático *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe*. Los colaboradores del presente artículo fueron Alexis Mercado, Claudia Ballas, Eduardo Rinesi, Hebe Vessuri, Hernán Núñez, Karenia Córdova, María Caramze Carlotto, María Dolores Avilés, Rina Pazos y Verena Hitner.

3 Se entenderá aquí por ‘conocimiento’ todo tipo de comprensión lograda mediante la experiencia, la aspiración, la reflexión o el aprendizaje/estudio/investigación de la realidad presente, pasada o futura. Se incluye el conocimiento implícito del aprendizaje de otros seres vivos (naturaleza) que permite la reproducción de las diferentes especies. A su vez, siguiendo a Machlup consideraremos que “los datos son fragmentos de información sin procesar, la información son datos organizados en un determinado contexto y el conocimiento es la asimilación de la información y la comprensión de cómo utilizarlo” (Machlup, 1983, p. 641).

Un siglo después del Movimiento de Córdoba, en el ámbito del conocimiento es necesario repensarnos en el marco de una doble transición. La primera nos orienta hacia reducir distancias que permitan generar el suficiente valor en la economía para garantizar la materialidad que requieren nuestros pueblos. Tal situación implica romper con la matriz socioprodutiva imperante. La segunda, nos impulsa a abrir senderos hacia nuevas formas de producción y gestión del conocimiento, que coadyuven a superar la crisis de civilización que atraviesa el mundo. Claro está, no se puede pensar en “cerrar brechas” sin la estrategia de “abrir nuevas rutas epistémicas” a la vez. No son mutuamente excluyentes. Todo lo contrario, el cierre de brechas cognitivas y tecnológicas debe ser pensado en el contexto de un cambio en la matriz cognitiva de otro paradigma.

En el marco de la transición del capitalismo industrial al capitalismo cognitivo (Fumagalli, 2010; Hardt y Negri, 2012; Moulier Boutang, 2012; Vercellone, 2011), América Latina y el Caribe (ALC) viven en un neodependentismo, el de la *mentefactura*, que se canaliza a través de una institucionalidad privatizadora y mercantil del conocimiento, que fluye a través de sistemas sofisticados de financierización de la economía y resulta posible, gracias al avance de las nuevas tecnologías de información. En efecto, la acumulación de riqueza imperante hoy día en el mundo está generando una crisis ambiental, sociohumanitaria, democrática (política), económica, cultural y ética; es decir, una crisis de civilización (Ramírez, 2014; SENESCYT, 2017). Tal acumulación se apalanca en una forma particular de gestión del conocimiento (producción, circulación y aprovechamiento), que parte de la construcción de un pensamiento único hegemónico en donde la función de la ciencia, en la praxis es la acumulación de capital a través de la producción de innovación tecnológica patentada privadamente y con fines mercantiles. La sobremercantilización y el rentismo, cada vez más sofisticados de las normativas mundiales de propiedad intelectual sobre los sistemas científicos, tecnológicos y culturales conducen a una subproducción, subdemocratización y subuso de las mismas, pero sobre todo, desincentiva la investigación científica, la creatividad y la innovación en áreas donde el retorno social podría ser mucho mayor, pues las instituciones dirigen sus esfuerzos a aquellos productos o servicios en donde se pueden obtener altas rentas finan-

cieras. Tal gestión del conocimiento es lo que se ha denominado “tragedia de los anticomunes” (Heller, 1998).

Si bien el primer paso para romper con el neodependentismo cognitivo es que los países del Sur generen conocimiento pertinente a su realidad para desarrollar tecnologías e innovaciones socioecológicas para nuestros pueblos, es necesario también, y de manera urgente, recuperar el sentido público y común de los conocimientos que permita romper con la tragedia mencionada y potenciar la virtud de los comunes. Dicho conocimiento debe fundamentarse no solo en el saber científico, sino también en el saber social con un objetivo no mercantil, prodemocracia, sostenibilidad ambiental, satisfacción de necesidades, paz, garantía de derechos, potenciación de capacidades individuales, de colectivos y territoriales. En este marco, para saber qué, cómo y para qué conocer es necesario romper también con el “epistemicidio” (Santos, 2009) que ha existido en la sociedad y en la universidad colonial elitista.

El sistema cognitivo vigente, producto principalmente del modo de acumulación del colonialismo, del antropocentrismo y patriarcalismo configura una subjetividad que produce un pensamiento convergente, marginalmente plural, dominante y hegemónico que estructura la subjetividad individual y social de tal forma que resulta poco probable cambiar el sentido común social imperante. Bajo esta perspectiva, la revolución cognitiva pasa por superar las estructuras de pensamiento que reproducen el poder en nuestras sociedades.

Desde la perspectiva señalada, la nueva autonomía universitaria debe construir una universidad humilde que rompa con la unidireccionalidad de la generación de conocimiento y aprendizaje, en donde se rompa con la premisa según la cual solo el que proviene de la comunidad universitaria es el que tiene la verdad. Bajo esta mirada, no solo es necesaria “más universidad en la sociedad” sino sobre todo “más sociedad en la universidad”, para ello, frente al principio de “extensionismo” planteado hace un siglo, se debe inaugurar el principio de “interdependencia cognitiva”.

Para problematizar lo señalado, luego de esta introducción, el artículo se divide en siete grandes secciones. En el segundo apartado se aborda la estructuración del nuevo dependientismo en el capitalismo cognitivo, en donde el ‘centro’ genera conocimiento y se queda con las rentas del valor de lo inmate-

rial, mientras la 'periferia' se vuelve dependiente de dicha inmaterialidad. Cabe señalar aquí, que utilizamos las categorías centro-periferia como metáforas, dado que hoy en día, como se verá en el análisis, la producción está hiperdescentralizada y podemos encontrar periferias en el centro y centros en las periferias, sobre todo si utilizamos como unidad de análisis las grandes empresas transnacionales. Un examen alternativo para estudiar la acumulación no debería tener como centro de atención únicamente los Estados-nación, sino también las grandes empresas mundiales y la localización geográfica en las cadenas de valor mundial.<sup>4</sup>

En la tercera y cuarta sección se indaga sobre el patrón de especialización de la Región en el último cuarto de siglo. El destino de la ciencia no está en función de la inversión en la misma, sino que depende, sobre todo, de la transformación de su modo de producción. Se evidencia, en esta sección, que la matriz productiva de América Latina y el Caribe (ALC) se ha mantenido tristemente inmóvil, con la perspectiva de que el neodependentismo descrito se profundice. Más allá de las mejoras que han existido en la Región en el campo de generación de conocimientos científicos, desarrollo tecnológico e innovación, este ha estado subordinado a un patrón de especialización que no tiene en el centro de sus prioridades la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación, y el sistema de CTI no ha tenido la fuerza para disputar el cambio de la matriz productiva, entre otras razones, por desacoplamiento con el aparato productivo, el sistema de innovación y el de formación del talento humano.

La lectura que se hace en las primeras secciones usa el marco de evaluación hegemónico ligado a la ciencia, tecnología e innovación que necesita el capitalismo para seguir reproduciéndose. La sección quinta problematiza el tipo de ciencia, tecnología e innovación que está en disputa. Debe quedar claro que no hacer nada es acrecentar la brecha cognitiva que nos separa de los países y circuitos económicos hegemónicos generadores de ciencia y tecnología. No obstante, el cierre de brechas cognitivas y tecnológicas podría permitir insertarnos en el patrón de acumulación mundial, pero no coadyuvaría a salir

<sup>4</sup> Siguiendo la conceptualización de Prebisch podemos señalar que para América Latina y el Caribe, China se ha constituido en un 'centro cíclico'; pero también a nivel mundial el 'centro cíclico' gira alrededor de grandes corporaciones transnacionales como Facebook, Google, Amazon, entre otros (Prebisch, 1991). Producto de la deslocalización de la producción, la relación centro-periferia no puede ser reducida únicamente a relaciones entre países, sino que también se debe analizar qué rol ocupa la industria/servicios de la región en el marco de las cadenas de valor (cognitivo) de las grandes corporaciones mundiales.



de la crisis de civilización que vive el mundo. No es suficiente con cerrar estas brechas; es necesario explorar nuevos caminos (incluyendo la revalorización de los conocimientos existentes en la sociedad), que coadyuven a estructurar nuevos cambios cognitivos/epistemológicos que disputen el sentido del orden social imperante. El reto en este campo sería acortar distancias cognitivas, a la par que se gestiona un sistema de conocimiento pro-común de la humanidad, los ecosistemas y la democracia; es decir, al mismo tiempo que se disputa la construcción de un nuevo paradigma cognitivo. La sección sexta plantea las nuevas batallas que debe enfrentar la Región en el ámbito cognitivo. Finalmente, la última sección concluye poniendo en el centro del debate, la disputa política sobre qué tipo de ciencia se quiere construir en la Región y para qué sociedad; y, en este marco, qué autonomía debe ser disputada a nivel social y en la universidad latinoamericana y caribeña.

Frente a las interpretaciones que señalan que la Región debe “entrar” en la sociedad del conocimiento y la información, el texto busca dejar claro que esta ya vive dentro de la sociedad del conocimiento capitalista. La pregunta es qué rol cumple dentro de la misma y cuál podría cumplir si plantea otra producción y gestión del conocimiento que tenga como objetivo ir más allá del capitalismo rentista y buscar construir un mundo democrático, pacífico –que viva en armonía con el ambiente–, justo y que respete en igualdad de condiciones al diverso (no patriarcal ni colonial).

### **Del capitalismo material al capitalismo cognitivo**

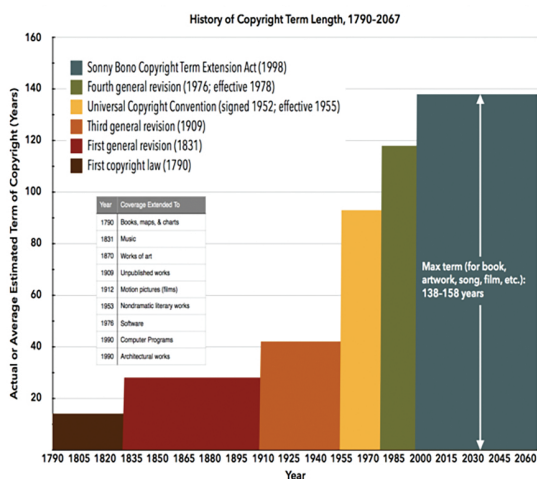
En 1975, el 83 % del valor de mercado de las 500 empresas más importantes que cotizaban en la bolsa de Estados Unidos correspondía a activos tangibles. En el 2015, este porcentaje apenas constituía el 16 % debido a que el 84 % del valor de las empresas correspondía a activos intangibles (Vercellone, 2017, p. 33). Vivimos una era en la que el valor de cambio en el comercio mundial está enraizado en lo inmaterial.

El crecimiento del valor inmaterial mercantil de las empresas ha estado acompañado del crecimiento exponencial de los años de monopolio, que se ha generado a través de leyes o instrumentos normativos ligados al *copyright* (ver **Gráfico 1**) o restricciones a los derechos de propiedad intelectual. Así, por ejemplo, mientras en 1790 las empresas/autores tenían menos de 20

años el derecho de propiedad patrimonial exclusiva, se espera que en las próximas décadas el derecho de *copyright* sea entre 120 y 140 años. Si analizamos las leyes de propiedad intelectual vigentes podemos señalar que en América Latina y el Caribe, el promedio de monopolio generado en las leyes de propiedad intelectual es de 70 años.

En esta perspectiva surgen dos temas trascendentales: a) la disyunción entre derecho patrimonial y derecho moral. El trabajador es 'propietario moral'; el beneficiario económico es el reproductor del conocimiento (de aquí la noción de 'derecho de copia'); b) la segunda consecuencia de esta disyunción es que el trabajo ya no es fuente de valoración económica (no le corresponde ni la propiedad patrimonial ni el beneficio económico).

**Gráfico 1. Historia del copyright, 1790-2060**



Fuente: (Singham, 2016).

El capitalismo y su forma de acumulación se están reconfigurando. El paradigma de la producción fordista en serie está llegando a sus últimos días y está siendo reemplazado por procesos hiperdescentralizados que están dando paso a la reconfiguración de nuevos métodos y procesos que a su vez ge-

neran otras formas de interacción para producir acumulación en el capitalismo. Por lo pronto, no se trata de un cambio cuantitativo sino cualitativo (sobre el valor) (Míguez, 2017). Como bien señala David Harvey, es necesario tener claro que hoy los empleadores más importantes de mano de obra son McDonald's, Kentucky Fried Chicken y Wal-Mart; y ya no más General Motors, Ford y US Steel. No obstante, la riqueza en el mercado (valor de cambio) de la empresa está -como señalamos- en los activos inmateriales cuyos dueños son los financistas o accionistas de las empresas (Harvey, 2014). El día de hoy, ya se pueden observar características propias de un nuevo capitalismo que permiten visualizar la transición que vive el mundo en la configuración de una nueva división internacional del trabajo que busca dejar atrás el capitalismo fordista industrial para dar paso al capitalismo posfordista cognitivo/creativo, cuya sustancia es lo "inmaterial".

Este nuevo paradigma se puede caracterizar de la siguiente manera (dicotómicamente, para ejemplificar):<sup>5</sup>

### **Sobre la ley del valor y otra acumulación originaria**

En el capitalismo industrial el (plus)valor proviene del tiempo excedente de la fuerza de trabajo, en tanto que en el capitalismo cognitivo el valor es producto del trabajo, en tanto saber social general: es lo que Marx denominó el *general intellect*. El producto de la acción colectiva-conectiva de millones de cerebros que interactúan y crean es lo que genera valor social y económico en un territorio/empresa que, en la mayoría de casos, se puede constituir por fuera del Estado-nación. En este marco, como parte de una potencial transición hegemónica, el capitalismo revalora el trabajo intelectual y creativo sobre el trabajo manual.

En el capitalismo cognitivo, el nuevo valor ya se acumula en quien tiene los derechos de propiedad intelectual (que usualmente los posee quien financia) y el que logra acumular la información producida/procesada por "el dato" que se genera deliberadamente, o no, en la vida cotidiana o en los circuitos productivos. No es casual que "a pesar de que desde 2007 China es la principal productora de software y hardware, el 84 % de las ganancias en este rubro

<sup>5</sup> Las dicotomías que se plantean en la presente sección sirven como metáforas para clarificar la nueva semántica que atraviesa el capitalismo. No obstante, entre los extremos hay multiplicidad de matices que no dejan de estar presentes en la economía mundial vigente y producen contradicciones sociales, económicas y ambientales. Para un análisis exhaustivo y lúcido de tales fenómenos estudiar el libro *17 contradicciones y el fin del capitalismo* de David Harvey (2014).

siguen estando en manos de capitalistas estadounidenses” (Arkonada, 2015). Tampoco es casual que Google, Skype, Facebook empiecen a generar servicios sociales ‘gratuitos’ a cambio del acceso a (bases de) datos que se generan en los mismos (Assange, 2016). La acumulación de información producida en la sociedad no solo se constituye en un nuevo mecanismo de “subsidio” del privado a la sociedad, sino que podría ser considerada la nueva forma de acumulación originaria y de vigilancia de los cuerpos (biopolítica): “El cráneo conectado a los auriculares, los auriculares conectados al Iphone, el Iphone conectado al internet, conectado a Google, conectado al Gobierno” (MIA, “The Message”, citado en Assange, 2016).

Pero esta nueva acumulación originaria también se basa en una nueva forma de gestión del capitalismo en el paradigma de lo abierto. Es necesario señalar que si bien puede existir un lado rupturista en el paradigma de los sistemas abiertos, como señalaremos más adelante, desde la mirada del capitalismo cognitivo lo “abierto” es útil en tanto extrae valor de un taller global de trabajadores esclavos virtuales, como lo señala (Ettlinger, 2014). En palabras de Hardt y Negri al referirse a este nuevo paradigma de extracción de valor: “trabajar para nada con la esperanza de utilizar la experiencia para ganar alguna clase de empleo remunerado; el trabajo inmaterial se recompensa aquí con salarios inmateriales” (Hardt y Negri, 2004, 2011).

### **Sobre la ganancia y la renta**

El motor y la riqueza en el capitalismo industrial están en la generación de ganancias. En un capitalismo genuino industrial (si cabe el término), el rentismo no es bien recibido, dado que no es productivo. En el lado opuesto, el capitalismo cognitivo necesita del rentismo para constituirse como tal. En efecto, los capitalistas nacen para buscar rentas, ya sea a través del financiamiento (“subsidio”) de la acción conectiva del *general intellect* o de la intermediación del mismo, a través de la configuración institucional de la propiedad intelectual. Es por esto que el corazón de la política comercial de los países industriales es la institucionalidad mundial que se genera alrededor de la bancarización de la economía, los derechos de propiedad intelectual y la estructuración de monopolios informáticos y digitales. Es importante señalar en este marco, que en el

capitalismo cognitivo lo que se protege primordialmente es al poseedor de los derechos de comercialización (intermediación), y no al poseedor de los derechos de creación (autor, inventor, científico, innovador).

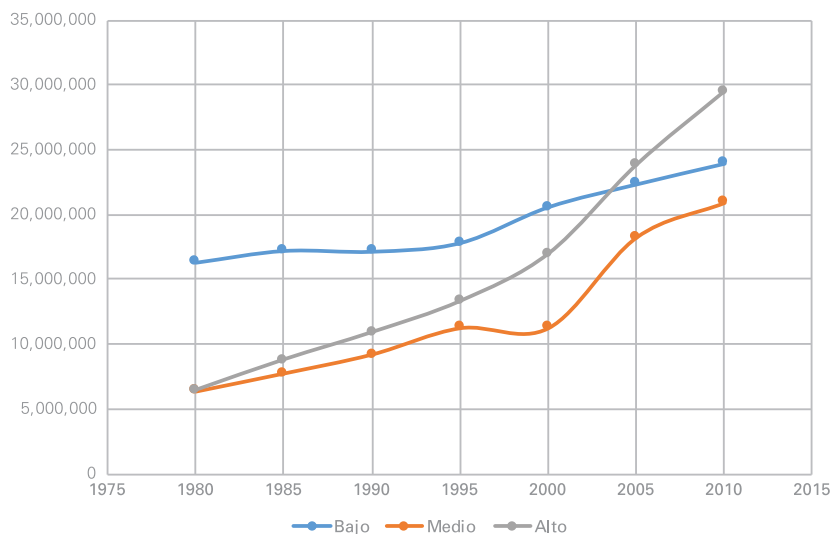
Si en el capitalismo industrial las ganancias constituyen el motor de la acumulación, es necesario expresar que, en el capitalismo cognitivo, al ser el talento humano el generador de riqueza, la acumulación se basa en la apropiación del dato (información) y en cómo y quién se apropia de su procesamiento y de las instituciones de interés común, tales como la educación, la salud, la seguridad social, la ciencia, la tecnología, la innovación; es decir, la vida y los conocimientos.

### **Sobre la división del trabajo propiamente dicha**

En el capitalismo industrial las relaciones económicas se construyen en función de la relación capitalista-trabajador. Al poseer el capitalista los medios de producción (principalmente el capital fijo y financiero), ejerce dominación y explotación frente al trabajador quien, al vender su fuerza de trabajo, incluso por fuera de su voluntad, termina alienándose como ser humano. En el capitalismo cognitivo la relación de poder está dada por la apropiación de la vida material e inmaterial que constituye, por una parte, la riqueza de los ecosistemas naturales y, por la otra, el saber, crear (innovar) y generar información procesada (incluida la procedente de la biodiversidad), en el marco de la economía política de quien se apropia de tal proceso cognitivo, que puede generarse, incluso, por fuera del propio proceso económico productivo de mercado (Ramírez, 2012; Vercellone, 2011). Esta apropiación no solo puede realizarse por el rentista privado sino por el Estado o por la propia sociedad. En este marco, la explotación del capitalismo pasa de la fuerza del trabajo a las fuerzas vivas de la invención, creación o la información producida en la vida cotidiana. La expropiación se produce hasta sin el consentimiento del ciudadano. Por ejemplo, cuando voluntariamente cualquier individuo escribe un tuit o coloca información en el "muro" de su red social preferida, inmediatamente la información que genera es expropiada sin su consentimiento, por un tercero que se lleva el valor económico del intercambio (en estos casos las empresas Twitter, Facebook, Instagram, entre otras).

En esta nueva economía política mundial juegan un papel importante las políticas migratorias en donde se pone freno a la movilidad de los ciudadanos “ignorantes” y se fomenta, incluso a través de políticas de “robo de cerebros”, la movilidad de ciudadanos con altos niveles educativos. Como se puede observar en el **Gráfico 2**, no es casualidad que el número de migrantes con alto nivel educativo haya superado al que tiene baja instrucción desde hace 10 años en los países de la OCDE.<sup>6</sup>

**Gráfico 2. Población total de migrantes de 25 años y más, residentes en países de la OCDE por nivel de escolaridad, 1980-2010**



Fuente: (Brücker, Capuano y Marfouk, 2013).

<sup>6</sup> Lo que se entiende por “educación” obedece al sentido común hegemónico de educación formal y es lo que es valorado en el sistema capitalista. Los saberes ancestrales, las economías del cuidado y las técnicas artesanales no son considerados ciencias ni tecnologías, y resultan desplazados del paradigma dominante. Volveremos más adelante sobre este punto.

No obstante, en términos de valor agregado económico, la importancia de la movilidad física en este último grupo de personas con altos niveles educativos empieza a esfumarse o desvanecerse debido a que la utopía de la ciudadanía universal se concretiza en el cibernauta universal: la visa en la era digital es el acceso a la conectividad y ser parte de la comunidad conectada en red.

### **Sobre la coordinación y el intercambio**

En el capitalismo de la manufactura, el mercado es el principal agente de coordinación económica y el intercambio es considerado casi como parte de la naturaleza del ser humano. En el capitalismo de la mentefactura se produce la coordinación del valor agregado a través de las nuevas tecnologías de información digital o canales de conectividad social-ambiental<sup>7</sup> que pueden ser voluntarios y no mercantiles (y lo son con frecuencia). En este marco, se puede señalar que en el capitalismo cognitivo la riqueza principal se construye por fuera del mercado, razón por la cual se puede dar acumulación sin intercambio, puesto que la generación de información y de conocimiento se puede producir por mecanismos de cooperación libre de sus actores o expropiación sin consentimiento. Difícilmente la contabilidad usual empleada en las cuentas nacionales dimensiona toda la magnitud de lo que está sucediendo en la sociedad y en la economía mundial. No obstante, incluso con la contabilidad tradicional se puede señalar que la riqueza inmaterial superó a la material en 1985 (Moulier Boutang, 2012). En las fábricas del mundo no se queda el grueso de la acumulación; dicho de otro modo, en la cadena de valor de cambio, crece cada día más la participación de lo inmaterial. En tal sentido, se debe tener claro que cuando hablamos de "centro" y "periferia" no se debe tener en mente únicamente la unidad país, sino, sobre todo, la cadena productiva de valor mercantil. En este marco, puede existir centro en la periferia y periferia en el centro.

Al ser las nuevas tecnologías de información capitales estratégicos para apropiarse del intelecto colectivo y de la información que circula, se genera normativa para proveer protección a nuevas tecnologías y métodos de transmitir y distribuir productos por vía digital, como sucede en el *Trade Promotion Authority* (TPA) o *Fast Track* aprobado en abril del 2015 por el Congreso de

<sup>7</sup> Se debe incluir en este intercambio el impacto no cuantificable de lo que los economistas neoclásicos ortodoxos llaman la "internalización de las externalidades" refiriéndose al deterioro de los ecosistemas ambientales.

Estados Unidos. La apropiación del intercambio se juega con nuevas reglas institucionales pro-capitalistas y gracias a las nuevas tecnologías de información e innovación.

### **Sobre los recursos**

Uno de los principales supuestos que dan sustento a la disciplina neoclásica es la ley de rendimientos marginales decrecientes de los recursos que configuran la función de producción/consumo. Dicho supuesto se basa en que los recursos son limitados/escasos y que a medida que se usan más la productividad o la satisfacción con dichos recursos o bienes disminuye. El capitalismo cognitivo destruye este supuesto, dado que los principales recursos que lo constituyen y configuran son el conocimiento, la creatividad y la innovación, cuya naturaleza radica en ser bienes ilimitados/infinitos. En otras palabras, a diferencia del capitalismo industrial, el capitalismo cognitivo se basa en la ley de rendimientos crecientes de escala.<sup>8</sup> Claro está que la reproducción es potencialmente infinita, pero no necesariamente los contenidos ni tampoco la satisfacción.

Dicha situación no implica que la producción del conocimiento como bien intangible se materialice en bienes objetivos que desmaterializan los ecosistemas. La cuarta revolución tecnológica y las tecnologías disruptivas han venido de la mano de un incremento de la extracción de recursos naturales no renovables (tradicionales y no tradicionales), que ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental (Mercado & Córdova, 2018). Nos referimos a que el bien “conocimiento” y la innovación se constituyen en el capital fijo más importante de las empresas y que el mayor valor de cambio agregado de la economía (de los bienes y servicios), radica en la propia idea, información, innovación y diseño que genera. Y, en el sentido de Polanyi, casualmente esta mercancía es ficticia porque está incorporada en los sujetos humanos. No es casualidad que exista una relocalización de la producción mundial donde existen territorios como China,<sup>9</sup> India, México que se constituyen en maquilas del mundo, mientras los

<sup>8</sup> Siempre y cuando el sistema económico genere la institucionalidad adecuada para no restringir tal característica del bien conocimiento, creatividad o innovación.

<sup>9</sup> La política de China de domiciliar las grandes transnacionales a nivel mundial en su territorio y fomentar empresas transnacionales de punta, como Huawei, está cambiando la estructura geográfica de la acumulación del valor de cambio en las cadenas cognitivas de valor. Esto también marca una diferencia importante en términos de educación superior. Se pierde la mirada universalista y humanista de esta, dado que las grandes corporaciones tienen universidades propias (Huawei, McDonald's y Microsoft) o institutos específicos (Philips) en donde estandarizan las habilidades en función de sus necesidades corporativas, o se vinculan a universidades existentes a las que imponen líneas de investigación (Chevron, Monsanto, Novartis y Citigroup).



centros de *research and development* o de diseño/innovación más importantes siguen localizados en las urbes como Nueva York, París, Berlín, Ámsterdam. Más importante -en términos de valor- que el *made in* es el *thought in* o *designed in*.

### **Sobre la (in)materialidad de la riqueza**

En el capitalismo fordista, la riqueza que genera acumulación es sobre todo material; es decir, se basa en bienes concretos que pueden ser vendidos o comercializados en la economía mundial. En el capitalismo posfordista que se está configurando la riqueza es, sobre todo, inmaterial. La propiedad intelectual que se produce a partir del conocimiento innovador genera rentas de cada bien producido en cualquier parte del mundo. La mayor participación en el valor agregado de cada bien vendido está en las rentas que producen los derechos de propiedad intelectual, producto de las ideas y el diseño del mismo. Importa menos el valor de uso del conocimiento y mucho más el valor de cambio del mismo.

El *hardware* (bien o máquina) tiene menor valía que los programas (*software*) que lo dirigen: el *netware* (la acción conectiva) y el *wetware* (el cerebro social vivo o *general intellect*). A más de la renta de la propiedad intelectual, los generadores de conocimiento buscan la no transmisión de la tecnología o asociar el bien industrial con el servicio de mantenimiento, tanto de la tecnología como del software que viene de la mano del bien, generalmente importado, para las regiones que no generan conocimiento y desarrollan tecnología.

En el marco del capitalismo, el deterioro ambiental producido por la sobreexplotación de la biodiversidad hace que suban los costos de producción, lo que constituye un freno al potencial rentismo del bien manufacturero. El capitalismo en este marco busca mecanismos dentro de la lógica de mercado para que su nueva estrategia de acumulación no sea mermada por el propio deterioro ambiental. En este marco, una de las búsquedas y retos principales del nuevo sistema capitalista es la búsqueda de rentabilidad en la disminución de grados de temperatura global y de la sostenibilidad ambiental. La apropiación mercantil de tal conquista será parte del nuevo capitalismo posfordista. No es fortuito que el nuevo paradigma, luego de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sean los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS),<sup>10</sup> en donde se ex-

<sup>10</sup> "El lenguaje empresarial permea la forma cómo se evalúa el progreso hacia el desarrollo sustentable, sugiriendo que el avance debe ser cuantificable y proporcionar un 'buen retorno sobre la inversión' para justificar los esfuerzos" (Vessuri, 2017).

perimenta una penetración en la ONU por los grandes intereses “filántropos” del gran capital: “el filantropcapitalismo” (Vessuri, 2017).

### **Sobre la biodiversidad y el conocimiento**

La economía que nace del capitalismo cognitivo basa, en gran parte, su fuente de riqueza en el conocimiento que puede descifrarse a partir de entender el comportamiento y asir la información que tiene la biodiversidad natural. En la economía política de las relaciones internacionales deberíamos preguntarnos: ¿cuánto cambiaría la distribución mundial de la riqueza si se le da valor al patrimonio ambiental de cada país? La geopolítica mundial explica por qué no se valora económicamente el patrimonio ambiental: la mayor biodiversidad está en los países del Sur, mientras que la mayor generación de conocimiento está en el Norte (países industrializados). Tampoco es casual que los países más biopiratas de recursos genéticos sean sobre todo aquellos con alto desarrollo tecnológico, como lo demuestra, por ejemplo, el caso de Ecuador, Estados Unidos, Alemania, Países Bajos, Australia (Senescyt y Iepi, 2016).<sup>11</sup> Existe un proceso indebido de expropiación de recursos genéticos, procesados y transformados en bienes y servicios, que luego son comercializados en el mundo, incluidos los países del Sur de donde provienen los recursos genéticos.

Algo paradójico que resulta de la nueva geopolítica internacional es que luego de que los países más industrializados dilapidaron su patrimonio natural, edifican una arquitectura institucional donde la mayor fuente de riqueza proviene de un sistema productivo que no depreda el medio ambiente. En efecto, en el capitalismo cognitivo, al ser las ideas la fuente de valor, estas en sí mismas *a priori*, no generan depredación ambiental. Los “bárbaros” o “poco civilizados” son los pueblos del Sur que todavía requieren de fuentes materiales para generar riqueza y satisfacer necesidades para sus ciudadanos. Los “civilizados” occidentales trasladan sus industrias a países en donde la mano de obra es barata y donde todavía existe biodiversidad para ser explotada: “*made in China; designed in Paris*”.

<sup>11</sup> El Estado ecuatoriano reveló en el *Primer informe sobre biopiratería en el Ecuador* (Senescyt & Iepi, 2016) el uso indebido de recursos genéticos endémicos ecuatorianos de 16 patentes y 112 solicitudes de patentes por parte de empresas de los países industrializados.

## Sobre la migración y el flujo de ideas

En la nueva división internacional del trabajo, mientras se impone la libre circulación del capital y de los bienes/servicios se establecen restricciones a la libre circulación de las ideas y las personas. Por un lado, mientras más privatizado y mercantil sea el flujo del bien conocimiento mejor para las transnacionales y Estados que generan dicho conocimiento. El hiperpatentamiento del conocimiento genera un subóptimo social. Por otra parte, la libre circulación de los seres humanos depende del nivel educativo y de conocimiento que tiene cada persona. Mientras el migrante calificado puede circular libremente por el mundo, y hay competencia de las superpotencias para capturar dichos cerebros, el migrante no calificado se constituye en paria social que debe ser deportado a su país de origen, a menos que haga el trabajo que no realizan los ciudadanos nacionales (no migrantes) del país receptor. Irónicamente podríamos decir que mientras un profesor Ph.D. puede circular libremente por el mundo, un analfabeto “no blanco” solo lo puede hacer si entra por “las alcantarillas”. A su vez, debe quedar claro que “la exportación de fuerza de trabajo altamente cualificada proveniente de países periféricos no se configura como un proceso en que todos ganan (*win-win-win*), sino como una modalidad de dependencia, particularmente expoliadora y depredadora” (Delgado Wise, Elorza, y Guadalupe, 2016, p.17). El enfoque de “circulación de cerebros” o “ganancia de cerebros” es un mito; existen “robos de cerebros” del centro a la periferia. El escaso talento humano que puede circular no produce ganancia para los países periféricos, sino que en su mayoría se trata de actores que responden a un capitalismo académico en continua expansión y que suelen garantizar los objetivos de los centros corporativos transnacionales a los que pertenecen (Slaughter y Rhoades, 2004).

En el mundo del capitalismo cognitivo, las transnacionales generadoras de conocimiento también premian a aquellos países con normativas laxas para experimentar con seres humanos. A nombre de la transferencia de conocimiento, empresas como Merrimack buscan países en donde el valor de la “vida es más barato” para que sus ciudadanos sirvan de “ratas de laboratorios” de sus experimentos. Un migrante también será bien recibido y bien pagado si presta su cuerpo para la ciencia.

## De la competencia y la cooperación/colaboración

Teóricamente en el capitalismo industrial, la especialización y la competencia son las fuentes que generan valor y ganancia en una economía. En el capitalismo cognitivo se produce mayor valor cuanto más interacción y cooperación se da entre cerebros interconectados. El equivalente a las fábricas en el capitalismo industrial son ahora los sistemas descentralizados que permiten articular la acción conectiva social (incluye algunas instituciones de educación superior generalmente conectadas con empresas transnacionales). En el marco del capitalismo posfordista, la calidad de la universidad —en tanto fuente de valor económico— está en la medida en que logra articular cooperación con otros centros de generación de conocimiento, y en tanto permite trabajo en red con el sector empresarial que suele financiarla. No obstante, también existe acción colectiva por fuera de los circuitos formales de la universidad y del sistema productivo mercantil. Esta acción colectiva/conectiva suele ser cooperativa y hasta voluntaria en muchos de los casos, basándose en plataformas abiertas que permiten que la información y el conocimiento sean compartidos públicamente y administrados colectivamente. Más allá de si la interconexión de cerebros es mercantil o no, el mayor valor económico se produce principalmente, cada vez más por la cooperación social.

## Sobre la díada objeto-sujeto

En el capitalismo posfordista se configura una biopolítica en donde las herramientas capitales son las lingüísticas, que viabilizan el pensamiento/creación colectiva y afectiva para construir relaciones. Se esfuma la división entre objeto y sujeto dado que la división entre mente/ideas y cuerpo también se hace borrosa.

Parafraseando a Jeremy Rifkin, podríamos señalar que el capitalismo cognitivo camina hacia sistemas productivos de bienes “de las masas” y no “para las masas” (Rifkin, 2014). La impresión aditiva 3D genera un sistema productivo que podrá dejar atrás los ‘tiempos modernos’ tayloristas de Chaplin, cuando se hacía la producción en serie masificada, para dar lugar al capitalismo del *selfie*, en donde el propio consumidor pone todo su ingenio para producir un bien a medida de su gusto. En otras palabras, es un sistema *de las masas*, des-

centralizado, en el cual el consumidor es a la vez productor, constituyéndose en lo que se ha denominado el 'prosumidor'.

Esta nueva configuración descrita, que ya sucede en el mundo y que se mueve cada vez más a mayor velocidad para instalarse, convive en Latinoamérica y el Caribe con la incapacidad de producir un cambio en la matriz productiva, como analizaremos en la siguiente sección, lo cual genera una nueva forma de dependencia inmaterial (además de la tecnológica material) de los países de la periferia o del Sur global basada en la información y el conocimiento del sistema de acumulación capitalista. Este neodependentismo que viven los países del Sur es mucho más sutil y más letal al producir la explotación y alienación del trabajador/ciudadano a través de la biopolítica de los cuerpos y de las mentes.

En el marco de la táctica, la Región no puede dejar de pensar su inserción en el mundo por fuera de la transición que ya está viviendo el propio sistema capitalista. Tal reflexión es más urgente, principalmente porque no existe una integración latinoamericana y caribeña. Otra acumulación necesita mucho más el día de hoy. No obstante, no se debe perder el horizonte de que la estrategia debería buscar construir no solo otra acumulación, sino incluso, otra civilización, para lo cual se necesita no una ciencia para la dependencia, sino una ciencia para la vida democrática plena y el bienestar de sus habitantes, colectivos y ecosistemas.

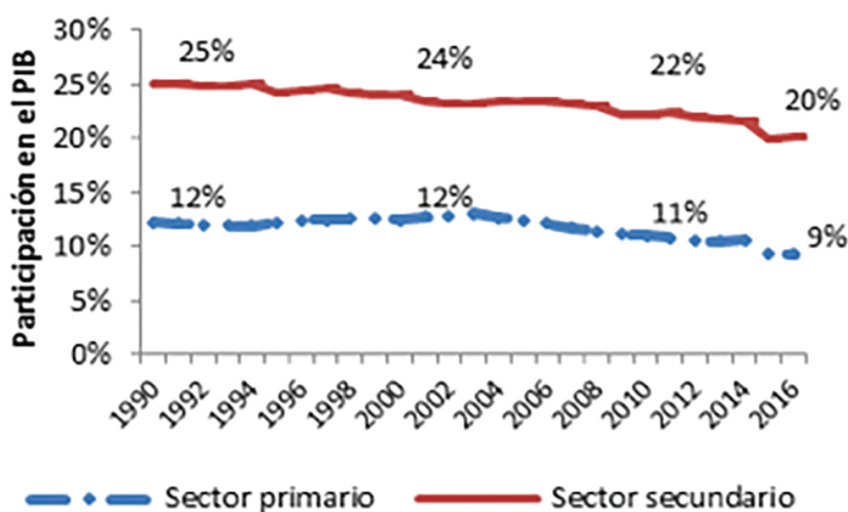
### **La táctica: romper la matriz de acumulación material**

La independencia como colonia de los países de la Región no superó la dependencia de su estructura productiva (Marini, 2008, pág. 110-111). Tal dependencia estructural parece permanecer intacta hoy en día, pero con mecanismos más sofisticados de apropiación del valor.

Mientras el mundo (con diferentes intensidades y funcionalidades) vive una transición que camina hacia el capitalismo especulativo financiero de lo inmaterial, de la mentefactura, América Latina y el Caribe tienen una inmovilidad estructural de su patrón de especialización productivo. En el último cuarto de siglo, no solo no ha crecido la participación del sector manufacturero, sino que ha decrecido, poco pero sistemáticamente. El sector primario, a su vez,

se ha mantenido constante con un marginal decrecimiento de su participación en el PIB de la Región,<sup>12</sup> como puede verse en el **Gráfico 3**:

**Gráfico 3. Participación del PIB del sector primario y secundario**



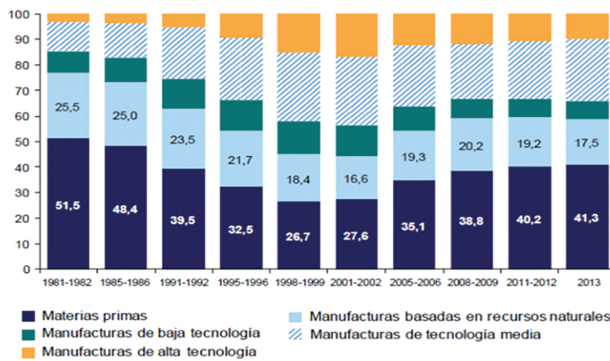
Fuente: CEPAL (estadísticas), varios años; elaboración: propia.

A la situación mencionada, hay que añadir que la estructura de exportaciones se reprimariza en gran medida en los últimos años, como consecuencia del incremento de los precios de los *commodities*. Dependencia de factores exógenos es quizá uno de las principales debilidades de las economías de la Región. La dependencia de exportación de bienes primarios, el rentismo im-

<sup>12</sup> La agricultura en la Región representa la mitad de la participación del sector primario; es decir, aproximadamente el 5% del PIB. Uno de los problemas estructurales de este sector es no solo su baja productividad, sino también que es uno de los sectores de la Región que más empleo genera. Sin descontar que la mayor porción de la participación en el sector agrícola en la cadena productiva se queda en la intermediación del bien, tanto cuando se vende en el mercado nacional, como cuando se comercializa en el mercado internacional. El hecho de que la porción del pastel sea pequeña frente a la importante cantidad de población ocupada en el sector agrícola es una de las causas estructurales de la pobreza y desigualdad en cada país de la Región (Senplades, 2014).

portador de bienes manufacturados, la baja y cara oferta de crédito productivo para el fortalecimiento del sector industrial y servicios de alto valor agregado, otorgado por los sistemas financieros, la baja inversión extranjera directa privada con fines industrializantes y la poca inversión en investigación y desarrollo tecnológico son las principales causas conducentes a que las exportaciones de alta, media o baja tecnología hayan visto disminuir, entre 2000 y 2013, su participación frente a las exportaciones totales del 55,8 % al 41,2 % (ver **Gráfico 4**). Esta situación representa una reducción de casi 15 puntos porcentuales en las exportaciones con algún nivel de tecnología (bajo, medio o alto). Es importante señalar que la manufactura basada en recursos naturales se ha mantenido prácticamente constante (apenas creció 0,9 % en el período señalado). No es fortuito que en el marco del comercio mundial, la Región pierda participación en el comercio de bienes manufacturados (CEPAL, 2017, 95).

**Gráfico 4. Estructura de las exportaciones según nivel tecnológico en América Latina y el Caribe, 1981-2013**



Fuente y elaboración: CEPAL, varios años

Desde el punto de vista del sistema económico vigente, una economía que no se industrializa, y que incluso ve reducir la participación de las manufacturas en la producción total, difícilmente verá que crezca su demanda por más conocimiento. Con ello, la probabilidad de innovar será baja: “en economías poco desarrolladas (...) es probable que la innovación se centre más en el sector industrial y no en el sector agrícola o artesanal. El sector industrial no solo que aprende mejor, sino que también genera más externalidades -más beneficios de aprendizaje- para el resto de la economía. Es poco probable que una economía que inicie sin un sector industrial urbano fuerte -que esté importando esos bienes- desarrolle mejoras en la productividad, incluso dentro de ese sector. Hay poco aprendizaje, poca innovación” (Stiglitz & Greenwald, 2015, p. 24)

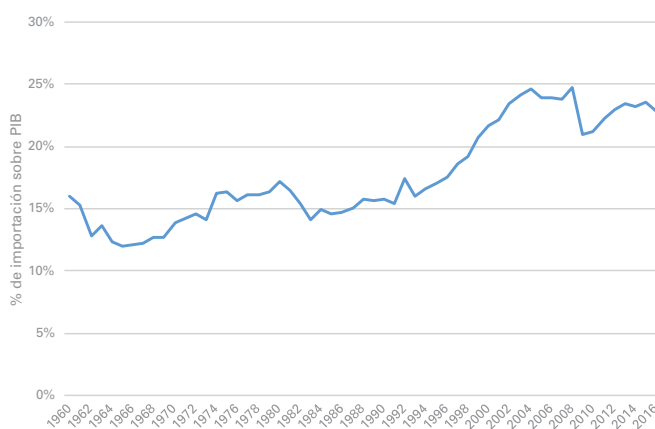
Como es lógico, lo que no se genera endógenamente en bienes manufacturados se importa del exterior. Si analizamos la participación de las importaciones de la Región del total de importaciones de mercadería podemos observar que una de las principales características del patrón de especialización de América Latina y el Caribe es ser *secundario importador*. Sistemáticamente se trasluce que, a pesar de que la estructura productiva se ha mantenido intacta, el porcentaje de las importaciones con respecto al PIB ha crecido constantemente en los últimos 50 años (ver **Gráfico 5**). A esto hay que sumar que 8 de cada 10 mercancías importadas son manufacturas. No obstante, si el objetivo es romper la dependencia, el problema estructural no es solamente si el flujo de divisas de exportación es mayor al de importación. El asunto tiene relación con que a través de las importaciones de bienes industriales se genera y se reproduce la dependencia. En otras palabras, no solo es necesario analizar el potencial “estrangulamiento externo” como señalan los estructuralistas de la CEPAL, sino también poner en el centro del debate el “estrangulamiento tecno-cognitivo” que se produce al importar bienes manufacturados de alta, media o baja tecnología. De no cambiar la tendencia, la balanza de pagos o las cuentas corrientes pueden ser positivas, pero la balanza tecno-cognitiva será siempre negativa. Es por eso que podemos señalar que lo que estructura a las economías de la Región más que ser *primario-exportadoras* es ser *secundario y terciario importadoras* de tecnología y conocimientos, puesto que no es una condición natural, como evidencian algunos ejemplos a escala mundial, que los países con recursos naturales no pueden generar o desarrollar su industria o su sector servicios con alto valor agregado.



Que, *a priori*, existan altos niveles de importación de bienes industriales no es malo *per se* si estos son bienes de capital y/o vienen acompañados de transferencia tecnológica que permita asimilar tal tecnología internamente en el país. Como se observó, tal situación no ha pasado en la Región. Se tiene, en términos agregados, la misma estructura productiva, incluso con una estructura de comercio internacional con menor valor agregado tecnológico en los últimos 15 años.

Lo señalado es un cuello de botella estructural en la Región, no solo por lo que los estructuralistas de la CEPAL llamaron el “estrangulamiento externo”, es decir por la potencial creciente necesidad de importar bienes de capital y bienes intermedios que excedían la capacidad de generar divisas de las exportaciones, sino sobre todo, como veremos más adelante que ha sucedido en esta década, por lo que Prebisch enfatizó, en su monografía *El falso dilema entre estabilidad monetaria y desarrollo económico*: el límite de las exportaciones en el crecimiento de los países periféricos como consecuencia de la intensidad con que aumenta la demanda de importaciones a medida que crece el ingreso por habitante (Prebisch, 1961, pp. 49-50).<sup>13</sup>

**Gráfico 5. Importaciones como % del PIB de América Latina,**



Fuente: Banco Mundial, varios años. Elaboración propia.

<sup>13</sup> Como bien nos recuerda Pérez Caldentey al analizar la restricción externa en la relación entre países centrales y periféricos. En los países periféricos cuando mejora el bienestar de la población (ingreso), “tiende a elevarse con más fuerza la demanda de artículos industriales que la demanda de artículos primarios (los países periféricos importan los primeros y exportan los segundos)” (Pérez Caldentey, 2015, p. 67).

Como veremos en la siguiente sección, a la par de ser secundario importador de manufactura, la estructura productiva de la Región está ligada a un sector servicios, pero de bajo valor agregado. Es decir, los países de ALC tienen economías comerciantes que simplemente intermedian entre el bien importado y el consumidor final, generando 'economías ociosas'. En la mayoría de estos, el rentismo de las élites importadoras y la poca autonomía relativa de los Estados ha hecho que los precios relativos entre importar y producir nacionalmente se inclinen a favor de los bienes traídos del exterior. Esto configura una buena parte del sector servicios de nuestros países.

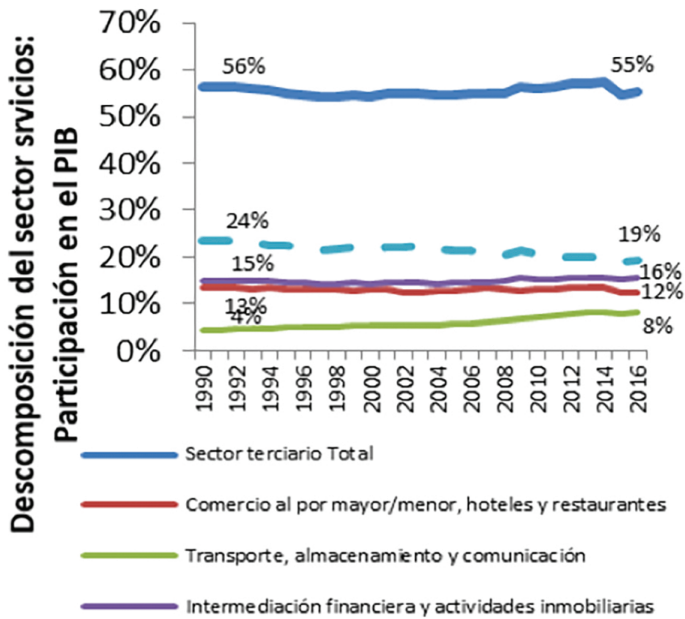
### **El sector servicios y la economía ociosa de la intermediación**

En América Latina y el Caribe el sector servicios es el más importante de la economía. El 55 % del total del PIB de la Región es generado por el sector terciario de la economía. A su vez, este genera el 62 % del empleo en la Región, frente al 22 % del sector industrial y 16 % del sector primario<sup>14</sup> (ver **Gráfico 6**). *A priori*, esto podría ser una buena noticia. No obstante, son servicios que no necesariamente tienen alta productividad o valor agregado.

En el capitalismo que vivimos, adquiere cada vez más importancia la economía de la intermediación especulativa. En la Región, los comerciantes y los intermediarios financieros e inmobiliarios representan el 28 % del PIB; es decir, casi el 51 % del sector servicios. Especialmente en América del Sur, la economía de servicios se encuentra altamente intermediada por el sector de comerciantes.

<sup>14</sup>No es menor señalar que la participación del empleo del sector agrícola ha disminuido 6 puntos porcentuales desde 1997 a la fecha. En su defecto, la participación del empleo del sector secundario crece en el mismo valor en el período señalado.

**Gráfico 6. Participación del sector servicios de América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB, 1990-2016**



Fuente: CEPAL (estadísticas), varios años. Elaboración propia.

A la especulación financiera e inmobiliaria hoy en día, se le debe sumar la especulación que realizan los importadores, que a su vez comercializan sus productos en los mercados internos de cada uno de los países. Estos sectores juegan el papel de intermediarios rentistas que son incentivos para la construcción de una economía ociosa y precaria que genera marginal valor agregado en la economía. En la Región, una buena proporción del sector informal se dedica al comercio de productos importados. En el caso de la banca privada no es fortuito que esta sea un intermediario que busca, en el mejor de los casos, principalmente dar crédito para bienes de consumo en corto plazo. La es-

peculación del sector financiero es más evidente en ciertos países de la Región que son paraísos fiscales a nivel mundial.

En el campo de los servicios, es significativo el peso que tiene la administración pública, que representa el 19 % del PIB de la Región. Este sector oferta servicios públicos como la salud, la educación, la seguridad, entre otros, que garantizan derechos sociales. Son servicios que demandan empleo de alta calificación. No obstante, en el último cuarto de siglo podemos observar que su participación ha disminuido 5 puntos porcentuales. Al impulso que se debe dar a estos sectores, ligados a servicios públicos que garantizan derechos sociales, es necesario añadir el de telecomunicaciones y correos (comunicación), el cual ha visto crecer su participación, aunque si lo colocamos en perspectiva histórica, dado que vivimos la era digital, todavía es muy baja (3,2 %).

La Región debe entender que el recurso más valorado en el mundo ya dejó de ser el petróleo, pasando a tener el liderazgo la información (en materia bruta) y su procesamiento (la mentefactura). No es fortuito que Google, Amazon, Apple, Facebook y Microsoft sean las cinco empresas con mayor valor de mercado en el mundo. Sus utilidades netas en el primer cuarto de año del 2017 son de 25 mil millones de dólares (The Economist, 2017). Es importante tener claro, como señala (Stiglitz, 2017), que si bien los avances tecnológicos, incluido el internet, reducen costos en muchos sectores, al estar en pocos monopolios como los descritos, incrementan el poder de mercado y las asimetrías de información de quienes tienen más acceso a los mismos. Tal situación está ocasionando la disparidad entre los retornos privados y los sociales de la información (conocimiento) y, además, exacerban la búsqueda y la extracción de renta. Lo descrito, señala el Premio Nobel de Economía, desincentiva la investigación científica y la innovación en áreas donde el retorno social podría ser mucho menor, dado que estas grandes corporaciones de información dirigen sus esfuerzos a aquellos productos o servicios en donde se pueden obtener altas rentas, basadas en la información (por ejemplo, además de los casos señalados, Uber, Airbnb).

Estamos viviendo otra acumulación originaria (Ramírez, 2017) basada en el dato, la información y el conocimiento. Lo que es necesario tener claro también, siguiendo a Stiglitz, es que cuando se produce un fuerte efecto de

producción en redes e incrementa el rol del conocimiento, se generan nuevos monopolios naturales con gran poder de mercado (Stiglitz, 2017, pp. 19-20). En este sentido, lo común en el mercado es que se genera endógenamente información imperfecta y asimétrica, lo que produce mercados imperfectos e ineficientes. El corolario de lo señalado es que la intervención estatal no solo generaría más eficiencia y equidad en la sociedad, sino que, de no existir la producción científica y la innovación, dejaría de ser pertinente a las necesidades sociales, anteponiéndose el lucro privado sin fin.

Un paréntesis importante: si bien la información pasa a ser el nuevo petróleo, más allá de la información que genera el ser humano en su vida cotidiana, esta adquiere más relevancia cuando está asociada a recursos genéticos ligados a la biodiversidad. La información en bruto, en este caso, se vuelve valiosa cuando está vinculada con procesos de investigación y descubrimientos científicos. En ese marco, cuidar la biodiversidad no solo es importante por su propia transcendencia para la reproducción de las especies, sino también por la información que implica. Un potencial de América Latina y el Caribe es ligar su investigación científica a productos de innovación relacionados con la biodiversidad. En este contexto, los servicios o innovaciones ligados a la investigación de en ese campo pasan a ser estratégicos en la Región y pueden tener un alto impacto para romper circuitos de dependencia. Con esta orientación, toda práctica de biopiratería debe ser impedida mediante regulaciones a nivel regional. Vale mencionar que, dado que los ecosistemas no tienen fronteras, la regulación para proteger el robo de la biodiversidad debe ser una acción colectiva y conjunta de todos los países de la Región. Para no tener otro siglo de dependencia, debemos evitar reproducir la historia de vender petróleo (biodiversidad) e importar derivados (bioproductos o servicios).

Retomando la idea de la importancia de la información se puede señalar que, a medida que llegue el futuro, el componente servicios adquirirá mayor relevancia debido a que los avances de las tecnologías digitales han possibilitado que muchos servicios no transables hoy en día lo sean. De acuerdo a la CEPAL, los servicios representan en la actualidad el 22 % de las exportaciones mundiales. Sin embargo, "se estima que su participación alcanzaría el 40 % del

comercio mundial medido en valor agregado, dado que gran parte del valor final de los bienes transados a nivel internacional corresponde a servicios como el diseño, la investigación y el desarrollo y la comercialización, entre muchos otros” (CEPAL, 2017, pág. 100). De hecho, Lanz y Maurer (2015), han denominado a este fenómeno la *servifización de la manufactura*.

Desde la perspectiva del comercio mundial, en la última década, la Región ha mantenido constante su participación del peso de los servicios en sus exportaciones totales. Mientras en el 2005 era 14 %, en el 2015 representaba el 15 %. Tal fenómeno ha implicado una reducción del 4,1 % al 3,4 % el peso de los servicios de la Región entre el 2000 y el 2015. No obstante, señala la CEPAL, en términos prospectivos el problema radica en que los “servicios modernos” que generan mayor valor agregado (servicios especializados empresariales, telecomunicaciones, servicios informáticos) de la Región son marginales en el comercio mundial: “La región apenas representa el 2 % de las exportaciones mundiales de servicios modernos” (ibíd.).

Tal situación ya impone un cuello de botella estructural que se irá agravando en las próximas décadas. El bien manufacturado pasa a un segundo plano, pues la dependencia viene ligada a la exportación de servicios del ‘centro del mundo’ relacionados con el funcionamiento y mantenimiento del mismo. Pero no solo aquello. La dependencia también está ligada a los monopolios que generan los bienes intangibles en el contexto de los marcos regulatorios mundiales. Como se señaló anteriormente, la crisis del capitalismo es una crisis de acumulación en su forma clásica. La ganancia que genera el trabajo es desplazada para dar nacimiento al rentismo ligado a la privatización del bien intangible conocimiento/información. En el caso de los bienes industriales, estos suelen venir ligados a un *software* o servicios en donde las licencias deben ser renovadas cada cierto tiempo y que solo la empresa que oferta el producto puede actualizar. Es por ello que el nuevo comercio no tiene como centro la apertura de fronteras, sino, sobre todo, en las cláusulas sobre propiedad intelectual: el cierre de transferencia de tecnología. Los regímenes de propiedad intelectual que dominan el mundo no maximizan el aprendizaje ni cierran brechas tecnológicas (Stiglitz y Greenwald, 2015, p. 421).<sup>15</sup> Todo lo contrario, las disposiciones normati-

<sup>15</sup> Para analizar qué regímenes de propiedad intelectual en la Región fomentan en las universidades el desarrollo del conocimiento y la innovación y cuáles la coartan (ver Núñez, 2018).

vas ligadas a los aspectos de derechos de propiedad en el comercio buscan generar dependencia a la mentefactura. Impedir la transferencia de tecnología es parte de la estrategia de acumulación de la nueva geopolítica mundial.

A lo señalado hay que sumar las estrategias de las grandes corporaciones que generan productos con fecha de caducidad planificada; es lo que se ha denominado “obsolescencia programada”. No solo se genera la dependencia en los servicios que se otorgan, sino que el propio bien manufacturado es fabricado para colapsar, lo que también pasa a constituir otra forma sutil de generar dependencia.

Si en la economía de la Región el sector servicios es el que mayor dinamismo genera, tanto en términos de empleo como en su participación en la producción total, y dado que en la nueva economía mundial la participación de los activos inmateriales son los que mayor valor económico producen, no se puede pensar la transformación productiva sin tener una estrategia específica para este sector de la economía (principalmente por ser un sector intensivo en talento humano).

A lo señalado, debemos sumar el rol que juega el sector financiero en la reproducción de un sistema de acumulación dependiente con altos incentivos para perpetuarse intacto. En primer lugar, el sistema financiero está articulado a grandes grupos económicos que tienen, en no pocos casos, una composición accionaria altamente endogámica. Al pertenecer a grupos económicos, el crédito está dirigido principalmente a la estructura de negocio de su grupo. De la misma forma, la participación en la cartera de crédito está principalmente orientada hacia el crédito de consumo de corto plazo, que generalmente está articulado a bienes manufacturados importados. En su defecto, el crédito para el ámbito productivo es costoso, de plazos limitados y su participación en la cartera total de cada país no es la prioritaria. A su vez, en la mayoría de países la banca pública no ha jugado un rol estratégico en romper tal estructura crediticia, reproduciendo de esta manera el patrón de especialización de la Región.

En este marco, no es menor señalar que no ha sido prioritario el desarrollo de una política de capital de riesgo o crédito para desarrollo tecnológico o innovación. El financiamiento para la investigación científica, así mismo, proviene sobre todo de los gobiernos y es ejecutado por las universidades (CEPAL, 2017) que

están desligadas del aparato productivo. En los países que han dado saltos importantes en CTI, si bien los cambios pueden estar impulsados por inversión estatal en un principio, en el transcurso del tiempo adquiere importancia el financiamiento privado hacia empresas privadas apalancadas en instituciones de investigación científica o universidades. De esta manera se configura lo que se ha denominado “universidades empresas” o “universidades fábricas”. No obstante, esto conlleva un problema estructural: la heteronomía de la universidad frente al lucro empresarial. En este sentido, la ciencia y la investigación, en las universidades que generan investigación, sobre todo en el norte del mundo o países industrializados, no se preocupan por los grandes problemas de la humanidad y de los ecosistemas. Dicho de otro modo, solo lo hacen si viene de la mano principalmente del lucro de alguna empresa, usualmente transnacional, que demanda el desarrollo para solucionar un problema particular. En ALC la inversión en ciencia por parte de las empresas es poco importante (CEPAL, 2017).

Debemos tener claro que, como bien señala la CEPAL, “los países que basan su competitividad en la exportación de productos de alta intensidad tecnológica demandan trabajadores con capacidades avanzadas y alta inversión en I+D, al tiempo que mantienen una estrecha vinculación entre el sistema productivo y el de ciencia y tecnología” (CEPAL, 2016, p.17).

En la coyuntura de la nueva división internacional de la acumulación y el tránsito al capitalismo cognitivo, el panorama descrito genera la combinación de dos características que perpetúan el patrón de especialización de la Región: *ser secundario-importadora de manufactura y terciario-importadora de conocimiento (tecnología)*. Podríamos decir incluso que la característica primario-exportadora al menos genera divisas y empleo en los propios países, pero el hecho de consumir bienes industriales importados y no tener soberanía tecnológica ni cognitiva (importar ideas), genera salida de divisas, no crea empleo local ni de transferencia tecnológica, en la mayoría de las ocasiones, pero, sobre todo, genera dependencia cognitiva de nuestras sociedades.

El parasitismo especulativo importador descrito, que atrofia el intelecto social para la producción de bienes manufactureros y cognitivos constituye uno de los obstáculos que América Latina y el Caribe deben romper, si buscan conquistar su independencia socioeconómica. Tal situación implica reducir la dependencia de materias primas, pero también diversificar su patrón



de exportación (de bienes y servicios) y sustituir importaciones con mayor intensidad tecnológica. Fundamental, en este sentido, es romper con toda práctica especulativa generada por la economía de la intermediación de bajo aporte cognitivo. No solo resulta necesario romper con la característica de la Región de ser terciario importador de bienes manufacturados, sino que la transformación en la matriz productiva debe pasar también por la búsqueda de una economía terciario-exportadora de conocimientos. Para disputar el cambio, es fundamental que los marcos normativos y la política pública busquen romper la tragedia de los anticomunes y recuperar el sentido público y común del conocimiento. Volveremos sobre este punto más adelante. Pero antes de disputar las normas, se debe generar conocimiento pertinente y romper brechas cognitivas/tecnológicas. El continente debe tener claro que el ritmo de aprendizaje no solo es el determinante más importante para los aumentos de niveles de vida, como bien lo han demostrado Stiglitz y Greenwald (2015), tanto teórica como empíricamente, sino que esta no es producto del azar o de manos invisibles, sino que es “casi con toda seguridad, parcialmente, sino totalmente, endógena” (ibid., 37).

La situación descrita establece un marco geopolítico nuevo y distinto al que vivía la Región a fines del siglo pasado, que genera/accentúa una subdependencia peligrosa. Más allá del peso que ha tenido y sigue teniendo Estados Unidos en la Región, sobre todo en México y América Central, en parte esto tiene que ver con un rol protagónico que China ha jugado en los últimos lustros. Por una parte, el país asiático ha otorgado crédito para financiamiento de proyectos de inversión, sobre todo públicos, transformando la dependencia con la banca multilateral que poco o nada empujó el desarrollo industrial de nuestros países. Asimismo, han llegado capitales nuevos del mencionado país a la Región. No obstante, la inversión China no cambió la estructura productiva de los países. De hecho, surge una relación peligrosa. Entre China y América Latina la asimetría se vuelve aún más fuerte, en cuanto al papel de la economía asiática, sustituyendo a los países de la Región en las relaciones que mantienen entre sí:

... en 2013, los *commodities* representan el 73 % de las exportaciones de la Región a China, comparada con el 41 % de sus exportaciones al resto del mundo. La manufactura de baja, media y alta tecnología representa solo

el 6 % de las exportaciones de la Región a China, comparado con el 42 % de sus exportaciones globales. Por el contrario, mientras la manufactura de baja, media y alta tecnología representa el 91 % de las importaciones latinoamericanas de China en 2013, representan el 69 % de sus importaciones globales (OECD-CAF-ECLAC, 2016, en Cocco y Cava, 2017, p. 164).

Como bien señalan Cocco y Cava, el consumo de masas que llegó decisivamente al Sur en este siglo es indisoluble del impacto de la reestructuración a gran escala generado por el desarrollo de China (Cocco y Cava, 2017). En este marco, China proporciona liquidez generalmente para infraestructura en sectores estratégicos como petróleo, energía, minas, represas, carreteras, entre otros, a cambio de que el continente garantice exportaciones de materias primas, incluso a través de venta de *commodities* anticipados. A su vez, China exporta bienes manufacturados, lo cual desincentiva la producción industrial de la Región, que no puede competir en costos con los bienes de China. El incremento de bienestar de la Región (consumo) se traduce en salida de divisas, importación de bienes de consumo chinos y fortalecimiento de la clase comerciante (importadora). Esto, a su vez, presiona para reducir el intercambio intraregional. Estornuda China y se enferman ALC. La producción de bienes con valor agregado de la Región que incorpore conocimiento y tecnología regional difícilmente despuntará si no se rompe con este circuito de dependencia con China. Desde una mirada geopolítica, en el caso de algunos proyectos políticos, por pragmatismo o por necesidad y por ausencia de mirada estratégica de Estados Unidos, la Región se ha articulado a una línea contrahegemónica proveniente del sureste asiático. La llegada al gobierno, por vías democráticas o no, de grupos empresariales, como son el caso de Argentina y Brasil, parece que pone freno a articular una política como bloque frente a China y surgen estrategias bilaterales de Estados Unidos que, a través de tratados de libre comercio, buscan rearticular a los países hacia el eje hegemónico del "bien".

### **La neodependencia cognitiva<sup>16</sup>**

Podríamos señalar que uno de los mayores procesos de colonización de las mentes en los países del Sur se da al generar sistemas educati-

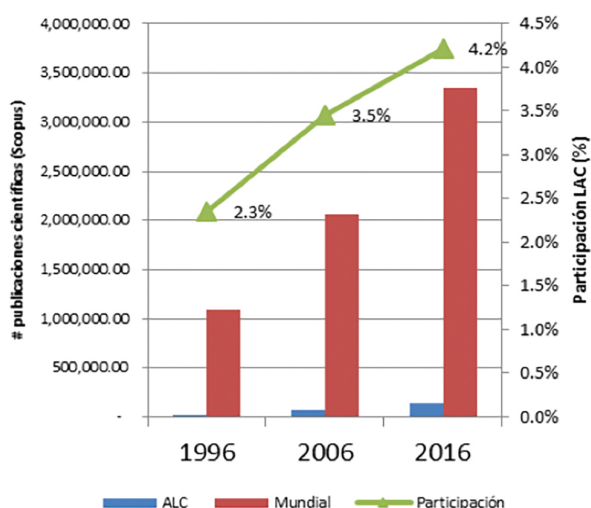
<sup>16</sup> En esta sección abordaremos la forma hegemónica de estudiar la producción científica y la innovación, tanto en términos de cantidad como de calidad. No obstante, tales criterios no dejan de estar determinados por relaciones de poder que silencian otras miradas de producción de ciencia y conocimiento. Discutiremos el tema más adelante.

vos importadores de, como mucho, conocimiento con sistemas pedagógicos que buscan formar profesionales y no investigadores, generadores de nuevo conocimiento y tecnología. A lo señalado, se debe sumar la propia configuración productiva señalada, la maquinaria cultural y mediática de producción de sentidos hegemónicos estructuran una característica de la Región: ser importadora de conocimiento. La universidad en este marco debe tener como objetivo no solo importar conocimiento y transmitirlo a sus estudiantes, sino también y, sobre todo, generarlo; es decir, que, en el propio proceso de aprendizaje de la comunidad académica, los estudiantes y la sociedad se busque generar nuevos conocimientos.

Una de las rupturas pedagógicas debe impulsar que los países de la Región tengan la capacidad de producir conocimiento y que los estudiantes tengan la criticidad y los instrumentos metodológicos para dudar de las “verdades”, saber reproducirlas y encontrar nuevas. La edificación de una academia que construya la cultura de la investigación científica y la generación de conocimiento para buscar o descubrir nuevas verdades y desarrollar tecnologías pertinentes, trabajando de la mano con el aparato productivo y los sectores sociales, constituye un reto de las universidades suramericanas. Romper el legado napoleónico profesionalizante (con una posición acrítica con el conocimiento), sin lugar a dudas, constituye una piedra angular para romper, en buena parte, el dependentismo cognitivo.

En el marco de lo señalado, es pertinente preguntarse ¿qué ha sucedido con la producción científica en la Región en las últimas décadas? En esta sección se abordará la producción científica en América Latina y el Caribe. Para este objetivo analizaremos la publicación en revistas indexadas *Scopus*. Si bien existen muchas críticas a las cuales podríamos suscribir, tales como la falta de autonomía de algunas revistas frente a sectores empresariales como el farmacéutico, que son los que realmente definen qué es publicable; que las mismas revistas generan barreras de entrada a través del cobro por publicar o que responden a criterios geopolíticos de evaluación de la ciencia, *Scopus* permite hacer una comparación mundial bajo el mismo modo de evaluación para analizar lo que ha sucedido en las últimas dos décadas y desde una perspectiva de lo que está dentro del sistema científico hegemónico.

**Gráfico 8. Producción científica y participación regional en el mundo de publicaciones (Scopus), 1996-2016**



Fuente: base de datos de Scopus, varios años. Elaboración propia.

El **Gráfico 8** es otra muestra del dependentismo cognitivo que vive la Región. Tal situación configura las bases de lo que es la característica de ser un continente terciario importador de conocimiento. La participación de la producción científica en América Latina y el Caribe es de apenas 4 % del total de producción mundial. Tal participación no solo es marginal, sino que su crecimiento ha sido lento. En efecto, en 1996, la participación de la Región era de 2,3 %; 10 años después (2006) fue del 3,5 % y en 2016 alcanzaba el 4,2 %. Es decir, que Latinoamérica y el Caribe incrementan la participación en producción científica dentro del sistema señalado en un punto porcentual cada década.

Tal participación es menos de la mitad de lo que constituye su población frente al mundo; es decir, al menos debería ser cercano al 9 %. Incluso

también es inferior a lo que representa la participación del PIB de la Región en el mundo: 7-8 %. La situación es mucho más crítica para la Región dado que tres países concentran las tres cuartas partes de la publicación científica: Brasil (50 %), México (15 %) y Argentina (9 %).

No es de sorprender dado que la inversión en I+D es baja frente al resto del mundo. En efecto, el promedio de inversión en I+D de la Región es del 0,78 % del PIB (Rycit, 2013), del cual el 63 % lo realiza Brasil. Este país es el único que invierte más del 1 % en la Región (1,2 % del PIB, exactamente). La inversión de la Región en I+D es entre 4 y 5 veces más baja que en los países industrializados.<sup>17</sup> A su vez, según la CEPAL (2017, p. 21), el crecimiento en la década ha sido bajo. Solo Brasil, Argentina y Ecuador superaron la tasa de crecimiento mundial (ídem, 22). Bolivia, Cuba y Panamá incluso vieron reducir la inversión en I+D según el mismo organismo.

**Tabla 1. Ranking de países con mayor producción científica (base de datos Scopus), 1996-2006-2016**

<b>País</b>	<b>1996</b>	<b>País</b>	<b>2006</b>	<b>País</b>	<b>2016</b>
Brasil	8814	Brasil	33816	Brasil	68908
México	4593	México	12309	México	21005
Argentina	4093	Argentina	7703	Argentina	12864
Chile	1735	Chile	4954	Chile	12448
Venezuela	1005	Colombia	2093	Colombia	9481
Cuba	744	Venezuela	1958	Ecuador	2249
Colombia	572	Cuba	1804	Perú	2228
Puerto Rico	457	Puerto Rico	919	Cuba	1695
Uruguay	263	Perú	656	Venezuela	1476
Costa Rica	259	Uruguay	627	Uruguay	1472

Fuente: Scopus. Elaboración propia.

A lo señalado es necesario sumar que la tasa de crecimiento de la producción científica casi se ha reducido a la tercera parte si comparamos la década de 1996 al 2006 y la del 2006 al 2016. En efecto, mientras en la década 1996-2006 la

<sup>17</sup> A su vez, la Región es la zona del mundo con menor recepción de inversión extranjera directa en I+D. En efecto, apenas el 4 % de la inversión extranjera directa es en I+D (CEPAL, 2017, p. 26).

producción científica creció en 293%, en la última década solo creció 100%. A pesar de lo mencionado, se puede observar que estas tasas de crecimiento son superiores al promedio mundial, pero inferiores a la de China, país que tuvo un crecimiento importante en la primera década señalada (657%). La comparación es pertinente porque en 1996 la participación en China en el total de publicaciones a nivel mundial era 2,6%; es decir, apenas 0,5 por ciento más que ALC. Hoy, el aporte de China a la producción científica mundial reportada en la base de datos estudiada es del 14% y como señalamos de ALC, apenas el 4%.

**Tabla 2. Tasa de crecimiento de publicaciones, 1996-2006 y 2006-2016**

Período	Latinoamérica y el Caribe	Mundo	China
1996-2006	293%	189%	657%
2016-2006	100%	62%	149%

Fuente: Scopus. Elaboración propia.

La mayoría de la producción científica en América Latina y el Caribe la llevan adelante las universidades. Por ejemplo, si tomamos las cinco mejores universidades de cada país podemos señalar que la mitad (48%) de las publicaciones de la Región se generan en 98 universidades.<sup>18</sup> De hecho, la concentración de producción científica es aún mayor. De las 141 000 publicaciones que se generan en América Latina y el Caribe, 48 455 se producen en diez universidades (ver **Tabla 3**).

<sup>18</sup> Para realizar tal ejercicio tomamos el QS World University Rankings.

**Tabla 3. Las 20 universidades con mayor número de publicaciones en la región, 2016**

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>2016</b>
1. Universidade de São Paulo	14117
2. Universidad Nacional Autónoma de México	6.859
3. UNESP	5167
4. Universidade Estadual de Campinas	4.621
5. Universidade Federal do Rio de Janeiro	4.473
6. Universidad de Buenos Aires	3.087
7. Pontificia Universidad Católica de Chile	3.053
8. Universidad de Chile	3.001
9. Universidad Nacional de Colombia	2.108
10. Universidade de Brasilia	1.969
11. Universidad Nacional de la Plata	1.702
12. Universidad de la República	1.400
13. Universidad Nacional de Córdoba	1.270
14. Universidad de Concepción	1.189
15. Universidad de Antioquia	1.099
16. Universidad de Los Andes	862
17. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	822
18. Universidad de Santiago de Chile	703
19. Pontificia Universidad Javeriana	686
20. Universidad Central de Venezuela	654

Fuente: base de datos de Scopus, 2016. Elaboración propia.

Es necesario señalar también que la investigación científica se produce sobre todo en las universidades públicas. De las cinco mejores universidades de cada país de la Región, el 85 % del total de publicaciones científicas son generadas por instituciones públicas. Parece que un factor común de las universidades privadas es que concentran su objetivo en formar a estudiantes en carreras de bajo costo, como administración de empresas, márketing, derecho, y dejan a un lado aquellas carreras costosas que están ligadas a las ciencias fundamentales o ingenierías. A su vez, lo señalado evidencia que para la mayoría de universidades privadas no es

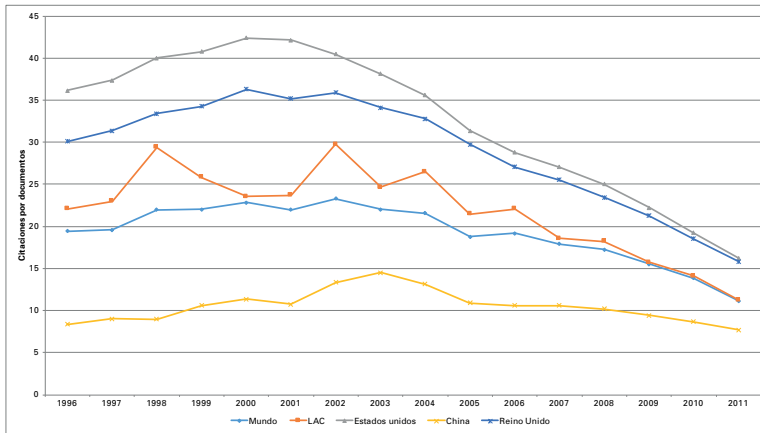
prioridad la inversión en investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación. Si una de las prioridades de la Región es recuperar el sentido público y común del bien “conocimiento”, es necesario repensar el rol social que cumplen las universidades privadas en el marco de la producción científica.

Algo que resulta preocupante y es necesario advertir tiene que ver con la calidad de las publicaciones, analizada como se suele observar en los sistemas de evaluación científica hegemónica. Siguiendo los parámetros señalados, si medimos como proxy de la calidad, el número de citaciones por documento, podemos percatarnos de que los artículos publicados de América Latina y el Caribe han estado en los últimos tres lustros por encima de China y del promedio mundial en casi toda la serie de tiempo analizada. No obstante, a partir del 2009 el número de citaciones de ALC coincide con el mundial. *A priori*, parece que la calidad de los artículos se reduce sistemáticamente a nivel mundial, aunque esto puede deberse, entre otras razones, al incremento del número de publicaciones que ha vivido el mundo. No obstante, con tasas de crecimiento mayores en los primeros años del análisis, se muestra que dicha situación no es evidente. De hecho, como se puede apreciar en el **Gráfico 9**, en los ejemplos colocados (incluida ALC), existe una tendencia creciente de número de citaciones por documento en el primer lustro analizado.

En ALC, la tendencia de reducción del número de citaciones por publicación es más rápida de lo que ha sucedido en el promedio mundial y lo que sucede con China. Si comparamos con China, mientras en el 2002 se citaba 30 veces cada documento publicado por un latinoamericano o caribeño, en el mismo año un artículo de un científico chino en promedio se citaba 13 veces. Una década después, la diferencia entre ALC y China es apenas de 3 citaciones por documento.<sup>19</sup> Si bien, por ejemplo los científicos de Estados Unidos o Reino Unido tienen muchas más citas por artículo que los científicos de nuestra Región, la brecha se ha reducido sobre todo porque la calidad de los artículos de investigadores de estos países ha sido más pronunciada que los de ALC. Parece ser que los procesos de mercantilización del quehacer científico están teniendo un impacto perverso en la calidad de las investigaciones en el mundo. En ALC el resultado es más preocupante puesto que, si bien por un lado disminuye el número de citas por artículo, la cantidad aumenta, como lo señalamos, a un ritmo muy lento.

<sup>19</sup> Una vez más, vale aclarar que solo se toman en cuenta las revistas en la base de datos Scopus. Para ser exhaustivos en el análisis se deberían estudiar las diferentes bases de datos en cada continente.



**Gráfico 9. Número de citas por artículo o documento, 1996-2011<sup>20</sup>**

Fuente: base de datos de Scopus, varios años. Elaboración propia.

Si el valor agregado se encuentra en el conocimiento, es necesario tener claro que el cierre de brechas cognitivas ya no se puede efectuar como hace 40 años a través de procesos de compra y venta de bienes únicamente, sino que se ha de realizar principalmente por alianzas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico. En ALC deben estar más preocupados sobre cómo conectarse con los circuitos mundiales de generación de conocimiento y tecnología, que por disputar aperturas comerciales que reproducen un patrón de acumulación que nos mantiene en el subdesarrollo económico, poniendo la articulación en red a servicio de los intereses de la Región. No obstante, esta conexión debe ser pensada también en el marco de la pertinencia del impacto social de la investigación científica en esos países. Estar asociados a redes de investigación que estudian los grandes problemas de la humanidad y de los ecosistemas siempre será loable y aplaudible, pero también se debe estar conectado, sobre todo para resolver problemas locales que –muchas veces por no ser rentables– quedan fuera de la agenda investigativa, como son las enfer-

<sup>20</sup> Se eliminaron los últimos cinco años para comparar publicaciones con cierto nivel de madurez y eliminar, en algo, el sesgo temporal. Es de esperar que las publicaciones más recientes tengan menos citas.

medades olvidadas que afectan o matan todavía a muchos ciudadanos de la Región (Baldeón, 2010).

Para no cometer errores del pasado, es necesario tener en cuenta que la industrialización por ISI vivida en la Región no facilitó el aprendizaje tecnológico, debido a que, en gran medida, estuvo orientada al último eslabón de la cadena productiva que es el ensamblaje (Pérez, 2003). La investigación y desarrollo tecnológico que realiza la Región deben estar articulados a un real proceso de aprendizaje y transferencia tecnológica en el marco de las necesidades y potencialidades que tiene la misma. La movilidad de investigadores hacia la Región y entre sus países resulta indispensable, así como la repatriación de talento humano que se dio a la fuga porque simplemente en la Región la investigación científica y el desarrollo tecnológico no eran prioridad o debido a procesos políticos autoritarios.

Todo da a entender que el poco camino recorrido en las últimas décadas podría revertirse porque en la Región se está viviendo un proceso de consolidación de una estructura productiva rentista importadora, especuladora financiera y ociosa comerciante. Es necesario advertir que dos de los países que más producen ciencia, Argentina y Brasil, están empezando a vivir procesos de desmantelamiento de sus estructuras científicas en estos últimos años. Tal situación tendrá un impacto irreparable no solo al interior de los países, sino también en toda la Región.

### **¿Qué investigan América Latina y el Caribe?**

Las tres principales áreas de conocimiento que se investigan en ALC son medicina, agricultura y ciencias biológicas. Si bien parece que la estructura investigativa se ha mantenido constante a lo largo de los últimos 20 años, es necesario advertir la reducción que ha sufrido la producción científica en las áreas de bioquímica, genética, biología molecular, física y química.<sup>21</sup> En 1996, la participación de estas áreas era del 27 %; actualmente constituye el 18 %. En el otro lado, las disciplinas que han crecido en estas últimas dos décadas son agricultura y ciencias biológicas, ingenierías, ciencias de la computación y ciencias sociales. De las publicaciones Scopus, la participación en estas áreas ha crecido

<sup>21</sup> Lo que se busca describir aquí, principalmente, son los comportamientos mundiales de investigación y, en ese marco, qué sucede en la Región sabiendo que es necesario tener en cuenta que los procesos de investigación y publicación difieren de una disciplina a otra.

12 puntos porcentuales del total de producción científica. No obstante, llama la atención que si comparamos únicamente la última década, la estructura de la investigación científica no ha sufrido prácticamente ningún cambio.<sup>22</sup>

**Tabla 4. Producción científica publicada en Scopus por área de conocimiento, 1996-2016 (continúa)**

	1996	2006	2016
Medicina	17%	17%	16%
Agricultura y ciencias biológicas	10%	11%	12%
Ingeniería	6%	8%	8%
Bioquímica, genética y biología molecular	10%	7%	7%
Física y astronomía	11%	10%	7%
Ciencias de la computación	2%	5%	6%
CCSS	1%	2%	5%
Ciencias ambientales	3%	4%	4%
Química	6%	5%	4%
Ciencia de materiales	6%	5%	4%
Matemática	4%	4%	4%
Ciencias de la tierra	4%	4%	4%
Inmunología y microbiología	4%	3%	3%
Ingeniería química	2%	3%	2%
Humanidades y artes	1%	1%	2%
Farmacología, Toxicología y farmacia	3%	2%	2%
Energía	2%	1%	2%
Neurociencia	2%	2%	2%
Veterinaria	1%	1%	1%
Sicología	1%	1%	1%
Negocios, administración y contabilidad	0%	1%	1%
Enfermería	0%	1%	1%

<sup>22</sup>Las áreas temáticas con mayor participación en los años comprendidos entre 2006-2015 de artículos publicados en las colecciones de la Red SciELO (impulsada por Brasil) son ciencias de la salud, ingenierías, ciencias humanas y ciencias agrícolas. Si analizamos las revistas de la Región en Latindex, las cuales son sometidas a menores niveles de rigurosidad académica, las ciencias sociales representan el 43 % del total de revistas de la Región, seguidas de ciencias médicas (14 %) y de artes y humanidades (12 %).

**Tabla 4. Producción científica publicada en Scopus por área de conocimiento, 1996-2016 (continuación)**

	1996	2006	2016
Cuidado de la salud	0%	1%	1%
Odontología	0%	1%	1%
Ciencias de la decisión	0%	0%	1%
Multidisciplina	1%	1%	1%
Economía y finanzas	0%	0%	1%

Fuente: base de datos de Scopus, varios años. Elaboración propia.

¿Cuán diferente es la estructura de investigación de lo que sucede en los países con mayor producción científica del mundo? Si la comparamos con la de Estados Unidos, Japón, Alemania y China, la estructura de investigación de América Latina y el Caribe no es muy distante. Todos ellos, con excepción de China, dan prioridad número uno a la investigación científica en medicina, aunque en las últimas dos décadas la participación de esta disciplina ha disminuido en 2,7 %. Estados Unidos lidera la producción científica en términos de participación en medicina. Este país dedica más de la quinta parte de sus investigaciones a la medicina; esto es, entre 3 y 5 puntos más que el resto de países estudiados (incluidos ALC).

Por otra parte, China está orientando su investigación hacia ingeniería y ciencias de los materiales. Esta quizá sí es una pauta que marca gran diferencia con el resto de las estructuras de los países analizados. La prioridad que otorga China a estas áreas sucede a pesar de que en los últimos veinte años las mismas han visto caer su participación en 6 puntos. A su vez, en China destaca la caída de la participación en las investigaciones ligadas a la física. Alemania y Japón, luego de la medicina, dan importancia a la física, astronomía e ingeniería.

En América Latina y el Caribe, algo que parece ser una característica importante es la prioridad que se da a la investigación en temas agrícolas y ciencias biológicas. Son áreas estratégicas en la Región, debido a sus claras ventajas comparativas. En efecto, la participación en las áreas de conocimiento mencionadas es aproximadamente entre dos a tres veces más que la de los países en comparación. En este marco y para acompañar estas prioridades, debería ser prioritario también dar relevancia a la ingeniería bioquímica, agroecología, ciencias de los bio-materiales. En las áreas de medicina, se debería acentuar la investigación para resolver los problemas del perfil epidemiológico.

Es importante señalar que, a nivel mundial, en los últimos 20 años se da un rápido crecimiento en la participación en ciencias de la computación en todos los países analizados, incluida la Región. En términos del tipo de investigación que se realiza, se puede señalar que la I+D de América Latina se concentra en la investigación aplicada y básica, mientras que en los países avanzados predomina el desarrollo experimental (CEPAL, 2017, p. 25).

Al observar una estructura productiva inalterable y ver la estructura de la investigación científica, podríamos lanzar la hipótesis de que uno de los principales impedimentos para que no se produzca un cambio estructural es que, con excepción del sector agrícola, en donde si bien existe la coincidencia de incentivos, este no generó valor agregado significativo en la Región. Los incentivos a la producción fueron por el lado opuesto a los incentivos y creación de conocimiento. Así, por ejemplo, en Argentina “dos de las mayores apuestas industriales de estos años fueron la industria automotriz y la industria electrónica de Tierra del Fuego. Pero los ejes estratégicos del sistema de conocimiento fueron en una dirección diferente: biotecnología, informática y nanotecnología” (Sztulwark, 2017, p. 53).

Lo señalado debe ser colocado en el marco de la baja participación en la Región de las industrias intensivas en ingeniería, como porcentaje de la producción industrial. Mientras en ALC se sitúa en el 23 %, en las economías maduras es del 97 %, en las emergentes de Asia es 99 %, y en las economías desarrolladas basadas en recursos naturales es del 72 % (Ocampo, 2015). Incluso, se puede señalar que la participación de la industria intensiva en ingeniería retrocedió en la década de crecimiento de los países de América Latina y el Caribe (ibíd.).

Lo mencionado parece un denominador común de la Región. El boom de precios de *commodities* y la economía política de los países, sobre todo, decantó en el rentismo comercial a favor del sector primario-exportador (incluido el Estado) y secundario-importador, que sesgó precios relativos y desincentivó la política industrial. De acuerdo con la evidencia histórica, debemos insistir en que no habrá política de ciencia, tecnología e innovación sin un proceso de industrialización y/o de fomentos del sector servicios manufacturados de alto valor agregado, aunque crezca exponencialmente la inversión en I+D.

## **Desacoplamiento entre la ciencia y la innovación**

En el capitalismo cognitivo, la producción científica tiene como objetivo principal generar tecnologías nuevas que produzcan rentas económicas a través de los mecanismos institucionalizados normativos, dictaminados en los acuerdos internacionales ligados a la propiedad intelectual. El comercio de bienes y servicios a nivel global ha llegado a límites inalcanzables de apertura. Es por eso que hoy en día, podríamos señalar que lo más importante en el comercio a nivel mundial es cómo se negocia la propiedad intelectual.

No obstante, al existir –como señalamos– problemas de acumulación, los países centrales que producen conocimiento buscan marcos institucionales para generar dependencia en los países periféricos y producir rentas. De hecho, esto define otra forma de entender la relación centro-periferia. Existen países que pueden haber cambiado su matriz productiva dando prioridad a la elaboración de bienes manufacturados, pero siguen siendo dependientes en el proceso de generación de conocimiento, como, por ejemplo, México. Aquí radica uno de los nodos centrales del nuevo dependentismo. En efecto, la tradición renovada del estructuralismo, integrada con el pensamiento neoschumpeteriano –surgido en Sussex, principalmente– plantea la idea de que el cambio estructural no necesariamente o únicamente está ligado a la desprimarización productiva, sino que “también se podrían ver relaciones centro-periferia dentro del propio sector industrial. Es decir, que un país podría industrializarse y seguir siendo periférico” (Sztulwark, 2017, p. 48).

En los circuitos del comercio mundial también se puede analizar la relación centro-periferia o nuevas formas de dependentismo a través del estudio de los mercados de conocimiento para productos innovadores a nivel global. Para aquello se pueden observar los procesos de patentamiento que se dan en las principales oficinas de propiedad intelectual, como un primer paso de lo que sucede o va a suceder en el nuevo comercio mundial. La expresión máxima del resultado de las nuevas cadenas de valor producto del conocimiento y su rentabilidad económica se expresan en los precios que tienen las patentes o activos inmateriales en las principales bolsas de valores del mundo. Como bien señalamos, no es casualidad que, de las 500 empresas más grandes que cotizan en Estados Unidos, el valor de los activos intangibles sea el 85 % (2015), en tanto que en 1975 apenas representaba el 17 % (Hess y Ostrom, 2016; Ostrom, 1990; Vercellone, 2017).

Asimismo, en términos del capitalismo actual, la forma de estudiar la apropiación de los resultados de las inversiones en I+D también se puede observar en la nueva tecnología que se produce revisando las patentes generadas por cada país. Analizar I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) en la economía capitalista global da indicios para entender qué países cerrarán brechas cognitivas/tecnológicas y qué países quedarán rezagados al ampliar las brechas, por ser tomadores de conocimiento. En la nueva economía, el tomador de conocimiento es tomador de precios.

En este sentido, la evidencia demuestra que se dan dos desacoplamientos que generan futuras brechas cognitivas-tecnológicas: a) desacoplamiento de la innovación regional vs. la innovación mundial de países industrializados y emergentes; y b) el desacoplamiento entre ciencia e innovación. Como se señala, estos desacoplamientos generarán mayor brecha cognitiva, lo que produce, a su vez, mayor desigualdad interna, dado que únicamente aquellas empresas y grupos poblacionales que logran insertarse en los circuitos cognitivos y tecnológicos mundiales de valor son las que van a ser beneficiadas del proceso de innovación económica y su ingeniería institucional.

Siguiendo a la CEPAL, se puede decir que a nivel mundial, al analizar las cinco oficinas principales de patentes,<sup>23</sup> se observa el alto crecimiento que han tenido las mismas en la última década. Sin tomar en cuenta la oficina de Europa, donde existe un crecimiento moderado, el promedio de incremento de número de patentes en la década fue del 191 % en esto resalta el caso de China, país que quintuplicó el número de patentes en el mismo período (CEPAL, 2016, p. 29).

Si, como se vio, la participación de ALC es muy baja en términos de producción científica, en cuanto a producción de innovación patentada es insignificante, al igual que su crecimiento. En efecto, si analizamos las patentes presentadas en USPO, apenas representan el 0,5 % del total de patentes concedidas por la oficina de Estados Unidos. Y no solo eso; se podría añadir que no ha existido crecimiento en la última década (pasó del 0,4 % al 0,5 %). Luego de Japón, que por mucho es el país al que más patentes se le concedieron (34 %) en la UNSPO, destaca el crecimiento de Corea y China, como se puede ver en la

<sup>23</sup> La Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPO), la Oficina Europea de Patentes (OEP), la Oficina de Patentes de Japón (JPO), la Oficina Coreana de Propiedad Intelectual (KIPO), la Oficina Estatal de Propiedad Intelectual de China (SIPO).

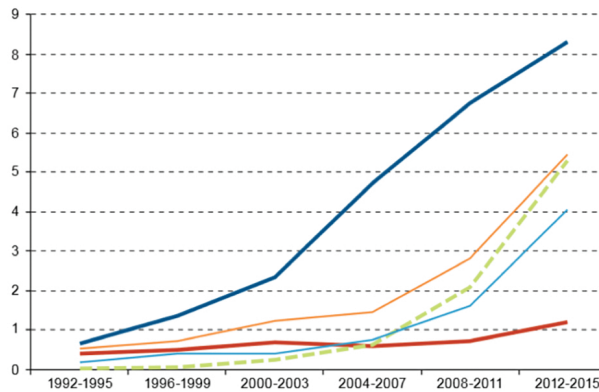
**Tabla 5 y el Gráfico 10.****Tabla 5. Distribución del número de patentes concedidas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (UNSPO) a no residentes, 2002-2005 y 2012-2015**

	2002-2005	2012-2015
Japón	42,1	34,2
Alemania	13,3	10,5
Provincia china de Taiwán	7,9	7,6
República de Corea	5,1	10,7
Reino Unido	4,6	4,2
Francia	4,5	4,2
Canadá	4,4	4,6
Italia	2,2	1,8
Suecia	1,8	1,7
Países Bajos	1,8	1,6
Suiza	1,6	1,6
Israel	1,3	2,1
Australia	1,2	1,2
Finlandia	1,0	0,8
Bélgica	0,8	0,7
Hong Kong (Región Administrativa Especial de China)	0,7	0,5
Austria	0,7	0,7
Dinamarca	0,6	0,7
China	0,6	4,5
Singapur	0,5	0,6
<b>América Latina</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
India	0,4	1,7
Otros países	2,2	3,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente y Elaboración: CEPAL (2016), sobre la base de datos de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPO).



**Gráfico 10. Patentes concedidas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPO), 1992-2015 (En número de patentes por millón de habitantes)**



Fuente y elaboración: CEPAL (2016), sobre la base de datos de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPO) y Banco Mundial.

El problema que se puede entrever es que la Región no solo tiene baja participación en el contexto global del mayor mercado de conocimiento del mundo, sino que su crecimiento es marginal y prácticamente se ha estancado en las últimas dos décadas. Tal situación, como se evidencia en el **Gráfico 10**, marca un distanciamiento no solo de aquellos países que ya tienen madurez en la producción de tecnología como Estados Unidos, Japón, Israel, Corea, Suiza, sino que también se rezaga frente a países en vías de desarrollo que hace dos décadas se encontraban en el mismo nivel que América Latina y el Caribe, como Malasia, Portugal, Polonia y China. De acuerdo con la CEPAL (2017), mientras a nivel mundial, el promedio de patentes concedidas creció de 19,9 a 42,6 por millón de habitantes, en ALC apenas incrementaron de 0,4 a 1,2 por cada millón de habitantes de la Región.<sup>24</sup>

Si analizamos el fenómeno a través de las patentes triádicas solicitadas en USPO, OEP y JPO, los resultados no cambian: baja participación y bajo crecimiento. De lo poco que se patenta, destacan Brasil (56 %), México

<sup>24</sup> El informe de la CEPAL destaca la muy baja eficacia de la inversión en I+D de la Región para generar innovación (patentes) en el mercado mundial. Resulta importante señalar que, de los países que analiza la CEPAL, Brasil, Argentina, Colombia y México son los que más bajos ratios tienen en eficacia para convertir investigación en innovación (CEPAL, 2017, p. 32).

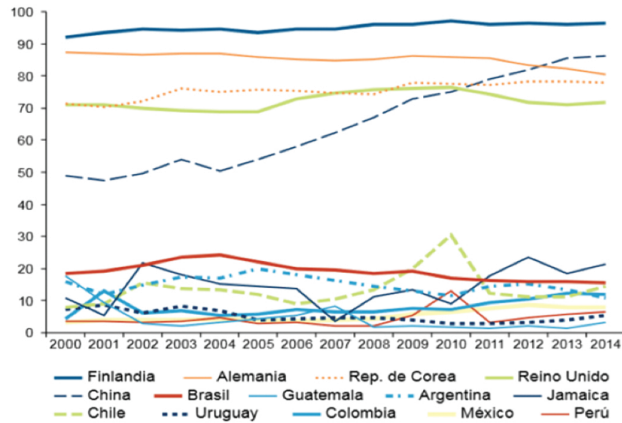
(14 %) y Argentina (9 %) que cubren casi el 80% del total de patentes de la Región (ibíd.).<sup>25</sup> Lo señalado demuestra que no existe una estrategia en ALC orientada a las exportaciones de tecnología y conocimiento, lo que generará un rezago estructural frente a la matriz productiva mundial de los países industrializados y los emergentes, sobre todo, de Asia. Pareciera que no existe una estrategia definida para frenar el incremento de la elasticidad de ingreso per cápita de las importaciones tecnológicas, lo cual –como lo mencionamos– ocasiona un freno estructural al propio crecimiento, incluso más allá de que aumenten las exportaciones primarias.

Las tecnologías más patentadas de la Región en USPO, OEP y JPO son la farmacéutica, las tecnologías de información y comunicación y las tecnologías médicas. Resalta la emergencia en el último lustro, de tecnologías ligadas a la nanotecnología, el importante crecimiento del sector farmacéutico y el decrecimiento significativo de las tecnologías médicas (CEPAL, 2017, p. 35).

Si bien se podría esperar que el nivel de innovación patentada se realice a nivel local, esto no sucede. En la Región, Brasil es el país que presenta mayor porcentaje de solicitudes de patentes de residentes en sus propias oficinas y apenas llega al 19 %. En otros países de la Región oscila entre el 2 % y el 5 % de patentes realizadas por residentes. Países desarrollados como Alemania, Finlandia, Reino Unido, los solicitantes de cada país determinan la dinámica del patentamiento. En los últimos 15 años destaca el cambio en la matriz de patentamiento en China como se aprecia en el **Gráfico 11**.

<sup>25</sup> Les sigue Chile con el 66 % y Cuba con el 64 % de participación en patentes de la Región.

**Gráfico 11. Participación de no residentes en las solicitudes a las oficinas nacionales de patentes, 2000-2014 (%)**



Fuente y Elaboración: CEPAL (2016), en base a OMPI (base de datos en línea).

Lo señalado genera otro problema estructural. La matriz secundaria importadora de la Región está acompañada de una estructura terciaria importadora de tecnología, que, al ser patentada nacionalmente, desincentiva la industria nacional y genera nuevos procesos de dependentismo monopólico (por al menos 20 años). El problema estructural no es solo que no se posibilita una orientación exportadora de tecnología, sino que se vuelve imposible hacerlo porque la propia Región no traduce su investigación o desarrollo tecnológico en innovación.

Es claro que, frente a este escenario, los países deben elevar los requisitos de patentabilidad para que las tecnologías estén en el estado de la técnica (elevar los estándares para disminuir el número de patentes) y se pueda asimilar la tecnología del mundo para cerrar brechas. No obstante, es importante señalar que una mínima parte de las innovaciones se encuentran patentadas en cada país, lo cual podría permitir hacer ingeniería inversa y cerrar brechas tecnológicas.

Finalmente, hay que señalar que debido a que el conocimiento y la innovación son las fuentes que generan mayor valor en el nuevo capitalismo,

es necesario una vez más considerar el impacto que puede tener el libre comercio sin beneficio de inventario en el desarrollo tecnológico, generación científica e innovación. Un ejemplo que ilustra el impacto negativo de un tratado de libre comercio sobre la desindustrialización de la economía es México, con su respectivo impacto en el sistema científico-tecnológico y en la democratización del conocimiento. Algunas de las consecuencias del TLCAN en México fueron la reducción de la tasa de imitación (*copy products*). Este país perdió posiciones relativas en la globalización, frente a otros países en vías de desarrollo. Hubo un crecimiento sin precedentes del patentamiento de empresas globales en detrimento de patentes nacionales.<sup>26</sup> Se dificultó el acceso a medicamentos por parte de los más pobres, debido al incremento de precios y, como consecuencia, de la imposibilidad de hacer ingeniería inversa se produjo fuga de cerebros mexicanos hacia empresas extranjeras, sin la contraparte de que el talento humano extranjero se ubique en empresas locales (subsidiando de esta manera el Estado mexicano, a través de formación de capacidades humanas, a grandes transnacionales extranjeras), y sin que esto implique un *spillover* sobre la economía o sobre el sistema científico mexicano. Todo lo mencionado ha producido en México una mayor dependencia tecnológica y, por lo tanto, pérdida de soberanía nacional. Los acuerdos comerciales, tal como han sido negociados, son impedimento para cambiar la matriz productiva y, consecuentemente, desincentivan la producción científica. De no poder revertir esto, los países de la Región que han firmado Tratados de Libre Comercio deben tener una estrategia adecuada para que los acuerdos comerciales suscritos no generen el mismo impacto negativo que el mencionado en México.<sup>27</sup> Estos en el mediano plazo constituirán una de las principales camisas de fuerza para no generar ciencia y tecnología endógena y profundizar la estructura productiva histórica. Igual vigilancia se debe tener en las cláusulas de propiedad intelectual en los Tratados Bilaterales de Inversión. Obviamente, con o sin acuerdos comerciales, la condición de partida en el marco de la nueva geopolítica mundial es la consolidación de un sis-

26 Durante la ISI, las patentes concedidas a residentes mexicanos alcanzaron más del 28 % del total, en tanto que en la última década más del 96 % del total de patentes otorgadas son extranjeras (Aboites y Soria, 2008, p. 162).

27 Es necesario advertir el peligro para los países de la Región que puede tener el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés), respecto a la mercantilización de la educación superior y el conocimiento, porque profundizaría la dependencia cognitiva existente y atentaría contra la garantía del derecho a la educación. Por otra parte, el potencial acuerdo comercial entre la Unión Europea y los países del Mercosur -de no ser bien negociados los asuntos relativos a propiedad intelectual, de desagregación y transferencia tecnológica- puede constituir una barrera estructural al cambio en la matriz productiva, y en este marco, a la producción científica, desarrollo tecnológico e innovación.

tema de educación superior, científico, tecnológico y de innovación pertinente, de excelente calidad y democratizante de los beneficios del mismo: en donde el corazón es el talento humano de la ciudadanía y la construcción de una cultura del aprendizaje social y la generación de conocimiento.

### **Investigadores y formación de talento humano**

La producción de conocimiento difícilmente prosperará si no se tiene la suficiente cantidad de talento humano científico/técnico (en cantidad y pertinencia) en la sociedad. En América Latina y el Caribe el número de investigadores ha crecido más del doble en la última década frente a la década anterior. En efecto, de acuerdo con la base de datos de la UNESCO, entre 2006 y 2016, el número de investigadores por cada 1.000 habitantes de la PEA<sup>28</sup> creció el 76 %, en tanto que en la década de 1996 al 2006 únicamente aumentó un 32 %. No obstante, a pesar de su crecimiento significativo, esta tasa es entre 8 y 15 veces menor a los niveles que tienen los países industrializados.

Además de la baja cantidad de investigadores que tiene la Región, existe un problema estructural si analizamos la participación de la formación de cuarto nivel y la pertinencia de las carreras en la formación de la educación superior. Primero, el cuarto nivel apenas representa el 8 % (1,2 % doctorados<sup>29</sup> y 6,8 % maestrías) del total de formación de la educación superior en la Región. Es necesario acotar que, de las maestrías, la gran mayoría son profesionalizantes y no de investigación. La formación de educación superior técnica y tecnológica es igualmente baja; no llega al 5 %.

Un nuevo modo de acumulación en la Región debe perseguir la creación de capacidades científico-tecnológicas propias en ciertas ramas específicas, para poder asimilar el talento humano formado en las universidades. Sunkel en 1970 ya nos decía: "...compárese por ejemplo el impacto que sobre la ingeniería eléctrica o del petróleo ha tenido en nuestras universidades el desarrollo de actividades estatales en estos sectores, con efecto inexistente o mínimo de la industria farmacéutica sobre el desarrollo de la química en nuestras universidades". (Sunkel, 1970, p. 130). Más allá de que

<sup>28</sup> Se analiza el número de investigadores equivalentes a tiempo completo.

<sup>29</sup> De la poca oferta que existe a nivel de doctorado, es importante señalar que el 50 % de esta, es en ciencias sociales y humanidades, de acuerdo con las estadísticas de Ricyt ([dbriicyt.org](http://dbriicyt.org), visitado el 30/09/2017).

Sunkel se refiere a Brasil, podríamos señalar que la conclusión es pertinente: mientras en las primeras universidades, que están insertas en la estrategia de desarrollo de los países, se ha podido aprovechar más la formación impartida en las áreas energéticas y de petróleo, en aquellos sectores donde el país tiene simple envasadoras y empaquetadoras, cuyos problemas científicos y tecnológicos vienen resueltos desde el extranjero, el impacto de la formación y de la investigación científica de las universidades es mínimo. El desarrollo de la ciencia está ligado a la estrategia de acumulación y patrón de especialización de los países. La autonomía de una economía nacional está en función de una estrategia de acumulación en donde no se necesite solamente de tecnologías ya descubiertas o comprobadas, sino en donde se generen nuevas tecnologías, diseños, productos e innovaciones.

Por otra parte, en la educación superior, la genealogía del problema radica en la pertinencia de la formación. Entre la tercera y cuarta parte de la matrícula de tercer nivel se concentra en administración de empresas y derecho. Administración de empresas es la profesión más demandada y más ofertada en la Región. Esta área está ligada a un sentido común hegemónico imperante en la globalización, en donde supuestamente *el éxito es producto de un individualismo meritocrático producido por emprendedores*. Tal hegemonía se edifica a través de maquinarias comunicacionales que construyen modelos paradigmáticos de vida exitosa tales como los de Steve Jobs, Bill Gates, Mark Zuckerberg. La industria cultural se encarga de reproducir tal imaginario. De acuerdo con la OMPI, de los países de la Región estudiados, con excepción de Argentina, todos tienen una balanza comercial negativa al analizar las industrias creativas ligadas a derechos de autor (ver [www.wipo.int/copyright](http://www.wipo.int/copyright)).

El constructo de que se debe estudiar administración de empresas para tener una posición acomodada y para generar riqueza fue apropiado por la ciudadanía de ALC. El economista francés Thomas Piketty demuestra que la nueva desigualdad se debe menos al traspaso patrimonial de generación a generación, que a la emergencia de esta élite de los "CEO", de estrellas de cine o de deportistas de élite (Piketty, 2014). No obstante, es un grupo marginal frente a la gran cantidad de profesionales que fracasan (o no tienen tanto éxito bajo los parámetros hegemónicos) en tal intento. En la Región, la demanda suele exceder a la oferta de cupos en esta carrera. No

obstante, si tomamos como referente Apple, Facebook, Microsoft, hay una “omisión” en la apropiación ciudadana señalada: que Job, Gates o Zuckerberg innovaron y crearon sistemas operáticos o programas de redes sociales que cambiaron la forma de interactuar, tanto en el mundo del trabajo, como en la vida cotidiana. En otras palabras, su situación no es consecuencia de que son los CEO de empresas exitosas, sino que su desarrollo tecnológico e innovador hizo que se hayan convertido administradores de empresas exitosas. Por otra parte, no se debe olvidar el argumento de Mariana Mazzucato (2014), quien señala que el éxito individual o privado —en casos ejemplificadores— no pudo darse sin tomar en cuenta el apalancamiento que se hizo de la inversión realizada por un “Estado emprendedor”: “...el desarrollo de internet o el surgimiento de la industria de la nanotecnología no se produjeron porque el sector privado quiso algo, pero no encontraron los recursos para invertir en ello. Ambos fueron posibles gracias a la visión que el gobierno tuvo en un área que el sector privado ni siquiera había vislumbrado”. (Mazzucato, 2014, p. 59). Si analizamos las publicaciones o número de patentes que se generan en las áreas de administración de empresas en la Región, apenas llegan al 1,1 %. En realidad, son las facultades que menos aportan a la generación de conocimiento o innovación en las universidades de esos países. Para administrar riqueza, primero se tiene que crear la riqueza. No es menor señalar, bajo lo expuesto, que otro cuello de botella estructural es la matrícula en estas dos áreas (administración y derecho) que están sobresaturadas y generan poco conocimiento e innovación.<sup>30</sup>

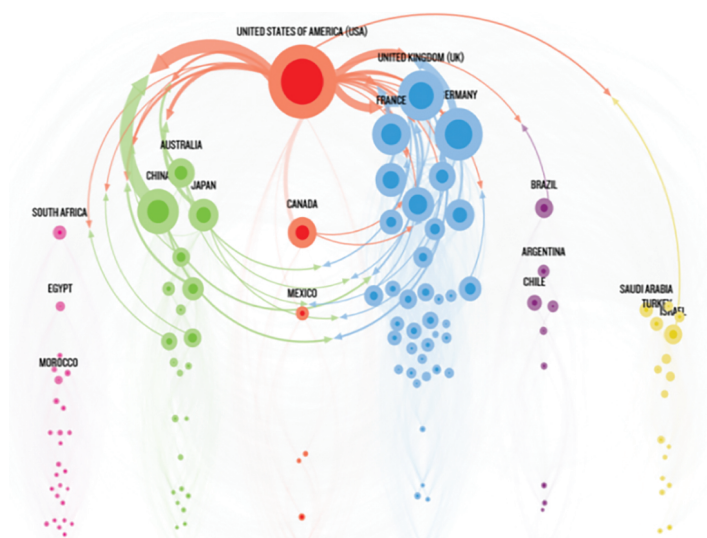
En el marco de lo expuesto, no resulta paradójico que, en aquellas áreas donde se generan innovaciones, exista tan poca oferta y demanda de educación superior como son las ciencias básicas, ingenierías y humanidades. Llama la atención que en un área estratégica para la Región como las ciencias agrícolas exista muy baja matrícula: 3 %.

Finalmente, podemos presisar que es importante apuntar como horizonte que la ciencia no debe tener fronteras y las políticas regio-

<sup>30</sup> Habría que profundizar el estudio sobre la emergencia de la disciplina de la administración de empresas y su relación con los procesos de modernización administrativa universitaria. En Brasil, entre 1966-1985, estos procesos fueron parte de una deliberada estrategia de cooperación internacional proveniente de Estados Unidos (USAID), que tuvo impacto en la creación de un sentido hegemónico de la importancia de la administración de empresas como eje modernizador de la universidad, en el marco de una estrategia estructural de construir un sentido común alrededor del neoliberalismo (García & Carlotto, 2013).

nales han de fortalecer la integración latinoamericana y caribeña. En un mundo globalizado, la ciencia y el desarrollo tecnológico deben hacerse con redes internacionales. ALC es una de las regiones más desconectadas de los circuitos mundiales (ver **Mapa 1**). Esta conexión debe tener un horizonte de pertinencia frente a las necesidades de nuestros países, pero no es deseable e incluso resulta absurdo creer que, en el aislamiento de una producción científica cerrada en nuestros países, se podrán evitar brechas cognitivas.

**Mapa 1. Patrones de colaboración internacional en producción científica capturado por revista científica Nature, 2017<sup>31</sup>**



Fuente y elaboración: Nature, 2017.<sup>32</sup>

A la vez, deben plantearse políticas articuladas para, a través de la movilidad académica y científica, generar ciudadanía latinoamericana y caribeña. La Región bajo una mirada de ciencia abierta (trataremos más adelante

<sup>31</sup> Las disciplinas incluidas en el análisis son física, química, ciencias de la vida, y ciencias ambientales y de la tierra. La disciplina que la Región más trabaja en red es física.

<sup>32</sup> Ver [www.natureindex.com/country-outputs/collaboration-graph](http://www.natureindex.com/country-outputs/collaboration-graph), visitado el 20/10/2017.



este tema), debe constituirse en un imán para atraer a los mejores científicos del mundo. Claramente, no nos estamos quedando aislados por no abrir las fronteras al comercio mundial, que, como señalamos, puede ser contraproducente para la política científica, al profundizar la estructura productiva vigente en la Región, sino por no estar conectados a los circuitos de producción científica y tecnológica del mundo.

En suma, se puede observar, en lo concerniente a la formación, que existe un desacoplamiento estructural tanto en cantidad, como en pertinencia de la composición de la matrícula en términos de área de conocimiento y formación de posgrado (maestrías y doctorados). En otras palabras, es prioridad diversificar la matrícula promocionando y ofertando carreras en áreas carentes como ciencias básicas, ingenierías y humanidades y que coadyuven a la transformación socioproductiva. A su vez, debe ser parte de la hoja de ruta tener como orientación incrementar la oferta de cuarto nivel. En la maestría se debe orientar hacia posgrados de investigación y no únicamente profesionalizantes. A su vez, la oferta de doctorado debe crecer sustancialmente y diversificarse en otras áreas de estudio. Por otra parte, se debe invertir en la carrera de investigador y fortalecer el talento humano científico de las universidades y los institutos de investigación científica, tanto públicos como privados.

Debe quedar claro que hasta aquí, la lectura sobre el conocimiento está en el marco del discurso hegemónico en donde el bienestar se mide en función del PIB, la producción de ciencia con publicaciones en revistas indexadas arbitradas por pares (Scopus), la innovación, con patentes, la educación es la escolarizada, etc. Una propuesta para la construcción de un nuevo orden social, debe pensar no solo en la transición del fordismo industrial al posfordismo cognitivo, sino que debe plantear en el marco de la transición mencionada, una alternativa al propio capitalismo cognitivo, lo cual implica otra ciencia para otra sociedad. Un nuevo orden social será viable con otra ciencia y otras formas de producción, circulación y apropiación de los conocimientos, y esta no cambiará si no existe un quiebre epistémico en la sociedad: un cambio en su matriz cognitiva.

### **La estrategia: cambiar la matriz cognitiva**

En las anteriores secciones, se pudo describir que el sistema de acumulación vive una transición en donde adquieren peso en tanto valores la información y el conocimiento. A su vez, queda claro que ALC es parte de la sociedad del conocimiento capitalista que vive el mundo, solo que lo hace desde un lugar de dependencia y de subordinación, dada su estructura productiva y el rezago del sistema de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. Ahora bien, quisiéramos plantear que el objetivo no es la inserción en el capitalismo cognitivo.

Si bien, es fundamental cerrar brechas tecnológicas y cognitivas, la producción de conocimiento debe ser pensada en el marco de otra forma de producción y gestión, que permita disputar la construcción de un nuevo orden social: otra ciencia para otra sociedad.

Partimos del hecho de necesitar otra ciencia, dado que la crisis de civilización que vive el mundo es, en gran medida, producto de una forma particular de cómo se ha generado y gestionado el conocimiento a nivel mundial y en las universidades, en particular.

En este marco, las principales disputas políticas para construir una ciencia emancipadora pasan por:

En primer lugar, la producción científica ha sido instrumento de la acumulación de capital; es decir, la inversión científico tecnológica ha tenido como objetivo principal no la vida ni la democracia, sino la acumulación de riqueza: conocimiento y educación para la renta. Dada la crisis de acumulación como consecuencia de la insuficiente generación de ganancia, se ha creado un marco institucional que busca obtener rentas a través de la privatización y mercantilización del conocimiento; es decir, a una subproducción, subuso y concentración en pocas manos de los beneficios que produce el conocimiento. Un primer cambio en la matriz cognitiva que busque construir un nuevo orden social debe tener como objetivo construir el conocimiento como un derecho humano universal y un derecho colectivo de los pueblos, en donde se recupere su sentido público, común y social para la humanidad y la sostenibilidad de la vida en todas sus formas. Porque, en efecto, al afirmar que los conocimientos son necesarios no solo para los individuos, sino también para las colectividades,

rompemos con la matriz individualista y presentista del pensamiento liberal tradicional: cuando el sujeto de derechos es comunitario, desborda la trayectoria vital individual, proyectándonos en una orientación espacial plural (de comunidades imaginarias de origen y destino, identidad, nacionalidad, etc.) y temporal intergeneracional (los presentes, los antepasados y los por venir). En esta misma dirección, los conocimientos deben tener como centro la satisfacción de necesidades de la humanidad, el florecimiento de las capacidades de los individuos, los colectivos y territorios, la vida en armonía con la naturaleza, la paz y la prolongación indefinida de las culturas en los territorios –en igualdad de condiciones–. Todo ello para consolidar una radical democracia humana sostenible. Uno de los núcleos que está en juego con otra matriz cognitiva es producir otra valoración social distinta a la utilitaria, que centra su atención en el valor de cambio.

Por otra parte, la acumulación también está basada en la inversión en ciencia y tecnología para la guerra y la muerte. No es fortuito que el principal rubro de inversión en I+D de los gobiernos de Estados Unidos, uno de los países líderes en la producción científica, sea en armamentismo.<sup>33</sup> Muchos de los grandes avances que ha tenido el mundo están asociados a la industria de la guerra, incluido el internet. En este marco, el poder de la ciencia no está en función solo del saber, sino de la fuerza. Bajo esta perspectiva, el cambio en la matriz de pensamiento no es construir ciencia para la muerte y la guerra, sino para la vida y la paz.

En tercer lugar, la cultura de la acumulación “sin fin” está asociada a una lógica de “consumo sin fin”. La intersección entre ambas lógicas se produce deliberadamente a través de tecnologías de obsolescencia programada y generadoras de dependencia en la vida cotidiana. Por otra parte, si bien el mundo trabaja en tecnologías limpias, tal como pronosticó Jevons, el cambio hacia energías más eficientes está conduciendo a nuestras sociedades, hacia un mayor consumo energético dado que el bienestar mundial también ha mejorado y se ha abaratado el costo de muchas tecnologías. En otras palabras, los avances tecnológicos en términos de sostenibilidad ambiental no compensan el incremento de mayor consumo energético sucio por parte de las poblaciones. Como

<sup>33</sup> La ratio del total de inversión per cápita en I+D del sector militar en el 2017 en Estados Unidos fue de aproximadamente 53%.

bien señalan Mercado y Córdova, la explotación de recursos no renovables crece a mayor velocidad que el crecimiento de la economía; es decir, precisan los autores, el surgimiento de nuevos sistemas tecnológicos inherentes al paradigma tecnoeconómico de la microelectrónica y la información agudiza la explotación de recursos (Mercado y Córdova, 2018). La ciencia debe buscar no solo tecnologías para la sostenibilidad ambiental sino, conocimiento e innovaciones que produzcan cambios en los comportamientos culturales que permitan construir conciencia de justicia intergeneracional y respeto de los derechos de la naturaleza. El reconocimiento para la praxis de que la naturaleza tiene derechos es, sin lugar a dudas, uno de los mayores cambios en la matriz cognitiva, indispensable para construir un nuevo orden civilizatorio.

Dentro de esta mirada es necesario reflexionar sobre la exacerbación de una producción de ciencia inductiva. Si bien los avances en este marco no han tenido precedentes en la historia de la humanidad al incorporar la nanotecnología, por ejemplo, la híperespecialización de la ciencia está dejando a un lado la mirada del mundo y de los ecosistemas. Vamos a salvar a las hormigas rojas de los árboles, pero vamos a matar el bosque. Es necesario investigar en nano, pero también pensar en macro (en la Región y el mundo y en los ecosistemas). Bajo esta óptica, podríamos señalar que una educación o pedagogía híperespecializada sería antiecológica, si no viene acompañada de una educación holística y humanística en sus bases. Así, los procesos de generación de conocimiento deben combinar lo inductivo con lo deductivo, así como la producción interdisciplinaria de conocimiento.<sup>34</sup>

En cuarto lugar, a la poca importancia que se le da a la ciencia deductiva, es necesario añadir el menosprecio de las humanidades. Todo lo contrario de lo que señala Andrés Oppenheimer (Oppenheimer, 2014), para quien la falta de desarrollo en la Región se debe en parte al exceso de educación en humanidades. Sostenemos la necesidad de tener no solo más oferta en estas áreas, sino que la concepción y la propia pedagogía de enseñanza en general, debe pensarse en función de la formación de sujetos autónomos, creativos, democráticos y críticos. La generación de conocimiento no debe tener una mirada instrumental cuyo objetivo sea única y exclusivamente la producción de dinero en el corto plazo. La ciencia para la técnica y la renta construye consumidores

<sup>34</sup> En términos formativos, la especialización debe centrarse sobre todo en el cuarto nivel.

para el mercado y no ciudadanos para la democracia. La ciencia para la renta y la técnica destruyen la creatividad y atrofian la imaginación prohumanidad. Edifica ciudadanía servil incapaz de comprender el mundo que la gobierna. En este sentido, surge un debate no menor. La gestión del conocimiento en el ámbito formativo debe tener como objetivo producir académicos/profesionales, artistas, intelectuales y ciudadanos. No obstante, podemos señalar que los cambios en las reformas universitarias han menospreciado las humanidades, señalando muchas veces que son anticientíficas y con eso buscan en su pedagogía – y en el mejor de los casos – que tengan los instrumentos científicos y metodológicos para producir ciencia, pero se trabaja muy poco en una pedagogía para producir estudiantes críticos y creativos: humanistas. En este sentido, también hay que recuperar al artista/humanista, como creativo y como intelectual crítico de la sociedad. América Latina y el Caribe no solo requieren más científicos, sino también más intelectuales, más científicos intelectuales y/o más científicos ciudadanos con conciencia de humanidad y de sostenibilidad de los ecosistemas. Romper la tradición exclusivamente disciplinar de las universidades de la Región resulta necesario si se quiere generar una cultura de la investigación científica humanista, ciudadana y ecológica.<sup>35</sup>

Finalmente, la ciencia para la renta es una ciencia no democrática que produce epistemicidios sociales y culturales. Es una ciencia arrogante que no dialoga con otros saberes. En este marco es una ciencia patriarcal y colonial porque el propio capitalismo es patriarcal y colonial. En efecto, en el contexto del silenciamiento, la producción de conocimiento válido se relaciona casi exclusivamente con hombres blancos, de clase media/alta; además, que suele sustentarse en teorías biologicistas que ponen a la mujer en una posición inferior al hombre, atribuyéndole a esta, características ‘negativas’ para el proceso de producción científica: “las mujeres son irracionales, subjetivas, emotivas”. Estos estereotipos configuran una ciencia patriarcal en donde las mujeres son incapaces de hacer ciencia (Pessina, 2017). En términos de estructura, la ciencia ha sido bastión de hombres (androcéntrica). No es casual que los premios Nobel en ciencias básicas de la Región sean hombres.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Tal proceso formativo debe empezar en el vientre de la madre y debe ser prioridad la inversión en desarrollo infantil integral.

<sup>36</sup> Vale señalar que la Región ha tenido dos mujeres que han recibido el Premio Nobel: Rigoberta Menchú (Premio Nobel de la Paz, 1992) y Gabriela Mistral (Premio Nobel de Literatura, 1945). No obstante, en disciplinas de ‘ciencias básicas’ todos son hombres. A nivel mundial no es diferente. Por ejemplo, solo el 0,95% de los premiados con el Nobel de Física son mujeres.

Al ser una ciencia que silencia voces y otros saberes como los de los pueblos indígenas, campesinos, agricultores, mujeres, transeúntes; es decir, silencia el saber de la vida cotidiana, es una ciencia elitista y autoritaria. Frente a la mirada colonial y xenófoba de nuestras sociedades, otra ciencia debe tener como objetivo una de las mayores innovaciones sociales del siglo XXI:<sup>37</sup> la construcción de sociedades (y Estados) plurinacionales e interculturales. Tal innovación es vanguardista si analizamos el colonialismo, la xenofobia, las guerras de religiones que se han exacerbado a nivel mundial. La equidad epistémica en la producción de conocimientos sería el equivalente al principio de igualdad en la diversidad y que es consustancial a la construcción de un Estado y Sociedad Plurinacional e Intercultural.

Dada la actual estructura social y productiva de la Región, no es fortuito que la oferta universitaria se concentre en carreras profesionalizantes y no de investigación. Lo importante es salir al mercado laboral y no generar conocimiento o ciudadanos críticos para transformar la sociedad.

En este contexto, es pertinente preguntarnos: América Latina y el Caribe, ¿deben cerrar brechas o abrir otros caminos? Sin duda, deben cerrar brechas, pero si no abren nuevos senderos cognitivos (que incluyan la revalorización de la cultura y los conocimientos de la sociedad), será una ciencia cómplice de reproducir la crisis de civilización.

Como hemos señalado, construir una ciencia para la vida, para la democracia, para la paz, para la sostenibilidad de los ecosistemas, para el reconocimiento de los otros, de los diversos, para romper con el patriarcalismo, que fomente la creatividad y el pensamiento autocrítico, que mire las partes, sin olvidarse del todo, mientras se busca(n) la(s) verdad(es), son aristas que buscan romper la matriz cognitiva imperante. Una democracia humana sostenible que se condiga con otra forma de generación de riqueza no será viable, si no se produce un cambio en la matriz cognitiva y de pensamiento en nuestras sociedades. En este marco, sostendremos que el propio sistema universitario necesita una reforma profunda, que debe ser democrática, en sus estructuras de gobierno y de generación de conocimiento.

<sup>37</sup> Tales como la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia o Plurinacional e Intercultural de Ecuador.

## Otra ciencia desde el Sur, para otro mundo

Los cambios en la matriz cognitiva señalados implican al menos cuatro disputas estratégicas en diferentes espacios. Geopolíticamente, se debe disputar y defender los derechos de la naturaleza y el rol estratégico que tiene la biodiversidad para la Región en tanto vida y sostenibilidad intergeneracional, en donde su patrimonio (que incluye la información) es propiedad social y no debe ser privatizado ni mercantilizado. Territorialmente, la Región debe configurarse como un paraíso del conocimiento abierto y de innovación social, recuperando su sentido público y común, en donde la gestión de la misma coadyuve a la integración latinoamericana y caribeña. Tercero, la Región debe configurar marcos institucionales que construyan normativa común para defender el conocimiento como un derecho humano universal y un derecho colectivo de los pueblos, y en donde se reconfigure una nueva arquitectura financiera regional que rompa con la heteronomía de los Estados frente a las élites económicas, buscadoras de renta que desincentivan la generación de conocimiento. Otra producción y gestión de distinto tipo de conocimientos no pueden ser pensadas sin una forma de financiamiento soberano. Finalmente, a nivel micro, la universidad debe repensarse en tanto espacio de encuentro común en donde se aprende a aprender de los múltiples conocimientos sociales, lo cual implica romper la construcción del saber arrogante que genera poder y recuperar la universidad humilde que construye democracia. A continuación, se amplía la discusión de los espacios señalados.

### La disputa geopolítica: vida y conocimiento

En la infoeconomía, la apropiación de la información es acumulación de riqueza. Como señalamos anteriormente, esta constituye ya una nueva forma de acumulación originaria. El almacenamiento de la información se realiza sobre la vida cotidiana de las personas y los procesos sociales. La información que se genera a través de las nuevas tecnologías de información que se interconectan a través del internet es la nueva 'mina de oro' en la era digital. Esta forma de acumulación se acrecentará cuando se consolide aún más el internet de las cosas. No obstante, una estrategia concomitante del capitalismo es apropiarse de la información de la propia vida y generar marcos regulatorios que

permitan la privatización/mercantilización de los recursos genéticos. En la era pospetrolera, tener la información de la biodiversidad es el equivalente a tener el petróleo en la era de los combustibles fósiles. Carlota Pérez (2003), cuando analiza la historia de las revoluciones tecnológicas de los últimos 230 años, afirma que a la revolución de *la informática y de las telecomunicaciones* que vivimos hoy en día, le sucederá la época de la *bio, nano-tecnología, bioelectrónica y nuevos materiales*.

En este marco, América Latina y el Caribe tienen una ventaja enorme: poseen los territorios más biodiversos del mundo. Si bien la conservación de la biodiversidad tiene importancia *per se* por ser vida, no obstante, en lo que tiene que ver con la ciencia y la acumulación, la Región no aprovecha tales recursos, porque no tiene la capacidad científico-tecnológica que le permita obtener beneficios económicos ni sociales de su procesamiento; peor aun cuando el conocimiento de los pueblos indígenas es invisibilizado o usurpado. Los países o grandes transnacionales del centro tienen el conocimiento y la tecnología para procesar la información de la biodiversidad. A diferencia de los países periféricos que buscan hacer ingeniería inversa de productos manufacturados y que se encuentran con un sistema normativo mundial con amplios niveles de sanción en caso de violar marcos regulatorios ligados a la propiedad intelectual, en el campo de la biodiversidad no hay normativa, dado que tal vacío legal otorga ventajas para que los países centrales que generan conocimiento puedan apropiarse libremente de la biodiversidad de la Región (biopiratería). No es casualidad de que en la 30ª Reunión Intergubernamental de Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folklore –organizada por la OMPI, en Ginebra en 2016– Estados Unidos, Japón, Unión Europea y Reino Unido fueron los principales países que se opusieron a que exista una regulación internacional que prevenga la apropiación indebida y se ejerza la obligatoriedad de la develación de origen. América Latina y el Caribe deben oponerse al patentamiento de la biodiversidad, debe defenderlo como patrimonio de sus pueblos y sociedades y no debe permitir la biopiratería. Los elementos recibidos de la naturaleza (semilla, información genética, flora, fauna, etc.) es decir, la materia viva es “...herencia común de la humanidad. Éticamente, estas cosas pertenecen a



todo el mundo (hasta el punto que debería ser controlado por la humanidad en su conjunto) y, por lo tanto, deberían ser consideradas bienes comunes". (Bollier, 2016, p. 58).

Siguiendo el ejemplo del petróleo, la caracterización genómica constituye la materia prima. La bio-prospección es el equivalente a lo que son los derivados petroleros en la era de los combustibles fósiles: bio-bienes/servicios.

En esta perspectiva, resulta estratégico para la Región romper la escisión entre la vida material (biodiversidad natural) e inmaterial (mundo de las ideas/conocimiento) que los países del centro buscan configurar para mantener la dependencia de los países periféricos y generar rentas a través de su sistema privado y mercantil de la innovación y el conocimiento. La bio-piratería sería el equivalente en la era de los combustibles fósiles a que los países del centro se lleven el petróleo de los países de la periferia sin pagar un centavo.

Debe quedar claro que privatizar la propiedad del patrimonio natural sería el primer eslabón de la privatización/mercantilización del conocimiento. El patrimonio tangible e intangible y su información deben ser propiedad común de los pueblos, resguardada por un Estado o por un sistema colectivo protegido por normativa institucional supraestatal y/o estatal.

Es importante señalar que, en el caso de que exista información sintetizada sobre la biodiversidad proveniente de pueblos ancestrales, no puede haber ningún tipo de apropiación por parte de un tercero de la misma, puesto que el saber ancestral debe ser inalienable. En el caso de la investigación científica, la Región debe defender, cuando sea el caso, el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y nacionalidades de la Región.

Debe quedar claro que resguardar la biodiversidad y buscar la prolongación indefinida de las culturas humanas no tiene que tener como objetivo la generación de riqueza económica. En otras palabras, si bien es estratégico para la Región -y, por eso es necesario conservar el patrimonio de nuestros pueblos- el objetivo mismo de la ciencia debe ser la vida y la reproducción de las culturas humanas: conocer la vida para aprender de

ella y garantizar su reproducción. De la misma forma, debe ser objetivo de la ciencia regional favorecer el tránsito de la ética antropocéntrica a la biocéntrica como garantía de la reproducción de las culturas y las especies vivas (incluida la humana).

### **Latinoamérica y el Caribe: paraíso de los conocimientos abiertos (pro-público y común) y de innovación social**

El conocimiento debe ser defendido como un derecho humano universal y un derecho colectivo de los pueblos, así como un bien público (pues cumplen la propiedad de ser no rival<sup>38</sup> y no excluyente<sup>39</sup>) y común de las sociedades. ¿Cómo se ha gestionado tal bien? Como ya se dijo, el capitalismo cognitivo ha construido una institucionalidad que le permite viabilizar la apropiación del *plusvalor* del conocimiento social a través de las nuevas tecnologías de información y sistemas de propiedad intelectual que rigen, hoy en día, en el comercio mundial, produciendo lo que Michael Heller en 1998 denominó la tragedia de los anticomunes. En el ámbito del conocimiento, el capitalismo ha llevado a que se subproduzca y subutilice o malgaste el recurso conocimiento al estar 'infraexplotado' como consecuencia del manejo sobredimensionado de los derechos de propiedad privada. A su vez, como se señaló, al buscar maximizar la renta, se priorizó el beneficio privado sobre el social.

Más allá de la defensa de que el conocimiento es un bien público, un punto nodal es que, en la producción del mismo, facilitado entre otras razones por las tecnologías de la información, dado que copiar y compartir información/conocimiento con el internet es extremadamente fácil y barato (costo marginal cero), esta se suele generar de manera colectiva, pero la apropiación suele ser, la mayoría de veces, privada. Incluso podríamos decir que, dada la deslocalización de la producción, "la fábrica ya no está en la fábrica y el obrero ya no es obrero, sino que está en la sociedad" (Moulier-Boutang, 2012, pág. 28). En este marco, la recuperación del conocimiento no solo como un bien público de libre acceso, sino como un bien y recurso común, resulta fundamental para que la apropiación de los beneficios de la misma sea hecha por toda la sociedad o al menos recaiga sobre la comunidad que

38 La no rivalidad significa que el uso de un bien por parte de una persona substraía los bienes disponibles para otros.

39 La no exclusión hace alusión a que **no es posible discriminar** qué usuarios lo disfrutarán luego de creado.

produjo el conocimiento, la innovación, el arte, la idea. Recuperar el sentido común del conocimiento y la información en términos teóricos no solo hace alusión a que la producción de la misma se genera colectivamente o que el beneficio debe recaer también y, al menos, sobre quien la produce, sino, en tanto y en cuanto, el objetivo debe ser procomún. Por otra parte, hablar del bien común del conocimiento permite hablar de "la inalienabilidad de determinados recursos y del valor de la protección de los intereses comunitarios" (Bollier, 2016, pág. 52).

Finalmente, defender el conocimiento como un bien común se refiere a que siempre es mejor compartir más conocimiento que menos, y tiende a construir desde el propio sistema productivo de la democracia participativa/colaborativa, además de permitir la posibilidad de la autogobernanza por fuera del Estado y el mercado. En el capitalismo cognitivo, en donde se puede apropiarse los beneficios del conocimiento como un bien privado, es necesario rescatar el sentido común del conocimiento al ser un recurso de uso compartido que hace falta gestionar, supervisar y proteger para garantizar su sostenibilidad y preservación. En este marco, la defensa de lo común no solo se hace desde un punto de vista de justicia, sino también de eficiencia (Hess y Ostrom, 2016; Ostrom, 1990).

La capacidad para construir un sistema cognitivo con conciencia de vida y de emancipación social está ligada a levantar un diseño institucional que no solo rompa la tragedia de los (anti)comunes, sino que potencie el conocimiento/ideas como 'virtud de los comunes'.

Una nueva gestión de la producción científica y tecnológica debe intentar construir sistemas de conocimiento/creatividad abiertos; es decir, sistemas cognitivos edificados sobre la base de recursos compartidos y bienes públicos sociales (no solo por principios de coherencia ética, sino por eficiencia económica), considerando el momento histórico descrito anteriormente. Dicha construcción implica teórica y políticamente marcar distancia de los supuestos que subyacen a la tragedia de los comunes y a la de los anticomunes para repensar alternativas que viabilicen implementar sistemas cognitivos no capitalistas. No obstante, es necesario advertir que tal gestión abierta de los conocimientos no debe constituirse en una herramienta eficaz para la privatización de lo público global (Vessuri, 2018).

En este entorno, debemos partir de que, a diferencia de los recursos naturales, el conocimiento y la creatividad, por una parte, no son bienes escasos sino ilimitados y, por otra, no emergen de una riqueza preexistente, sino que tienen que ser cultivados o desarrollados. Esta premisa es importante en tanto que, al ser un bien ilimitado, no puede haber sobreexplotación del recurso. Poner un límite a través de procesos privatizadores es un error económico, si lo que interesa es la maximización del beneficio social.

Asimismo, la *tragedia* se transforma en *virtud* cuando se rompe el supuesto de que nadie valora la riqueza que es común para todos. Si el conocimiento es construido de una manera participativa y en beneficio del común, la probabilidad de no valorarlo como bien colectivo es mínima o se minimiza. A su vez, en el caso de ser construido colectivamente, los derechos de propiedad deben recaer sobre la comunidad generadora de conocimiento, con lo cual la posibilidad de subexplotación se reduce a su mínima expresión y con ella, la posibilidad de generar la tragedia de los anticomunes. Si se construye privadamente, difícilmente se romperá el maleficio de los comunes.

En el caso del dilema del prisionero, en donde la estrategia dominante es no cooperar, dado que la comunicación está prohibida o no es vinculante, un sistema de conocimiento abierto se diseña para tener el mayor flujo de comunicación y así prospere la interacción y con ello, la cooperación. Justamente ahí radica la ventaja de un sistema de conocimiento de recursos compartidos, ya que la cooperación no solo se producirá para generar conocimiento, sino para mantener y proteger dicho bien común.

Esto a la vez promueve otro tipo de valores, más allá de los económicos, pues esta cooperación no tiene la finalidad de generar exclusivamente rentabilidad, sino, además, descubrir o deleitarse con la creación, que a su vez puede generar bienes relacionales entre los participantes de la comunidad. Con esto seguramente se rompe con la supuesta racionalidad económica instrumental (medios-fines), base de la tragedia de los (anti)comunes. Siguiendo a Elster, se podría señalar que se edificaría una racionalidad ligada a los sentimientos, a las pasiones o a la simpatía como motor de la propia acción colectiva de la producción del bien común conocimiento. El 'otro' es mi amigo, colega, no mi competidor o enemigo. La causa común se hace siempre con otro que tiene

los mismos fines que los del resto del grupo. Esto implica, a su vez, generar diseños institucionales de redes de comportamiento económico cooperativo, que fomenten la apropiación del bien común por los propios comunes. Esta apropiación por los comunes también puede ser completamente abierta o pública.

Para que tal sistema florezca es necesario construir diseños normativos que den paso también a tipos de propiedad (intelectual) colectiva/pública. Si el proceso fue compartido y construido en equipo, los beneficios del resultado deben también ser, al menos, compartidos por los participantes que trabajaron en la red cognitiva o creativa. Ecuador, por ejemplo, en el Código Orgánico de Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación<sup>40</sup> plantea, de manera inédita, que los derechos de propiedad intelectual “constituyen una excepción al dominio público”. De igual modo, establece diferentes tipos de propiedad de acuerdo con la naturaleza del bien (no es lo mismo una corbata que un medicamento), y reconoce también propiedades plurales: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta (artículo 86). A su vez, fomenta las sociedades de gestión colectiva a las empresas, como formas alternativas cuando se trata de administrar recursos comunes ligados a la creatividad, descubrimientos e innovación. De esta manera, la legislación tiene por objetivo construir conocimiento como bien público y común que, salvo excepciones, puede ser privatizado.

La *cornucopia* de los bienes comunes, que representa el hecho de que se crea tanto más valor cuanto más gente utiliza el recurso y se une a la comunidad social, está siendo expropiada por grandes plataformas que extraen el valor del intelecto social colectivo: Facebook, Twitter, Google, son ejemplos de lo señalado. No es casual que nuevos marcos regulatorios busquen que el dato esté en plataforma abierta y que cualquier individuo (empresa) pueda apropiarse. En el capitalismo cognitivo, el propio sistema de acumulación es un *free rider* (parásito): “dejad que todos los ciudadanos del mundo trabajen gratuitamente para mí (mi empresa)”. En este marco, la recuperación del sentido de lo común del conocimiento e información ayuda a poner límite “...al cercamiento de mercado y a identificar mecanismos legales

<sup>40</sup>De la misma forma, inéditamente, la elaboración del Código fue realizada al estilo wiki: legislación colaborativa (Terán, Spicher, Ramírez, Pazos, & Ron, 2016)(Terán, Spicher, Ramírez, Pazos, & Ron, 2016). Tuvo más de tres millones de visitas y 38 219 ediciones: un ejemplo de intelecto social colectivo. Socialmente, esta legislación fue denominada “Código Ingenios”. Para un análisis de la legislación, ver Hitner y Carliotto, 2018; Ramírez, 2014.

e institucionales para proteger los recursos compartidos". (Bollier, 2016, p. 63). En términos de movimientos globales, la generación de conocimiento sobre los bienes comunes se hace exponencial cuando las nuevas tecnologías de información capturan recursos que carecían con anterioridad de propietario, de gestión y, por lo tanto, de protección que podían ser difundidos libremente. El encriptamiento y el acceso cerrado de información y conocimiento cuyo costo de difusión es casi nulo, fue reto intelectual para académicos, científicos, activistas que vieron cómo se privatizaban y se mercantilizaban bienes que a priori deberían ser de libre acceso (Hess y Ostrom, 2016).

Es necesario denunciar el cercamiento del conocimiento científico en su difusión. Debemos tener claro el circuito perverso de las grandes editoriales de revistas científicas que monopolizan el acceso al conocimiento:

La política de pagos que utiliza Murdoch puede no gustarle, pues cobra una libra por veinticuatro horas de acceso a *The Times* y a *The Sunday Times*. Pero al menos en ese período, se pueden leer y descargar tantos artículos como uno quiera. Leer un solo artículo publicado por una de las publicaciones de Elsevier le costará USD 31,51. Springer cobra USD 34,95, Wiley-Blackwell USD 42. Si lees diez, pagas diez veces. Y las publicaciones conservan el copyright a perpetuidad. ¿Quiere leer una carta impresa en 1981? Eso le costará USD 31,50. Por supuesto, podría ir a la biblioteca (si es que todavía existe). Pero los precios astronómicos también han llegado a ellas. El coste medio de una suscripción anual a una publicación de química es de USD 379. Algunas revistas cuestan USD 10 mil al año o más. La más cara que he visto, *Biochimica et Biophysica Acta* de Elsevier, cuesta USD 20.930. Aunque las bibliotecas académicas han estado recortando drásticamente las suscripciones para llegar a final de mes, las publicaciones ahora consumen el 65 % de su presupuesto, lo que significa que han tenido que reducir el número de libros que compran. [...] Murdoch paga a sus periodistas y editores, y sus empresas generan gran parte del contenido que utilizan. Pero los editores académicos consiguen gratuitamente los artículos, los ensayos de sus colegas (investigaciones realizadas antes por otros investigadores) y gran parte de lo que editan. El material que publican fue encargado y financiado no por ellos, sino por nosotros, a través de becas de investigación del Gobierno y estipendios académicos. Pero para verlo tenemos que volver a pagar, y un ojo de la cara (Monbiot, 2017).

A su vez, en la economía política de la difusión del conocimiento es necesario tomar en cuenta dos fenómenos adicionales: por una parte, el crecimiento de revistas predatorias privadas de baja calidad que constituyen fraudes académicos y científicos (Kolata, 2017); y por otra, la “tiranía de las revistas de lujo que cada vez imponen más qué se publica en función de los temas científicos de moda, de criterios editoriales y de la reducción artificial del número de trabajos que aceptan para subir su demanda y prestigio”, como fue denunciado por el Premio Nobel de medicina Randy Schekman al diario *The Guardian* (Schekman, 2013). Más allá de otras formas de gestionar la difusión del conocimiento, los países de la Región deberían consolidarse –frente a estos monopolios– como monopsonios para adquirir y poder contrarrestar el peso de las editoriales, si se quiere dar la lucha por una difusión del conocimiento más democrática. Asimismo, si las publicaciones son financiadas por los Estados, deberían ser abiertas y de libre acceso. Se debería buscar consolidar una gran base de archivos mundiales de datos y literatura científica y académica. No es suficiente con auspiciar revistas abiertas, pues mientras existan los monopolios señalados, los científicos se verán obligados, además de a leer las revistas en plataformas abiertas, a estar actualizados en lo que se publica en revistas de acceso restringido.<sup>41</sup>

En el caso de la imposibilidad de la lógica de la acción colectiva, el conocimiento en un sistema abierto no prosperaría por la coerción que se ejerce sobre sus participantes (como defiende Olson), sino que fluiría libremente, pues los involucrados tendrían intereses comunes.<sup>42</sup> Por otra parte, el diseño de los sistemas abiertos planteados, no supedita su éxito porque sean grupos pequeños donde se pueda identificar al *free rider* rápidamente, sino que la probabilidad de que exista este disminuye, dado que el beneficio del participante no solo se da en el resultado conseguido, sino sobre todo, en sentirse participe del proceso y deleitarse en y con la participación (Ramírez, 2008). A su vez, la acción del *free rider* difícilmente prosperará porque hay un ‘*accountability* horizontal’ que realizan todos los participantes de la red. Asimismo, la velocidad de generación del bien común, es más vertiginosa que en los sistemas privados por la interacción de millones de cerebros en la red, lo cual a su vez minimiza, desincentiva o margina el actuar como *free rider*.<sup>43</sup>

41 40 Sesenta y cinco de los cien artículos más citados no son de acceso abierto.

42 Vale señalar que la obtención de reconocimiento, la reputación, solidaridad, pueden ser también “incentivos” selectivos, tal como lo teorizó Olson.

43 Debe quedar claro que, en el sistema del capitalismo cognitivo, el privado sabe que lo más eficiente y productivo es

En suma, un proyecto alternativo de gestión de conocimiento debe romper con la tragedia de los (anti)comunes para dar paso a la potencia y virtud que encierran la producción y gestión de los bienes comunes/públicos. Esto implica dejar de edificar sistemas en que 'lo de todos' sea equiparado como 'de nadie' a construir sistemas en que 'lo de todos' sea apropiado como 'nuestro'.

En este marco, la salida institucional para romper con la tragedia de los comunes y anticomunes es la construcción de plataformas sociales con tecnologías abiertas, junto con la normativa respectiva, que permita que florezca el bien público/común conocimiento/creatividad y la innovación social. Si dicho diseño es idóneamente construido y en la medida en que tenga mayor cantidad de participantes en las comunidades<sup>44</sup> -tanto como veedores y obreros cognitivos- del bien común, pueden nacer procesos de autogestión y autogobierno no solo a escala micro, sino meso y macro. Quizás en otros momentos de la historia hablar de autogestión y autogobierno a escala planetaria eran utopías irrealizables. Hoy en día, existen las condiciones tecnológicas e informáticas, el acervo sociocultural (siempre lo hubo, pero fue invisibilizado) y la organización política para que los sistemas cognitivos puedan tener tales diseños institucionales, más allá de diseños privatizadores o exclusivamente estatistas. Nos atreveríamos a decir que el cambio en las correlaciones de poder mundial, radica justamente en viabilizar diseños institucionales que rompan con la racionalidad creadora de "la tragedia de los comunes o anticomunes" (patentamiento privatizador/mercantil), para generar diseños alternativos que promuevan el florecimiento de la "potencia y virtud de los comunes" para el buen vivir de la humanidad y del planeta.

En tanto praxis histórica, más allá de la discusión sobre la naturaleza de los bienes, el conocimiento ha sido un bien público gestionado socialmente (lo que incluye su generación) como un bien común en tanto recurso de uso compartido. Sin embargo, en la actualidad, el sistema capitalista, frente a su crisis de acumulación, busca privatizar y mercantilizar desde la creación/apropiación del dato, hasta la usurpación monopólica del último centavo de renta, para lo cual crea ficticiamente al conocimiento como un bien escaso.

el trabajo en red, por lo que busca y estimula su constitución; pero, asimismo, genera los diseños institucionales y tecnológicos para que ese desarrollo común sea apropiado -de ser posible- monopólicamente (privadamente).

<sup>44</sup> En este aspecto es fundamental democratizar la generación de conocimiento y la inversión en talento humano en todos los estratos sociales. A su vez, cuando hablamos de sistemas abiertos, también nos referimos a que la gestión del conocimiento debe respetar la pluralidad de conocimientos/saberes (ancestrales, cotidianos, profesionales, científicos, etc.) que existen en la sociedad.



El sistema de gestión abierto implica también disputar el sentido de lo que significa la innovación. El capitalismo cognitivo está asociado a lo innovador tecnológico. La democracia humana sostenible debe estar asociada prioritariamente a la innovación social. El optimismo tecnológico en este capitalismo cognitivo es productor de la crisis de civilización. Otra civilización solo será posible si el centro de la producción de conocimiento y educación son innovaciones sociales que cambien los patrones de comportamiento y de sentido común que han llevado a la crisis de civilización. En esta perspectiva, como dijimos anteriormente, podríamos señalar que son más importantes las incubadoras de ideas (que de tecnológicas en su sentido clásico) que busquen transformar la cultura de la acumulación, el consumo, la depredación ambiental y el egoísmo, por culturas de la solidaridad, la cooperación, la sostenibilidad, la satisfacción de necesidades o la garantía de derechos. En este marco, las innovaciones tecnológicas deben ser instrumento de las innovaciones sociales que frenen la crisis ecológica y de civilización que vivimos. Quizá, incluso, la innovación social no requiera de innovaciones tecnológicas, sino de tecnologías sociales que ayuden a que la innovación social se concrete o prospere. La universidad en este contexto debe ser semillero de innovaciones sociales con sus respectivas innovaciones tecnológicas (cuando sea necesario) si se quiere disputar otro sentido del mundo.<sup>45</sup>

En tales circunstancias, si en el diseño institucional del capitalismo neoliberal, la panacea fue la construcción de *paraísos fiscales* donde circula libremente el capital, en el nuevo continente latinoamericano y caribeño se busca construir *paraísos de conocimientos abiertos* donde circulen libremente las ideas, y los individuos sean libres en su búsqueda creativa por el bien común de la humanidad y del planeta.

### **Una nueva institucionalidad regional para otra gestión del conocimiento e integración latinoamericana y caribeña**

Los países denominados industrializados saben que la reproducción de su estándar de vida y del propio sistema capitalista depende de garantizar sistemas de conocimiento con propiedades monopólicas-privadas y

<sup>45</sup> No queremos señalar con lo dicho que no existan innovaciones tecnológicas que puedan ser innovaciones sociales, sino que difícilmente estas últimas serán viables o se concretarán mientras el sistema de conocimiento busque generar tecnología para incrementar la acumulación del capital.

mercantiles, estipulados en las reglas de juego de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Los países del Sur debemos saber que, en el ámbito de las reglas de propiedad intelectual imperantes en las instancias mencionadas, la diáda ciencia y dependencia jamás se podrá quebrar.

Asimismo, el fortalecimiento del Consejo Suramericano de Ciencia y Tecnología de UNASUR y del espacio de coordinación de CELAC, resulta nodal para discutir agendas científicas, tecnológicas y de innovación de la Región. La disputa científica como agenda emancipadora involucra contender por las reglas de juego del comercio. En este sentido, resulta también imperioso construir instancias regionales que permitan dirimir conflictos comerciales y de inversión, y denunciar los TBI que someten a nuestros países y favorecen a los grandes poderes capitalistas del mundo que, ahora más que nunca, basan su acumulación en la defensa de mecanismos de propiedad intelectual privada. ALC deberían trabajar un marco normativo regional que articule la propiedad intelectual como estrategia de integración latinoamericana y de desarrollo regional.

Asimismo, las instancias institucionales deberían permitir la libre movilidad humana para construir redes de conocimientos y ciudadanía latinoamericana y caribeña, como parte de la estrategia de integración regional.

Resulta urgente, en función de lo señalado, como necesidad de sobrevivencia y de integración latinoamericana y caribeña, la construcción de una arquitectura financiera regional que tenga entre sus prioridades el financiamiento de la investigación científica de la Región, en función de nuestras necesidades y potencialidades.

Si bien es necesario seguir disputando las instituciones estatales para buscar la integración de la región, estas (CELAC y UNASUR, sobre todo), han evidenciado sus límites en los ritmos no adecuados de avance en la agenda regional y en el vaivén político y económico que ha afectado su ejecución. En este sentido, es necesario fortalecer y repensar una institucionalidad de acción colectiva directa de los actores de la ciencia y la tecnología y la innovación de la Región, en donde las redes universitarias y de investigación puedan jugar un rol

estratégico para unificar a la Región; es decir, una integración desde abajo. Una agenda autónoma de conocimiento regional puede ser un gran instrumento para integrar a nuestros pueblos.

Hay dos temas importantes en el marco de la autonomía de pensamiento para la Región. En ALC la institución que más investiga, como señalamos, es la universidad y su principal financista es el Estado. Tal situación es una virtud, en tanto permite romper con la lógica heterónoma mercantil de investigar únicamente aquello que tiene retorno financiero como en las instituciones privadas que determinan la agenda científico-técnica. Hay que tener cuidado, como señala Vessuri, con "...la multiplicación de organizaciones supra-nacionales y corporaciones multinacionales en el financiamiento de la investigación que ha contribuido a redefinir el espacio de la investigación científico-técnica, sacándola en buena medida del paradigma anteriormente dominante de la ciencia nacional" (Vessuri, 2018). El modelo de la internacionalización podría estar sesgando investigaciones con impactos locales. Esto no significa que no se deba auspiciar la internacionalización para ser parte de redes globales que busquen solucionar problemáticas universales, sino que también se puede auspiciar la internacionalización o regionalización para solucionar problemas locales. De hecho, convocar a lo global para lo local es indispensable en el marco del rezago que tiene la Región. La soberanía en la generación de conocimiento, entre otros tópicos, está asociada a tener autonomía para definir la agenda de investigación, así como no depender de actores externos para su financiamiento. Más allá de incentivar la inversión privada en investigación científica, es necesario defender la necesidad de inversión pública para investigaciones científicas, cuyo objetivo central sea el bien común de los pueblos. Las universidades pueden jugar el rol de nuclear en la articulación entre la necesidad local con las capacidades instaladas a nivel global. Como bien lo reafirma Vessuri, "uno de los desafíos centrales de la universidad hoy es que se vuelva un actor cosmopolita en la sociedad global del conocimiento forjando nuevos vínculos entre el conocimiento [global/local] y la ciudadanía [global/local]". (Vessuri, 2018). Para aquello se necesita trastocar la relación unilateral que suele existir entre universidad y sociedad.

### **Universidad humilde: “más sociedad en la universidad”**

Se suele decir que el conocimiento es poder, pero debe quedar claro que no cualquier tipo de conocimiento. De hecho, el conocimiento con poder lo es a costa de la muerte de los otros conocimientos o saberes que hay en la sociedad. Existe una jerarquía social del conocimiento científico occidental (principalmente), que se encarga de negar otros saberes, produciendo diversas formas de epistemicidios. Las universidades, en este escenario, han sido uno de los principales dispositivos de construcción de este sentido jerárquico para legitimarse y tener poder.

El principio del extensionismo universitario, defendido incluso en Córdoba hace 100 años, es un buen ejemplo de lo señalado. Si bien en el contexto de las disputas de 1918, pedir extensionismo era salir de la torre de marfil y sus cuatro paredes para dialogar con la sociedad, parece que la dirección del ‘diálogo’ era y continúa siendo unidireccional: el que sabe (universidad) debe democratizar su conocimiento para la sociedad. Tal arrogancia epistemológica reproduce jerarquías sociales y relaciones de poder. No es coincidencia que exista una brecha abismal en términos salariales entre una persona con educación superior y un agricultor cuyo ‘único’ conocimiento es sembrar y cosechar alimentos para la vida.

En este marco, es necesario transitar de una ‘universidad arrogante’ a una ‘universidad humilde’. Si la extensión fue *más universidad en la sociedad*, lo que se necesita hoy en día es también interdependencia cognitiva social con *más sociedad en la universidad*. Este principio no solo es para el proceso de aprendizaje, sino también para el propio proceso de generación de conocimiento.

La edificación de una democracia humana sostenible conlleva la construcción de una pedagogía y una gestión del conocimiento de los ojos abiertos (sentidos), en donde la sociedad y el medioambiente sean vistos como aula, la ciudadanía como compañera/docente de clase y constructora de conocimiento, y los derechos, las necesidades y las potencialidades de la humanidad y de la naturaleza, como objeto de investigación para la búsqueda del bien común y la vida buena/digna de los seres vivos. La demanda por ‘extensionismo’ que usualmente se escucha debe ser sustituida en la universidad por la conciencia de necesidad de interdependencia: no puedo aprender sin la

sociedad ni tampoco generar conocimiento sin ella, y viceversa. El principio de interdependencia permite construir conocimiento colectivo en donde 'el otro' deja de ser objeto de intervención y se constituye en sujeto/colega generador de conocimiento.

A 100 años de Córdoba, repensar el cogobierno implica, que, en la toma de decisiones, no solo estén trabajadores, autoridades, docentes, y alumnos (graduados), sino también la propia representación de organizaciones sociales y sociedad. Los 'claustros académicos' deben dejar de ser de puertas cerradas para los miembros de la comunidad universitaria. El reconocimiento de organizaciones sociales y/o de ciudadanía en el cogobierno reivindica a la sociedad en su conjunto, como alumna, pero también como colega de 'saber' diferente; es decir, que puede enseñar (además de aprender), también a sus compañeros matriculados y a los propios docentes. La construcción de la ciencia y la tecnología ha estado a espaldas, la mayoría de veces, de las necesidades sociales y su producción se ha realizado en función de las reglas del mercado. Una universidad humilde, en este sentido, es constructora de una sociedad democrática, sobre todo porque recupera la pluralidad epistémica existente en la sociedad y que deliberadamente se busca silenciar.

De hecho, podríamos atrevernos a decir que las mayores innovaciones sociales en la última década provienen de organizaciones, movimientos sociales y de la propia ciudadanía en su conjunto, que en la Región han decantado en procesos políticos. Si bien por un lado, América Latina y el Caribe han transitado décadas de crisis de pensamiento propio, en donde incluso, se copiaron agendas de políticas pública importadas, en los últimos lustros, la sociedad ha sido la que ha llevado la batuta creativa proponiendo innovaciones sociales que atacan ciertas aristas que configuran la crisis de civilización: frente al ecocidio civilizatorio, en la Región se han propuesto marcos legales que recuperan los derechos de la naturaleza; frente al impacto que ha producido la economía de los combustibles fósiles, han surgido iniciativas para mantener el crudo bajo tierra por salvaguardar la biodiversidad; frente al racismo y colonialismo, existen pactos constitucionales que buscan configurar Estados Plurinacionales e Interculturales; frente a la xenofobia y crisis humanitaria anti-migratoria del Norte geopolítico, en la Región se ha propuesto construir ciudadanía universal.

Estas innovaciones sociales, producto de saberes y prácticas de las sociedades, pueden no necesariamente ser rentables, y quizás por ello no se destinan fondos para su investigación ni se toman en cuenta en los índices de innovación, pero generan una democracia humana sostenible y su concreción produciría una disputa por un nuevo orden social: más igualdad, menos colonialismo, más sostenibilidad ambiental, más paz, más reconocimiento del 'otro'.

Es cierto que la innovación tecnológica que vive el mundo tiene por fin la generación de rentas económicas y la Región está muy lejos y debe cerrar brechas tecnológicas con fines sociales, ambientales y económicos. Pero quizá la Región está en la vanguardia al proponer innovaciones sociales que disputen el sentido para la construcción de un nuevo orden social.

Si las organizaciones sociales, las ciudadanías, los pueblos, las diferentes nacionalidades han producido un sin número de innovaciones sociales, parece que las universidades también tienen mucho que aprender. No solo aquello: las universidades tienen la obligación de generar ciencia y tecnología que potencien las innovaciones sociales. Las universidades, en la mayoría de casos, han sido simples espectadores de las disputas por construir otros sentidos comunes en el mundo en que vivimos. Necesitamos un conocimiento pertinente también en el marco de las controversias sociales y políticas. La ciencia y la tecnología son objetivas, pero jamás son neutras. La disputa en las casas de estudios es si consolidamos una ciencia para el lucro o una ciencia para superar la crisis de civilización que generó la ciencia para la renta. Parece que no hay alternativa: ¡universidad de innovación social o barbarie!

### **Las nuevas batallas por los conocimientos**

La economía política de América Latina y el Caribe ha hecho que la estructura productiva se mantenga intacta casi desde las guerras de independencia: si bien sus estructuras son primario-exportadoras, también son secundario-importadoras de manufacturas y terciario-importadoras de conocimientos. En el marco del nuevo capitalismo cognitivo, esto genera una dependencia estructural ligada a los productos mentefacturados con sus respectivos servicios.

Existe una paradoja social en el quehacer de la ciencia entre futuro y pasado. La ciencia es percibida socialmente como futuro y esperanza. No apoyar a la ciencia es símbolo de oscurantismo. No obstante, si la ciencia está instalada en el imaginario colectivo como la “salvadora” de la humanidad, en la Región no existirá ciencia para el cambio y justicia social si no se rompe la estructura histórica del pasado que configura la economía política de la reproducción de la matriz productiva y cognitiva de nuestros pueblos. Es decir, si queremos que no sea simplemente ciencia para la utopía que nunca llega, sino que sea ciencia concreta para el buen vivir de nuestros pueblos, es necesario transformar la estructura de acumulación y pensamiento que lleva siglos configurando a nuestras sociedades. No habrá materialización transformadora de la ciencia sin un cambio en las relaciones de poder históricas de la Región. No obstante, tampoco habrá cambio en las relaciones históricas de poder en los países, sin una transformación epistémica de la educación y la forma de gestión vigente de la ciencia y los conocimientos.

Generalmente, la lectura de las revoluciones industriales ha sido que la tecnología fue el origen de tal transformación y que tales revoluciones han cambiado el rumbo de la historia mundial (Pérez, 2003). En otras palabras, se sostiene que el desarrollo científico y tecnológico se aplica al proceso productivo, y a su vez el proceso productivo y económico es el que produce riqueza, genera bienestar y lleva a la plena realización política de las sociedades.

Siguiendo al filósofo Enrique Dussel (2014) se podría sostener todo lo contrario: son los proyectos de economía política los que determinan las revoluciones tecnológicas. Proyectos que obviamente necesitan de la voluntad colectiva para concretarse. En sus palabras:

...la revolución industrial no fue el fruto de la aplicación de inventos tecnológicos subsumidos por el proceso de producción sino a la inversa: la ‘competencia’ (como construcción deliberada) fue la que exigió que el capital tuviese mejor tecnología, es decir, la necesidad de construir un mercado (competitivo) fue la que produjo la revolución industrial y fue el primer sistema económico de la historia que exigió el desarrollo tecnológico para poder competir con los capitales locales o de otros países. Pensemos ahora en las carabelas que en 1492 llevaron a Colón a nuestro continente

y veamos que esta tecnología se creó por la necesidad de romper el enclaustramiento económico físico por tierra y llegar a mercados lejanos (Dussel, 2014).

Debemos tener claro que la ciencia *per se* no produce milagros. Es la voluntad política de querer cambiar la historia la que produce transformaciones sociales, y los cambios estructurales no se hacen de la noche a la mañana, pues requieren de sistematicidad, planificación y coherencia. Cambiar el sentido de la ciencia y el desarrollo tecnológico de nuestros países implica disputar el cambio de la economía política de nuestra Región.

No obstante, cerrar brechas en el marco de una gestión del conocimiento mercantil y privado es abrir brechas sociales, culturales, económicas y ambientales. En otras palabras, ALC deben seguir una doble transición: cerrar distancias cognitivas, pero transformando su matriz epistémica para disputar la construcción de un nuevo orden social. Tal nuevo orden involucra revalorizar la propia cultura y conocimientos que existen en la sociedad. La Región debe tener una estrategia tecno-científica y cognitiva que permita disputar el sentido mismo del orden social: las relaciones de género, entre seres humanos diversos, de estos con la naturaleza y de los ciudadanos en la democracia. Claro está que esto incluye pensar la acumulación para la transición.

En este sentido, podemos apuntar las disputas emergentes que se están librando en el campo de los conocimientos, siguiendo los objetivos señalados en la Declaración de Quito sobre la ciencia, los conocimientos, las tecnologías y las artes, emanada del Encuentro Regional para la CRES: "Los nuevos conocimientos emancipatorios desde el Sur", preparatorio para la CRES de 2018, realizado en Quito, noviembre de 2017.<sup>46</sup>

Objetivo 1. Replantear la función social de la ciencia y los conocimientos para garantizar la sustentabilidad, la paz, preservar la diversidad cultural, la democracia, la convivencia humana y la reproducción de la vida.

<sup>46</sup>Para analizar la declaración completa, visitar: <http://observasur.org/wp-content/uploads/2017/11/I-Declaración-Quito-sobre-conocimientos-del-sur-rev-20-11-17-con-caratula-blanca.pdf>



- Objetivo 2. Generar conocimientos y democratizar su acceso, uso y aprovechamiento como recursos comunes y bienes públicos.
- Objetivo 3. Promover el desarrollo tecnológico, la investigación científica responsable y la construcción de redes de conocimiento interinstitucionales, con enfoques trans e interdisciplinarios, garantizando la calidad y el rigor teórico-metodológico.
- Objetivo 4. Desarrollar ecosistemas de innovación socio-técnica, apalancados en la transferencia de tecnología, la desagregación tecnológica y el cierre de brechas cognitivas.
- Objetivo 5. Recuperar, revalorizar y proteger los conocimientos tradicionales y ancestrales en el marco del respeto a la diversidad, la equidad epistémica y el diálogo de saberes.
- Objetivo 6. Generar nuevos procesos de evaluación de la producción y difusión de los conocimientos, con estándares de pertinencia.
- Objetivo 7. Impulsar una gestión de los conocimientos orientada a la construcción soberana, libre y colaborativa de la ciencia, con el objetivo de la realización de la ciudadanía regional y la integración latinoamericana y caribeña.
- Objetivo 8. Crear capacidades, vocación científica y cultura de innovación social entre niños, niñas y jóvenes de la Región.
- Objetivo 9. Garantizar equidad de género, étnica-racial, de pueblos y nacionalidades, tanto en el acceso al sistema de ciencia, tecnología e innovación, como en la participación efectiva en la generación de conocimientos, evitando todo tipo de discriminación, tales como religiosas, políticas y otras.
- Objetivo 10. Potenciar los procesos de formación a nivel de posgrados orientados a la investigación científica y tecnológica en la Región, con un enfoque de pertinencia social.
- Objetivo 11. Utilizar el sistema de propiedad intelectual, recuperando el sentido público y común de los conocimientos y las tecnologías, promoviendo su uso estratégico para el buen vivir de la ciudadanía latinoamericana y caribeña.

### **A manera de epílogo: repensar la autonomía y la emancipación**

En una sociedad no puede existir emancipación sin autonomía. La construcción de un intelecto social colectivo implica construir autonomía como sociedad, colocando como un eje nucleador a la universidad en la construcción de la sociedad del aprendizaje y del conocimiento; es necesario siempre poner en el centro del debate la búsqueda constante y sistemática de la autonomía.

Empero, ¿qué autonomía? La autonomía no ha sido un concepto apolítico o neutral. De hecho, es un concepto en constante disputa. Podríamos señalar, siguiendo la historia de la Región, que existen tres tipos de autonomía: la liberal, la utilitaria y la que está en disputa hoy en día.

La autonomía liberal coincidió con el momento de la historia en el cual se necesitaba una separación entre universidad y Estado/Iglesia. En este marco, la autonomía fue el equivalente a la libertad negativa de no interferencia. Esta es la autonomía que surgió en Córdoba hace casi 100 años.

Con el neoliberalismo, se busca construir una autonomía utilitaria y que ha estado ligada a procesos de privatización y mercantilización de la misma. En otras palabras, la autonomía universitaria estuvo ligada a la ideología del “dejar hacer/dejar pasar” con el fin de conseguir rentabilidad económica micro-institucional. En este marco, incluso lo estatal no garantizaba lo público (Ramírez, 2010). Entonces el debate estuvo ligado principalmente a una autonomía en la administración y financiamiento de recursos. La autonomía utilitaria producía un efecto perverso en la consecución de la autonomía como sociedad, al dejar a grandes mayorías excluidas del acceso al bien conocimiento. En el caso de la Región, su implementación estuvo cargada de vicios que condujeron a la desregulación del sistema, a la autarquía de las universidades frente a la sociedad y a la heteronomía de las mismas, frente a los poderes económicos y de mercado (Ramírez y Minteguiaga, 2009). La construcción de la democracia capitalista –si cabe el término– está asociada a la construcción de la autonomía utilitaria en el mejor de los casos, o directamente a la aniquilación de la misma para la construcción de una heteronomía mercantil.

Hoy en día está en disputa salir de la autonomía utilitaria y construir una autonomía emancipadora. El mundo transita de un capitalismo indus-

trial financiero a un capitalismo cognitivo financiero. La crisis de civilización que vivimos es producto de una forma particular de generar y gestionar el conocimiento: la ciencia para la renta.

Otra matriz cognitiva implica otra autonomía universitaria. Esta nueva autonomía no únicamente debe buscar la no interferencia, sino también la no dominación, lo cual implica como condición *sine qua non* de la misma, romper la dependencia cognitiva. Esta autonomía no puede constituirse sin generar conocimiento ni tecnología, y si no es crítica y reflexiva. La autonomía no dominada debe estar acompañada de otro fin: debe ser procomún, es decir, busca estar al servicio de la sociedad. Esto implica tener una sociedad que aprende, genera conocimiento y tecnología para garantizar derechos, satisfacer necesidades y potenciar capacidades. No solo es una autonomía republicana (no dominada), sino también es una autonomía social, al ser responsable con la misma sociedad.

Haciendo el símil con el individuo, si se sostiene que 'pienso luego existo', y no puede haber existencia sin libertad, entonces no es posible la libertad sin pensamiento crítico y propio. Con esta lógica podemos señalar que no puede haber autonomía universitaria si no existe generación de pensamiento nuevo, pertinente y sistemático al interior de cada institución de educación superior. Este es quizás uno de los principales retos que tiene la universidad latinoamericana y caribeña: no solo transmitir conocimiento, sino tener un pensamiento crítico-reflexivo, generador de conocimiento autónomo y responsable, frente a los intereses comunes que tenemos como sociedad, región y mundo. No puede haber autonomía universitaria ni libertad de pensamiento, si no existe generación de conocimiento para producir innovación social que impulse la construcción de una civilización más humana, más democrática, más justa, que reconozca al diverso como igual; una sociedad más solidaria y que conviva de manera armónica con la naturaleza.

La disputa política sobre qué conocimiento y qué autonomía es también la disputa política sobre qué sociedad, qué región, qué mundo. Como hemos señalado a lo largo del texto, la edificación de una democracia humana sostenible implica la construcción y recuperación de lo común y de lo público, tanto en el sistema de innovación social, como en el de enseñanza educativa.

Romper con el segundo neodependentismo, ligado a la sujeción de nuestros países del Sur al conocimiento y la tecnología del centro, implica conquistar una autonomía emancipadora. La independencia no depende de terceros, depende de nosotros. Esto conlleva construir una pedagogía que rompa con la matriz cognitiva y de pensamiento epistemicida que ha existido en Occidente; es decir, con aquella matriz que asesina de partida, la sostenibilidad de la edificación de una democracia humana.

Tal objetivo implica construir una universidad humilde que dialogue, aprenda y genere conocimiento con y para la sociedad y la vida. Implica también defender un principio que sustituya al 'extensionismo' universitario que es el de interdependencia cognitiva social: mi conocimiento (universidad) depende del tuyo (sociedad) y no puedo ser (universidad) sin tu ser-saber (sociedad). Eliminar el conocimiento como poder es construir una sociedad fraterna, que viabiliza una reciprocidad genuina. Eliminar el conocimiento como poder es construir equidad epistémica que, a su vez, implica construir un nosotros en igualdad de condiciones. Para romper el dependentismo estructural descrito en estas páginas, urge construir una autonomía emancipada que cimiente una universidad que sea germen de una democracia emancipada y emancipadora. La universidad del Sur tiene la obligación de liderar tal emancipación frente al nuevo dependentismo cognitivo que vive la Región. ¡Repensarse para reinventarse o depender!

## Referencias

- Arkonada, K. (2015). EE.UU.: la hegemonía no termina de morir, la fase de dominación ya ha comenzado. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/169418>
- Assange, J. (2016). *Cuando Google encontró a Wikileaks*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Clave Intelectual.
- Bollier, D. (2016). El ascenso del paradigma de los bienes comunes. En *Los bienes comunes del conocimiento. De la teoría a la práctica* (pp. 51-64). Quito, Ecuador: IAEN-Traficantes de sueños.
- Brücker, H., Capuano, S. y Marfouk, A. (2013). Education, gender and international migration: insights from a panel-dataset 1980-2010. Recuperado de <http://www.iab.de/en/daten/iab-brain-drain-data.aspx#Sources>
- CEPAL (2016). Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40530>
- CEPAL (2017). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016: la región frente a las tensiones de la globalización*. CEPAL, Naciones Unidas.
- Cocco, G. y Cava, C. (2017). China y Brasil en el ojo de la crisis. En *Valorización del conocimiento en el capitalismo cognitivo. Implicaciones políticas, económicas y territoriales*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones UNGS.
- Delgado Wise, R., Elorza, C. y Guadalupe, M. (2016). La innovación y la migración calificada en la encrucijada: Reflexiones a partir de la experiencia mexicana. *REMHU. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 24 (47), pp.1-20. Recuperado de <http://tracaxcan.uaz.edu.mx:8080/handle/20.500.11845/28>
- Dussel, E. (2014). Hacia la liberación científica y tecnológica. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/74134>
- Ettlinger, N. (2014). El paradigma de la apertura. *New Left Review*, 89, 97-110.
- Fumagalli, A. (2010). *Bioeconomía y capitalismo cognitivo: hacia un nuevo paradigma de acumulación*. Madrid, España: Traficantes de Sueños.

- García, S. G., y Carlotto, M. C. (2013). Tensões e contradições do conceito de organização aplicado à universidade: o caso da criação da USP-Leste. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(3), 657-684.
- Hardt, M. y Negri, A. (2004). *Multitud: guerra y democracia en la era del Imperio*. Santiago de Chile, Chile: Random House Mondadori.
- Hardt, M. y Negri, A. (2011). *Commonwealth: El proyecto de una revolución del común*. Madrid, España: Ediciones AKAL.
- Hardt, M. y Negri, A. (2012). *Declaración*. Madrid, España: Ediciones AKAL.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, Ecuador-Madrid, España: IAEN-Traficantes de sueños.
- Hess, C. y Ostrom, E. (2016). *Los bienes comunes del conocimiento*. Madrid, España: EEE: Traficantes de Sueños: IAEN, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Hitner, V. y Carlotto, M. (2018). Políticas alternativas: un balance de experiencias concretas de políticas científico-tecnológicas y de educación superior desde América del Sur (2000-2015). En *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motor del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe* (volumen para la CRES 2018, en preparación).
- Kolata, G. (2017, octubre 30). Many Academics Are Eager to Publish in Worthless Journals. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2017/10/30/science/predatory-journals-academics.html>
- Mazzucato, M. (2014). *El estado emprendedor*. Barcelona, España: RBA Libros.
- Mercado, A. y Córdova, K. (2018). Universidad latinoamericana: ciencia, tecnología e innovación para afrontar los imperativos de la sustentabilidad. En *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motor del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe* (volumen para la CRES 2018, en preparación).
- Míguez, P. (2017). Apropiación de saberes y prescripción de la subjetividad en el trabajo informático. Observasur. Recuperado de <http://observasur.org/wp-content/uploads/2017/11/TD-O6-Apropiaci%C3%B3n-de-saberes-en-TI-Pablo-M%C3%ADguez1.pdf>

- Monbiot, G. (2017). *¿Cómo nos metimos en este desastre?* Madrid, España: Sexto piso.
- Moulier Boutang, Y. (2012). *La abeja y el economista*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- Núñez, H. (2018). La propiedad intelectual y su relación con la academia. Regulaciones que incentivan o dificultan la generación de los conocimientos en la universidad latinoamericana y caribeña. En *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motor del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe* (volumen para la CRES 2018, en preparación).
- Ocampo, J. A. (2015). América Latina frente a la turbulencia económica mundial. En A. Bárcena y A. Prado (Edits.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 93-110). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Perez, C. (2003). *Technological Revolutions and Financial Capital*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Pérez Caldentey, E. (2015). Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. En A. Bárcena y A. Prado (Edits.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 33-91). Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39622>
- Pessina, M. (2017). *¿La ciencia, cuestión de hombres? Mujeres entre la discriminación, los estereotipos y el sesgo de género*. Quito, Ecuador: Ciespal.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, VI (1), 1-26.
- Prebisch, R. (1991). *Obras, 1919-1948: 1944-1948, Cursos universitarios e indagatorias teóricas*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Raúl Prebisch.
- Ramírez, R. (2008). Pseudo salida, silencio y ¿deslealtad? Entre la inacción colec-

- tiva, la desigualdad en la representación política y el bienestar. En R. Ramírez Gallegos (Edit.), *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito, Ecuador: Ariel.
- Ramírez, R. (Ed.). (2010). *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito, Ecuador: Senplades.
- Ramírez, R. (2012). *La vida (buena) como riqueza de los pueblos*. Quito, Ecuador: IAEN.
- Ramírez, R. (2014). *La virtud de los comunes*. Quito, Ecuador: Abya Yala. Recuperado de <http://archive.org/details/005LaVirtudDeLosComunes>
- Ramírez, R. (2017). *La gran transición: en busca de nuevos sentidos comunes*. Quito, Ecuador: CIESPAL-UNESCO. Recuperado de <http://reneramirez.ec/la-gran-transicion-rene-ramirez/>
- Ramírez, R., y Minteguiaga, A. (2009). ¿Queremos vivir juntos? La igualdad y la búsqueda de un lugar común. En R. Ramírez (Edit.), *Igualmente pobres, desigualmente ricos* (pp. 345-372). Quito, Ecuador: Ariel.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero: El Internet de las cosas, el pro-común colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Madrid, España: Paidós.
- Santos, B. de S. (2009). *Una epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México DF., México: Siglo XXI editores.
- Schekman, R. (2013, diciembre 9). How journals like Nature, Cell and Science are damaging science | Randy Schekman. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/dec/09/how-journals-nature-science-cell-damage-science>
- Senescyt y Iepi. (2016). *Primer Informe sobre biopiratería en Ecuador*. Quito, Ecuador. Recuperado de <https://www.propiedadintelectual.gob.ec/wp-content/uploads/2013/09/Primer-Informe-29-de-junio-12-43.pdf>
- Singham, R. (2016). *Historia del copyright, 1790-2060*. Presentado en Julian Assange, 4 años de libertad negada, Quito, Ecuador.
- Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. Baltimore, EE.UU.: JHU Press.
- Stiglitz, J. E. (2017). *The Revolution of Information Economics: The Past and the*



- Future* (Working Paper No. 23780). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w23780>
- Stiglitz, J.E. y Greenwald, B. C. (2015). *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*. New York, EE.UU.: Columbia University Press.
- Sunkel, O. (1970). La Universidad Latinoamericana ante el avance científico y técnico; algunas reflexiones. *Estudios Internacionales*, 4(13), 60-89.
- Sztulwark, S. (2017). Valorización del conocimiento y cambio estructural en una coyuntura de ajustes regresivos. *Realidad económica*, 308(46), 7-21.
- Terán, L., Spicher, N., Ramírez, R., Pazos, R., y Ron, M. (2016). Public Collaborative Legislation. A Case Study of the Ingenios Act. Presentado en Third International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICE-DEG 2016), Quito, Ecuador. DOI: <https://doi.org/10.1109>
- The Economist. (2017, mayo 6). The world's most valuable resource is no longer oil, but data. *The Economist*.
- Tünnermann Bernheim, C. (2009). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Vercellone, C. (2011). *Capitalismo cognitivo: renta, saber y valor en la época posfordista*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Vercellone, C. (2017). *Capitalismo cognitivo y economía del conocimiento. Una perspectiva histórica y teórica* (Université Paris1 Panthéon-Sorbonne (Post-Print and Working Papers)). HAL. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/paper/halcesptp/halshs-01476522.htm>
- Vessuri, H. (2017). *From Science as "Development Assistance" to "Global Philanthropy"*. Routledge Handbooks Online. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315685397-31>
- Vessuri, H. (2018). La educación superior en el actual debate sobre la privatización de la ciencia. En *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motor del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe (volumen para la CRES 2018, en preparación)*.



# El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe

PEDRO HENRÍQUEZ GUAJARDO <sup>1</sup>

## Introducción

La educación superior en América Latina y el Caribe ha explorado un conjunto de concepciones y/o visiones que la definen y la redefinen en función de sus desafíos presentes y futuros. Los sistemas y las instituciones, como instancia social, están asociados al desarrollo humano y al crecimiento de las sociedades. La discusión sobre sus compromisos y responsabilidades va generando asociaciones con el entorno como bien público social; es así como se hace no solo fundamental, sino estratégica para la región y para el mundo.

En función de estas consideraciones, estudiosos, especialistas y expertos han organizado este eje temático, que convoca a la discusión plena sobre la educación superior. El análisis, desde sus distintas aristas, pasa por la concepción y/o visión del pasado, presente y futuro. La prospectiva del tema plantea una institución más comprometida con el entorno, con la sociedad, con el hombre y sus problemas. De esta convivencia se espera, que el sistema y las instituciones de educación superior, en un tránsito histórico, demuestren firmeza, en un presente complejo, y claridad prospectiva, para dar las respuestas más asertivas desde la pertinencia social. La articulación de tiempos nos coloca frente a un propósito complejo, una composición disímil y una estructura diversa.

La discusión que se plantea convoca a la reflexión desde un sistema de interpretación del hermetismo institucional que define al claustro como una forma de funcionamiento que se agota, para determinar la apertura y la concatenación social como una propuesta prospectiva del siglo XXI. Es por ello que el presente estudio parte de planteamientos sobre una educación superior

<sup>1</sup>Pedro Henríquez fue el coordinador del eje temático *El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe*. Los colaboradores del presente artículo fueron Anapatricia Morales Vilha, Annette Insanally, Carlos Netto, César Villegas, Claudio Rama, Elizabeth Sosa, Emilio Rodríguez, Enrique Ravelo, Héctor Sauret, Imanol Ordorika, Lucía Fraca, Orlando Albornoz, Rafael Núñez, Ricardo Cuenca y Sandra Gift.

cerrada, intrainstitucional, agotada en sus esquemas de producción de conocimientos y cercada en sus principios normativos históricos y políticos, para repensar el sistema y las instituciones abiertas hacia el futuro, hacia la sociedad y hacia el desarrollo humano a través de tres planteamientos: 1.- el pensamiento sostenible; 2.- la accesibilidad y el sistema de educación a distancia y virtual; 3.- la formación docente; y 4.- la empleabilidad. Todo para constituir una reflexión sustantiva sobre el significado de la educación superior hacia 2030.

### **Repensando la educación superior**

La universidad está fuertemente comprometida con el futuro, tanto por la reflexión crítica sobre su pasado y sobre el presente, por la formación de jóvenes, así como por la generación de conocimiento e innovación. De esta comprensión, nace la esperanza que la sociedad proyecta en el hacer académico. Enfrentando crisis financieras y viendo cuestionadas su autonomía y relevancia social, la universidad de América Latina y el Caribe del siglo XXI es desafiada a repensar el papel de la educación superior para el desarrollo de la región, es decir, a repensar su papel y a proyectar su futuro como institución. Estas ideas son el resultado de una construcción dialógica que involucró las discusiones ocurridas en el Ciclo de Conferencias organizado por la Universidad Federal do Río Grande Do Sul (UFRGS), entre 2017 y 2018 sobre la CRES. El objetivo refleja una posición crítica sobre la universidad latinoamericana y caribeña del futuro, en su movimiento de transformación para enfrentar las cuestiones locales y globales que afligen a los países de la región. Se reafirma el principio que la educación superior es un bien público y deber del Estado, expresado y defendido en las Conferencias Regionales y Conferencias Mundiales de Educación anteriores. Todo ciudadano tiene derecho a una educación superior de calidad y al acceso al conocimiento. Es deber de los gobiernos el mantenimiento de la educación superior pública gratuita, con responsabilidad social y ambiental. La coexistencia de los sistemas público y privado de educación superior, especialmente en los países en que la cobertura del sistema público no alcanza un porcentaje mínimo de la población en edad escolar, es una realidad ineludible. Frente a ello, debe haber adecuada regulación por parte de las instancias competentes para evitar prácticas mercantilistas.

La reunión de universidades en asociaciones y redes regionales, sobre todo en las últimas tres décadas, demuestra la motivación de sus dirigentes en trabajar de forma articulada y en pensar “una universidad latinoamericana y caribeña”. Debido a cuestiones burocráticas, la falta de políticas gubernamentales o incluso al poco involucramiento de las comunidades, todavía hoy es difícil percibir características de unidad regional entre tantas instituciones. En realidad, esta articulación es un proceso que todavía ensaya sus primeros pasos, ya que permea el núcleo de la misión institucional que exige un fuerte compromiso interno.

Partiendo de una perspectiva regional, es posible definir la misión de la universidad latinoamericana y caribeña en dos grandes ejes: un eje transformador y un eje integrador. Desde la creación de las primeras universidades de Occidente, hace 8 siglos, la universidad transforma a las personas y a la sociedad. Al democratizar el acceso al conocimiento y al saber, genera oportunidades para la construcción de la educación liberadora y contribuye a la conquista de la ciudadanía. Y a través de la formación de los estudiantes, de la generación de conocimiento y de la acción de proyectos sociales, artísticos y culturales, transforma y hace evolucionar la sociedad. Con las más variadas formulaciones, esta es la misión mayormente consignada en gran parte de los estatutos de las universidades. El eje integrador representa algo reciente e innovador. Las experiencias de movilidad académica que involucran a estudiantes y docentes, especialmente aquellas que utilizan las redes entre instituciones y asociaciones regionales, demuestran que es posible compartir algunas metas institucionales y mejorar la formación personal y humanística de los involucrados. La convivencia, el respeto y la tolerancia ejercitados contribuyen a estrechar el conocimiento entre los pueblos y cultivar una cultura de paz.

Hechas estas consideraciones se pueden plantear algunas interrogantes: ¿contribuyen las universidades a la integración de la región de América Latina y el Caribe? y ¿las universidades de la región pueden definir propósitos académicos comunes? Son desafíos que necesitan ser considerados con responsabilidad. La longevidad de la institución universitaria atestigua su importancia para la organización y el desarrollo de la sociedad. A través de los siglos, con mayor o menor grado de inserción social y siempre al frente de su tiempo, la universidad gestó gran parte de los procesos de cambios y del avance civili-

zatorio resultantes de la reflexión crítica y de la generación de conocimiento. Ese éxito se deriva de los valores institucionales y de la capacidad de diálogo, ya que estos no sufren de obsolescencia, ni dependen de estructuras burocráticas y motivan comportamientos que favorecen la vida en sociedad. Se discuten la centralidad de los siguientes valores institucionales: honestidad, ética, respeto a las diferencias, autonomía, pertinencia, responsabilidad social y ambiental, justicia social y solidaridad. Habiendo renunciado a su torre de marfil, la universidad necesita establecer puentes para hacerse solidaria e integrarse a la sociedad, y así contribuir a la concreción de los objetivos del desarrollo sostenible. En tal sentido, es importante reafirmar la misión universitaria, articulando enseñanza, investigación, extensión y regionalización, todos resignificados importantes frente a la complejidad social y epistémica hoy presentes. El avance de las tecnologías de información y comunicación imponen el desafío de dar nueva organización al conocimiento y el docente deberá asumir un nuevo papel en la conducción del proceso de enseñanza y aprendizaje. Hay que incluir a las personas, a las comunidades y sus saberes, y poniendo a disposición de la sociedad los avances del conocimiento y la innovación producida; así como rescatando el compromiso público estatal hacia la universidad. Estas son propuestas para buscar alcanzar este nuevo ideal universitario:

- a) Las instituciones de educación superior (IES) deben articular enseñanza, investigación y extensión siguiendo el eje de la regionalización, pues siendo sensibles a las demandas de la sociedad, es importante que el avance académico tenga también el vector de la regionalización (es decir, “visión de la educación superior latinoamericana y caribeña”);
- b) deben garantizar la calidad académica en todas las instancias y crear cultura institucional de evaluación;
- c) deben promover la internacionalización académica con carácter regional, basada en las innumerables experiencias de éxito de las acciones de las redes y asociaciones regionales de universidades;
- d) deben profundizar los compromisos de la universidad con la sociedad y la sostenibilidad ambiental, involucrando los otros niveles de enseñanza, los grupos de socorro en situaciones de vulnerabilidad y acciones académicas integradas, alineadas a los objetivos del desarrollo sostenible;

- e) deben conquistar su plena autonomía institucional y promover buenas prácticas de gobernanza;
- f) deben consolidar el ENLACES, ya que pasados 10 años de su creación, a partir de la Declaración Final de la CRES 2008, reuniones y acuerdos preliminares, su implantación todavía surge como meta a ser alcanzada.

### **Democracia y ciudadanía. Una concepción sociopolítica de la educación superior**

El movimiento de Córdoba de 1918 buscó impetuosamente romper con el orden monárquico y monástico que dominaba la universidad; sin embargo, todo acto de ruptura con el pasado trae consigo un conjunto de promesas. Sintetizada en la idea de fundar una *república universitaria*, estas promesas demarcaron un futuro compuesto por libertad y ciencia; pero también, apostaron por la democracia en un triple sentido. A la vez que propusieron democracia para el gobierno universitario y democratización en el acceso a la educación superior, estas promesas reconocieron el papel de la universidad en la vida política de las naciones. De este modo, los movimientos estudiantiles de la región surgen como actores políticos y la educación aparece como el camino para la construcción de Estados y sociedades democráticas.

No obstante, estas promesas fueron diluyéndose con el paso de los años. De esta manera, se renunció a la formación de sujeto críticos frente a los hechos sociales y “[...] después de algunos años de rebeldía y respuesta social, lo que se conoce como la universidad latinoamericana fue estructurándose como una abigarrada conjunción de instituciones de carácter profesionalizante [...]” (Didriksson, 1998, p. 44).

Es pertinente preguntarse qué sucedió con esas promesas, particularmente con aquella que le otorgó a la universidad un papel en la construcción de Estados y sociedades democráticas, a través del análisis de cuán tan democratizados están los sistemas y las instituciones universitarias latinoamericanas y de hasta dónde están comprometidas las universidades con el fortalecimiento de las democracias en la región, desde los inicios de la década de los años ochenta hasta el momento actual.

Se parte del supuesto de que estas promesas no fueron cumplidas del todo y de que además han dejado de formar parte del paquete teleológico de la universidad latinoamericana. Este incumplimiento podría explicarse por dos razones. Por un lado, el protagonismo que adquirió el mercado, en un contexto de intenso desarrollo capitalista desde la segunda mitad del siglo XX, que ocasionó la postergación de las preocupaciones por la función social de la educación. Por otro lado, la construcción de las democracias latinoamericanas, de mediados del siglo XX, basadas en el desarrollo de procedimientos poco transparentes, y su posterior secuencialidad de transiciones de regímenes, construyeron una falacia sobre la suficiencia de elecciones transparentes en la consolidación de las democracias.

En síntesis, resulta menester volver a preguntarse por la responsabilidad y la participación de la universidad en el fortalecimiento de la democracia acerca al análisis y a la vez al delineamiento de un renovado camino para reavivar la discusión sobre los fines de la universidad y al análisis de la peligrosa inercia en la que estaría cayendo, marcada en estos tiempos por la hegemonía del *capitalismo académico* (Slaughter y Leslie, 1997).

### **¿Por qué es importante volver a vincular la universidad con la democracia? La calidad de la democracia en América Latina**

Durante la década de los años ochenta, América Latina inició un complejo proceso en el que los Estados se enfocaron en la recuperación de las tasas de crecimiento y la reducción de la pobreza, la búsqueda de fortalecimiento y modernización institucional y la consolidación de las democracias. Sin embargo, dos décadas después, a inicio del siglo XXI, la preocupación por la estabilidad democrática, entendida como el aseguramiento de transiciones de gobiernos, se trasladó hacia la calidad de la democracia; en palabras de Morlino (2005), hacia la preocupación por la estabilidad de la estructura institucional, el ejercicio libre e igualitario de los ciudadanos, y el funcionamiento legítimo de las instituciones y mecanismos democráticos.

Sobre la base de los datos del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), presentamos un panorama general de la situación de la calidad de las democracias latinoamericanas. Para ello, construimos un índice de calidad



de democracia conformado por cuatro dimensiones: apoyo a la democracia, confianza en el gobierno, apoyo al sistema político y tolerancia política.

Los resultados muestran que, en opinión de la ciudadanía latinoamericana, la calidad de la democracia disminuye desde el 2008 hasta el 2016 (último registro). Fundamentalmente, esta disminución se explica por la caída en el apoyo a la democracia; es decir, los ciudadanos empiezan a dudar si la democracia es mejor que cualquier otra forma

de gobierno y aumentan su desconfianza en los gobiernos; lo que implica incredulidad en instituciones como los parlamentos, los partidos políticos, las presidencias y las elecciones.

Sin duda, este comportamiento general tiene especificidades por países. Por ejemplo, Colombia, México, Brasil y Venezuela muestran las mayores tendencias a la baja en la percepción de calidad de democracia. Explica esta tendencia el crecimiento de la desconfianza en los gobiernos y en el apoyo a la democracia.

Los resultados se alinean con la producción de conocimiento sobre el tema. Los hallazgos de la mayoría de las investigaciones muestran que los países de América Latina tienen un problema de calidad de democracia y un desempeño desigual en las diferentes dimensiones de esa calidad. Tal como lo sostienen Carrión, Zárate y Zechmeister (2015), el futuro de la democracia en América Latina depende de su legitimidad. En ello se asienta la importancia de vincular la educación superior con la democracia. Es buscar formar ciudadanos que confíen en sus instituciones, que crean en los principios centrales de la democracia y que valoren el sistema en sí mismo.

### **La democracia y la educación**

Sobre este punto, existen dos perspectivas teóricas. La primera sugiere que la educación es un hecho político (nos servimos de los planteamientos de la teoría crítica asociada a la educación). La segunda perspectiva sostiene que la educación superior cumpliría un papel gravitante en el fortalecimiento de la democracia. En tal sentido, nos adscribimos a los planteamientos de la filósofa Martha Nussbaum para determinar la importancia de la relación entre educación y democracia.

Históricamente, la educación ha sido concebida como un espacio social de formación en valores y actitudes, y aun cuando en la actualidad el peso técnico-educativo pareciera haber reemplazado la función política, la educación, como acción de influir en las personas, es profundamente ética y política (Apple, 1996). Las instituciones educativas figuran entre los pocos espacios de vida pública en los que los estudiantes, jóvenes o adultos, pueden experimentar y aprender el lenguaje de la comunidad y de la vida pública democrática (Giroux, 1993). Son, de alguna manera, los espacios de formación de las “criaturas del Estado” (Bourdieu, 1997).

Tanto en “El cultivo de la humanidad: Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal” (2005), como en “Sin fines de lucro: Por qué la democracia necesita de las humanidades” (2010), Nussbaum sostiene la importancia que tiene la educación superior en el fortalecimiento de la democracia. Sostiene que la democracia estaría en riesgo, si la universidad no se compromete con la formación reflexiva de los futuros profesionales. De esta forma, se relaja el énfasis en la formación para el mercado y el único objetivo colocado en la mercantilización.

En efecto, Nussbaum (2005) argumenta que parte de la responsabilidad de la educación superior es el desarrollo de, al menos, tres habilidades en los estudiantes. Se refiere al desarrollo del pensamiento crítico, la disposición para el reconocimiento de un “otro” diferente y la capacidad de ponerse en el lugar del otro. De esta manera, se debe desarrollar la actitud de cuestionar, la capacidad de reconocerse como parte de una comunidad de diferentes y aquello que la autora denomina la *imaginación narrativa*; es decir, ser un “lector inteligente de la historia de esa persona, y comprender las emociones, deseos y anhelos que alguien así pudiera experimentar” (2005, p. 30). Estas tres habilidades se constituyen en la base de la construcción de una ciudadanía que contribuiría a la consolidación de la democracia.

Algunos años después, Nussbaum (2010) presenta como idea principal que la educación atraviesa una *crisis silenciosa*. Esta crisis estaría originada por la desmedida necesidad de las naciones y los individuos de incrementar las rentas, bajo el falso argumento de que a mayor crecimiento económico existe mejor calidad de vida. Esto ha originado que la educación postergue y, en

algunos casos, elimine la formación en habilidades orientadas a la formación de ciudadanos críticos. En tal sentido, “sedientos de dinero, los sistemas nacionales y sus sistemas de educación están descartando sin advertirlo ciertas aptitudes que son necesarias para mantener viva la democracia.” (Nussbaum, 2010, 20).

### **La democratización de la educación superior en América Latina**

Augusto Salazar Bondy sostuvo que los principales objetivos de la reforma universitaria de 1918 estuvieron centrados en la relación entre la academia y la política en dos dimensiones. Por un lado, la democratización del acceso universitario y del gobierno universitario y, por otro lado, la participación de la universidad en la construcción de naciones democráticas, a partir de la atención a las demandas y las necesidades del pueblo (Salazar Bondy, 1968).

Cien años después, resulta válido preguntarse qué tan democratizador fue el resultado de la masificación universitaria de la región y qué tan democratizadora están siendo los modelos de gobernanza universitarios, en un contexto de privatización de la educación superior.

América Latina ha masificado su sistema de educación superior. Y aun cuando este periodo se inició en la década de los ochenta, no es sino hasta el inicio del siglo XXI que la educación terciaria, particularmente la universitaria, creció. Entre el año 2000 y el año 2015, la matrícula en la región creció más de 200 %. Pasó de tener alrededor de 11 millones de jóvenes estudiando en el 2000 a 25 millones en el año 2015 (Brunner y Miranda, 2016). No obstante, esta asombrosa expansión de la matrícula universitaria en la región viene siendo desigual.

En efecto, nuestros cálculos muestran que países como Costa Rica, República Dominicana y, particularmente, Colombia tienen concentrada su matrícula en las zonas urbanas. En estos casos, la participación de los jóvenes rurales en la matrícula universitaria es de 11 %, 10 % y 5 %, respectivamente.

Si observamos la composición de la matrícula por quintiles de ingreso, los jóvenes más pobres no vienen accediendo a la universidad. La mayoría de los países presenta que el 50 % o más de la matrícula pertenece al quintil de más altos ingresos, mientras que el quintil más pobre participa con menos del 5 % (Brunner y Miranda, 2016). Es más, aun cuando existen avances, los jóvenes del quintil más rico tienen 45 % más probabilidad de acceder a la educación

superior que sus pares del quintil más pobre (Ferreyra, Avitabile, Botero, Haimovich y Urzúa, 2017).

Por otro lado, la gobernanza de las instituciones ha sido una preocupación de la reflexión académica que ha estado en el último tiempo marcada por el franco proceso de privatización de la oferta universitaria en la región. En países como Brasil, Chile, Paraguay y Perú 3 de 4 jóvenes estudian en una universidad privada.

La mayor presencia de provisión de la oferta universitaria privada impacta en la democratización del gobierno de las universidades. El impacto es tal que provoca la renovación de las viejas hipótesis sobre la pertinencia de las formas de gobierno conquistadas en 1918 e implementadas a lo largo de casi 100 años. Por ejemplo, Brunner (2011) propone como hipótesis para la gobernanza actual de las universidades que el éxito se encuentra en el cambio de gobernanza ajustada a un contexto caracterizado por el impacto de las fuerzas de los mercados, la globalización económica y las transformaciones del Estado.

De ser así, se estaría provocando un déficit de colegialidad y, por ende, de participación y representación en los gobiernos universitarios (Brunner 2011), que privilegiarían la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de las instituciones. El debilitamiento de la democratización al interior de la universidad, sostiene Nussbaum (2010), hace que sea insostenible la defensa de la democracia.

Esta “desdemocratización” de las universidades y del sistema de educación superior forma parte de un problema mayor que es el alejamiento de la responsabilidad de la universidad en el fortalecimiento de la democracia. Por un lado, el protagonismo que adquirió el mercado, en

un contexto de intenso desarrollo capitalista desde la segunda mitad del siglo XX, ocasionó la postergación de las preocupaciones por la función social de la educación. Según Mollis (2006), se estaría generando un nuevo contrato social entre las universidades y el mercado, que desnaturaliza los saberes universitarios para convertirlos en conocimientos mercantilizados. Pero también, la construcción de las democracias latinoamericanas, de mediados del siglo XX, basadas en el desarrollo de procedimientos y su posterior secuencia legítima de transiciones de regímenes, construyó una falacia sobre la

suficiencia de elecciones transparentes y sucesivas en la consolidación de las democracias. Sin embargo, como sostiene Eric Hobsbawm, “la democracia puede ser más una amenaza que una protección para la libertad de las minorías y la tolerancia que se les profesa.” (2007, p. 102).

Se puede afirmar que las promesas de más democracia para las universidades, para el sistema de educación superior y para las sociedades se fueron diluyendo, hasta el grado de desaparecer de la discusión universitaria, en algunos casos.

El gobierno de las universidades estaría “sacrificando” participación para ganar en “eficiencia”: una gobernanza más adecuada a los renovados intereses de las universidades al servicio del mercado. Existe un acuerdo cada vez más extendido y explícito sobre la necesidad no solo de formación profesional por sobre una formación más integral, sino sobre el vínculo entre universidades y empresas, aún por encima de la relación entre universidades y sociedad. Mihaela Dan sintetiza claramente este enfoque. Sostiene, por ejemplo, que “la cooperación entre la universidad y los negocios es [...] un elemento importante en el desarrollo y las estrategias de la universidad [...], por tanto, las universidades tienen que incluir en sus estrategias y planes todo tipo de aspectos que puedan conducir esta cooperación.” (Dan, 2013, p. 72).

Los procesos de expansión universitaria en América Latina han sido desiguales. Aún los jóvenes más pobres, las poblaciones rurales y los pueblos indígenas no se han visto beneficiados de la masificación de la educación superior. Tal como lo sostiene el último informe iberoamericano del CINDA, “la distribución de oportunidades de participación en la educación superior se halla fuertemente condicionada por el origen socioeconómico de los estudiantes.” (Brunner y Miranda, 2016, p. 112).

¿Será acaso posible que sin renunciar al papel que tienen las universidades en el crecimiento económico se pueda repensar una universidad al servicio de la democracia? José Joaquín Brunner (2014) propone un *equilibrio inestable* entre las fuerzas del Estado, el mercado y la academia. Esto es posible. No obstante, la condición reflexiva, el pensamiento crítico y la convivencia democrática son asuntos irrenunciables si es que la apuesta es que todos vivamos en mejores sociedades.

### **Una nueva perspectiva social. El desarrollo sostenible**

El desarrollo sostenible es un paradigma, una forma de pensamiento que proyecta al hombre en una mejor relación con el contexto, un imperativo categórico que establece el valor ético de la convivencia en el mundo. Su desempeño debe responder a las demandas sociales que requieran conocimientos técnicos, eficientes, oportunos y cuya aplicabilidad apunten hacia la superación de los conflictos y situaciones de afectación social para alcanzar el bienestar común. Esta fundamentación establece el pensamiento sostenible como una construcción epistémica de las ciencias sociales, integrada, compleja, interdisciplinaria, universal y transformadora de alto contenido económico, social y ambiental con fines preventivos. Se fundamenta en una hermenéutica de la realidad de los hombres con enfoques multidimensionales de sus problemas para intervenir de acuerdo con la gestión de riesgo en términos de una mejor convivencia. Por ello, sus principios se basan en el humanismo, en el bien público, derecho humano y la base para garantizar la realización de otros derechos.

Las Naciones Unidas ha sido precisa en sus señalamientos para establecer que el desarrollo sostenible debe responder a “las necesidades del presente, sin comprometer las posibilidades de que las generaciones futuras satisfagan las suyas”. Este es un principio ético y la educación está inmersa en valoraciones éticas, por ello sociedad y educación se articulan en una construcción indisoluble, una suerte de amalgamiento que cabalga el pensamiento social y complejo que se expresa a través de los objetivos de desarrollo sostenible, y particularmente del objetivo 4, de la agenda de educación. Este objetivo busca “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Entonces, la dinámica del pensamiento social orienta la discusión sobre educación superior bajo las consideraciones del pensamiento sostenible con enfoques multidisciplinarios y dimensiones que definen su actuación pedagógica, en términos de la gratuidad, la equidad, la calidad, el aprendizaje pertinente y efectivo, la accesibilidad, la empleabilidad, la igualdad de género, el reconocimiento a la diferencia, el desarrollo de conocimientos teóricos y prácticos para promover los ODS.

La sociedad y la educación superior, asentadas sobre el pensamiento sostenible, deben estar conscientes de las dificultades, sobre todo en la

realidad actual, constantemente cambiante, que impone grados de incertidumbre, de ambigüedad y de complejidad. Es la hora de que los académicos, los científicos y todos los miembros de la sociedad dialoguen, es el tiempo de revisar las estructuras de las instituciones, de innovar en sus compromisos y en las formas de lograrlos. La meta de la educación superior es la formación de un ciudadano con un pensamiento sostenible, que sea el motor de la nueva sociedad.

Bajo esta interpretación, la educación superior de América Latina y el Caribe, en su condición de bien público social, derecho humano y universal, y deber del Estado, adquiere nuevas funciones, distintos valores, diferentes retos, inéditos compromisos y un papel estratégico en el desarrollo sostenible. Las instituciones de ES deben establecer vínculos más estrechos con los contextos a los que pertenecen, de forma tal que sean más pertinentes y responsables con la sociedad. Deben participar del avance social, de la generación de riqueza, de una cultura de paz, de integración, de identificación social, de lucha contra el hambre y la pobreza, y del crecimiento de las identidades. Así mismo, deben ser proactivas en la prevención del cambio climático y de la crisis energética.

Estos amplios y exigentes desafíos hacen que las IES se conviertan en organizaciones estratégicas para el desarrollo de los países, específicamente de ALC. Son estas instituciones, en gran parte, las que contribuirán a disminuir y superar las brechas existentes entre los países, en las áreas de la ciencia, la tecnología, la innovación y la cultura.

La idea de la sostenibilidad reposa en que el conocimiento que se genera en los espacios académicos pueda introducirse, utilizarse y adaptarse a las metas sociales, económicas y ambientales que benefician a todas las personas, para construir los mecanismos para vivir bien y tener mejores sociedades. La educación superior nos puede ayudar a aprender cómo hacerlo: (a) optimizando las estructuras institucionales, (b) rediseñando su misión, objetivos, valores, gobernanza, financiamiento,... y también (c) innovando a fin de satisfacer los compromisos sociales. De allí, se derivan cuatro desafíos: 1.- transformarse en palancas de promoción y movilidad social; 2.- responder a las nuevas exigencias que la globalización y las sociedades del conocimiento imponen a los países en vías de desarrollo, para generar una capacidad propia de producción científica y tecnológica; 3.- conectarse e integrarse mejor con sus propias sociedades; y

4.- consolidar el desarrollo de una ciudadanía responsable con los compromisos sociales, con la sostenibilidad y con la construcción de mejores sociedades, más justas, equitativas, pacíficas, fundamentadas en los valores humanos y de convivencia democrática.

Entonces, la promoción de la sostenibilidad como cultura organizacional de los sistemas educativos y de las IES debe llevar en sí misma la innovación como principio, el emprendimiento como práctica y la convivencia social con pensamientos críticos e interdisciplinarios como producto.

### **Ciencia, tecnología, innovación y la tercera misión en la enseñanza superior para el desarrollo sostenible en ALC**

Los avances de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) se han visto como mecanismos de minimización de los efectos negativos de las actividades productivas sobre el medio ambiente, como el recalentamiento global, la contaminación del aire, los residuos contaminantes, el cambio climático, biodiversidad, entre tantos otros efectos.

La emergencia del concepto de «desarrollo sostenible», presentado en el Informe Brundtland (1987), marca un período de transición y, sobre todo, un cambio de percepción del papel de la tecnología y de su relación con las cuestiones medioambientales. Palma, Nacimiento y Alves (2017) señalan que el conocimiento para la sostenibilidad se define como aquel que admite la complejidad de la dinámica de los sistemas, es socialmente robusto, reconocido por varias culturas epistémicas e incorpora criterios, que pueden cambiar en diferentes contextos. La responsabilidad de las instituciones de enseñanza superior (IES) - como locus de la enseñanza integradora de saberes heterogéneos - es apremiante en ese debate, no solo por generar conocimiento, sino por transformarlo y diseminarlo entre los miembros de la sociedad, sirviendo también de apoyo en la formulación de políticas públicas sobre el desarrollo económico, a los fines de hacerlo más justo y respetuoso con las dimensiones ambientales.

El sistema educativo es una pieza fundamental para el desarrollo científico y tecnológico, así como para la inclusión social. Tan importante como la producción de conocimiento es su transmisión a través de la educación y la popularización de la ciencia. Si ciencia, tecnología e innovación son herramien-



tas decisivas para el desarrollo sostenible, con más razón cabe atribuir a la educación científica la divulgación de los resultados de investigaciones.

La misión de dotar al ciudadano de instrumentos que le permitan mantener el espíritu crítico en relación con los desafíos de la actualidad (CGEE, 2013) es una tarea por hacer. Por supuesto, ese posicionamiento por parte de los individuos requiere de la institución la capacidad de construir una propuesta de acción universitaria pautada en la criticidad de los sujetos, con miras al cambio de comportamiento, actitudes y participación colectiva (Palma, Nacimiento y Alves, 2017).

En los últimos años, muchos son los debates sobre el papel y la misión de las instituciones de enseñanza superior en la sociedad, entre ellos la enseñanza, la investigación o incluso la relación con actores externos, a partir de diferentes iniciativas, como la inclusión social, actividades culturales, transferencia de conocimiento, desarrollo socioeconómico local y regional, prestación de servicios, innovación, emprendimiento, entre otras.

Diversos estudios han afirmado que las instituciones de enseñanza superior poseen gran potencial para interactuar de forma más intensa y duradera con su entorno, asumiendo un papel más activo en la sociedad, además de las misiones de enseñanza y de investigación. La tercera misión es justamente esta interfaz que conecta a instituciones de enseñanza superior de forma más directa, con la sociedad a partir de la difusión del conocimiento y de todo un conjunto de relaciones que promueven la articulación de la enseñanza y la investigación, así como de la estructura física y de las capacidades de conocimiento que las instituciones de enseñanza superior disponen.

En esta perspectiva, las IES están llamadas a desempeñar un papel preponderante en la reflexión y la solución de los problemas asociados a los principios del desarrollo sostenible y, en esa perspectiva, nuestras sociedades requieren de la universidad una actitud innovadora de cooperación sistemática con varios actores y diversas áreas del conocimiento (Balbino, 2014). Además, corresponde a las IES el papel de agente responsable de discutir y operacionalizar los avances prácticos, especialmente en lo que se refiere a la formación de ciudadanos más preparados para las tomas de decisión en ese campo de discusión (Tauchen et al., 2006).

Ante los elementos expuestos, se presenta un modelo interpretativo, que permite ofrecer elementos de referencia para que las IES del siglo XXI cumplan con sus misiones en torno al desarrollo sostenible. En este modelo, se evidencia la importancia de las tres misiones de la universidad, lo que incluye las actividades de enseñanza, de investigación y lo que se llamó la tercera misión, compuesta por actividades que resaltan el papel de la universidad en la sociedad, incluyendo acciones volcadas a la innovación y transferencia de tecnología, formación continua y compromiso social. Se aborda también la importancia de la cultura de la institución como un elemento emulador de las cuestiones sostenibles.

La institución, en este sentido, representa la propulsión de los procesos de cambio hacia los principios del desarrollo sostenible. En la dimensión de la enseñanza, se propone ampliar las competencias, conceptos y valores, y desarrollar competencias para la reflexión, la crítica y la discusión. La educación científica y la divulgación de los resultados de investigaciones reservan la misión de proveer al ciudadano de instrumentos que le permitan mantener el espíritu crítico en relación con los desafíos impuestos por el desarrollo sostenible (CGEE, 2013). De esta manera se constituye la actividad de investigación como palanca de producción del conocimiento crítico y como una aproximación de posibles resoluciones para la atención de la sostenibilidad. Para ello, el fortalecimiento de la práctica científica como vector de transformación es de alta prioridad en instituciones de enseñanza superior.

La perspectiva de la tercera misión del modelo interpretativo aquí propuesto se caracteriza por el desarrollo y fomento a la innovación, el emprendedurismo, la educación continua y el compromiso social. Cuando se trabaja en la perspectiva de los principios del desarrollo sostenible en la universidad, se tiende a la ampliación de las formas de actuación e impacto al medio ambiente y a la sociedad. Para Giménez (2017), la tercera misión amplía las posibilidades de actuación de las IES en la sociedad, más allá de las lagunas dejadas por el Estado, pero como vectores de desarrollo económico, social y cultural en las regiones donde se ubican.

Finalmente, cabe resaltar que esta discusión refleja innumerables posibilidades de percepción sobre la internalización de los principios del desa-

rollo sostenible por las instituciones de enseñanza superior. No hay, por lo tanto, la pretensión de sistematizar rutinas y prácticas en esa dirección por las IES, las cuales deben focalizar esos procesos a la luz de las especificidades de cada institución en los términos de su perfil, lugar de actuación, trayectoria histórica y sus interpretaciones acerca de su función en la sociedad.

### **El pensamiento sostenible en las instituciones de educación superior del Caribe**

El liderazgo de las Instituciones de Educación Superior (IES) a nivel mundial está lidiando con los ajustes sistémicos que se han vuelto necesarios, luego del respaldo de los gobiernos a los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible global. El compromiso del sector de la educación superior es fundamental, dado su papel y sus responsabilidades para desarrollar la capacidad de sus graduados y para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Las universidades caribeñas y latinoamericanas tienen el desafío de involucrar a toda su comunidad universitaria en el desarrollo de un producto educativo que sea plenamente relevante para el proceso de capacitación de sus estudiantes, que los prepare para una participación significativa en el desarrollo sostenible. Existe la opinión de que la administración universitaria generalmente tiende a centrarse demasiado en las estructuras y jerarquías institucionales y carece de la flexibilidad requerida para la investigación y los estudios interdisciplinarios y transdisciplinarios. Es necesario un cambio de paradigma que favorezca la revisión de los procesos académico-administrativos de apoyo, con la gestión del conocimiento para definir una gerencia con impacto en la innovación y la investigación.

En este escenario, la atención se centraría en apoyar a los estudiantes, en lugar de enseñarlos, vincularlos directamente con la elaboración de políticas. Esto proporciona una puerta de enlace para que se involucren en la transformación efectiva del sector público.

Bajo estas consideraciones, hemos realizado un trabajo de análisis sobre la práctica actual de la enseñanza y el aprendizaje en las IES del Caribe y las estrategias e iniciativas esbozadas en sus planes estratégicos, para mantener

la buena calidad y relevancia de sus programas. Este trabajo de análisis explora hasta qué punto la educación superior está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con énfasis en las áreas de desarrollo del personal, pedagogía y empleabilidad de los graduados. El estudio incluye el compromiso de las instituciones de invertir en desarrollo de personal, en la creación de liderazgo, en la consolidación de garantías de calidad, en alcanzar un ingreso adecuado de académicos, en mejorar las condiciones de ingreso de generación de relevo y en desarrollar mecanismos para apoyar el trabajo de formación e investigación. Por ello son puntos estratégicos de estudio la accesibilidad y la matrícula estudiantil, la institucionalización de la cultura digital, la sostenibilidad como cultura organizacional y las estrategias utilizadas para hacer frente a los desafíos asociados con la empleabilidad de los graduados.

Las instituciones de la CARICOM examinadas con este propósito son la Universidad de las Indias Occidentales (UWI - 3 campus físicos en 3 islas) y su Campus Abierto con Centros en 17 países del Caribe anglófono; UTECH (Jamaica); la Universidad de Guyana; la Universidad de Trinidad y Tobago; La Universidad de Suriname; la Universidad de Belice; y las Universités Publiques en Région, Haití. El estudio muestra que la capacidad de las instituciones para abordar la transformación de sus sistemas operativos varía según el tamaño, la fecha de establecimiento, la financiación y el enfoque filosófico de la institución. En un escenario en el que se aboga por un enfoque más centrado en el estudiante y el aprendizaje, y por el diseño curricular interdisciplinario, hay que ver los diferentes niveles de integración de los ODS en las disciplinas centrales de IES. Sobre este particular hacemos algunas caracterizaciones y nuestra recomendación para la articulación regional.

a.- La transición entre educación secundaria y educación superior. Las matrículas estudiantiles en el nivel terciario en la mayoría de los países del Caribe anglófono son bajas, ya que un número inadecuado de graduados de la escuela secundaria no realiza la transición a la educación de nivel terciario. Los factores que afectan negativamente la transición de la educación secundaria a la terciaria incluyen la pobreza, la recesión económica y el carácter elitista de la educación superior (ES), en la región con requisitos rígidos de matriculación

para la admisión a la universidad. El bajo nivel de transición de la educación secundaria a la educación superior tiene un impacto negativo en la capacidad de la región para el desarrollo sostenible. Por lo tanto, es necesario contar con vías alternativas de acceso a la educación terciaria.

- b.-La institucionalización de la cultura digital. El desarrollo de una cultura digital apunta a una mayor accesibilidad y un menor costo de la oferta educativa. Pero esta condición varía, por ejemplo, podemos encontrar un campus virtual en una universidad regional y ningún programa en línea en instituciones nacionales más pequeñas. El Campus Abierto de la Universidad de las Indias Occidentales (UWI) funciona quizás como el mayor proveedor de educación en línea y a distancia en el Caribe anglófono. Sin embargo, la capacidad de los estudiantes en desventaja socioeconómica y educativa para acceder a los programas en línea, pues, depende de la asequibilidad de dichos programas, así como del acceso de los estudiantes a las computadoras, el acceso a Internet y la confiabilidad y calidad de las conexiones a Internet.
- c.-Entre las instituciones estudiadas, solo dos tienen planes estratégicos que apuntan a un acceso y una alineación con los ODS y las necesidades socioeconómicas de sus sociedades. Las incipientes universidades públicas descentralizadas en Haití aún deben desarrollar sus políticas y programas. Para lograr el nivel deseable de transformación de sus sistemas, requeridos por la Agenda 2030, las instituciones de educación superior caribeñas en general deben primero reconocer la necesidad de una acción urgente para detener el impacto negativo en el planeta y sus habitantes. Deben reconocer su papel protagonista en garantizar el apoyo de los interesados para el logro de este propósito. En el plano internacional, durante el período de 1990 a 2012, ha habido varias declaraciones y planes de acción promoviendo la educación para la sostenibilidad. Dado el probable futuro aumento de la aplicación para reducir las presiones ambientales, es de interés para las instituciones de educación superior (IES) comenzar a tomar las medidas necesarias en lugar de esperar para responder a la aplicación. La inacción puede generar riesgos institucionales, como la pérdida de un buen profesorado para las IES con mayor capacidad de respuesta, la disminución del número de estudiantes, las dificultades de acreditación y la imposibilidad de calificar para becas de investigación. Ade-

más, los graduados de las IES que no actúen competirán con los graduados mejor preparados de otras IES (Desha y Hargroves, 2014, p.25). Mientras que la quinta ola de innovación técnica fue “...impulsada por la oportunidad económica de reducir los costos de transacción y mejorar las comunicaciones, la sexta ola está impulsada por el riesgo económico de no reducir las presiones ambientales de las olas anteriores” (Desha y Hargroves, 2014, p.23). La reorientación del currículo de ES hacia el desarrollo sostenible se considera como el mayor desafío de todos. Esto requiere la inclusión de asignaturas relevantes, enfoques interdisciplinarios y transdisciplinarios, y el desarrollo en educadores de educación superior y estudiantes de competencias de desarrollo sostenible. Esta reorientación requiere una colaboración activa entre educadores, agencias gubernamentales, cuerpos profesionales y grupos de estudiantes.

- d.- La empleabilidad. Hay que mejorar la empleabilidad de los estudiantes, las instituciones requerirán el desarrollo de una cultura empresarial, nuevas disciplinas básicas y habilidades interpersonales. Deben buscarse estrategias innovadoras para desarrollar en los jóvenes las habilidades pertinentes para que prosperen en el mercado laboral actual, minimizando así los desajustes de habilidades. El desafío también será encontrar formas en que los empleadores, los reclutadores, las instituciones educativas y los servicios de empleo puedan ayudar a los jóvenes a alcanzar su máximo potencial.
- e.- Recomendación sobre el diálogo regional para la sostenibilidad. El estudio también aborda la preocupación de que las instituciones de educación superior en los países en desarrollo no se queden atrás y destaca la necesidad de un diálogo interinstitucional y de cómo las universidades integran los ODS en estrategias de sostenibilidad en forma de investigación, enseñanza, entrenamiento pedagógico y prácticas del campus. Sugiere que los estudiantes se unan y participen activamente en organizaciones estudiantiles nacionales e internacionales, para garantizar que se escuche su voz y reciban el apoyo necesario.

Finalmente, reconoce el papel integral que UNESCO-IESALC puede desempeñar en el apoyo a las instituciones regionales de educación superior en la generación de un plan de acción coherente, facilitando el intercambio

de información e investigación sobre buenas prácticas y asociaciones que favorezcan el desarrollo sostenible de la región, en un esfuerzo por garantizar que la región no quede fuera de los esfuerzos y logros mundiales.

### **Dinámicas de la educación superior a distancia y virtual en América Latina. Políticas, tensiones y tendencias de la educación y las tecnologías de comunicación**

La dinámica de la educación superior, en general, y también en América Latina y el Caribe, ha estado sujeta a tensión de una expansión de demandas de acceso que impulsa su masificación asociada a procesos de diferenciación y a sus características, las cuales han ido variando a lo largo del tiempo, como es el caso de las diferenciaciones asociadas a la educación a distancia y a la incorporación de tecnologías de comunicación. En estos contextos de diferenciación se tienden además a modificar lentamente los mecanismos de regulación, de financiamiento y el carácter exclusivamente nacional de los procesos educativos.

Para permitir responder a las múltiples demandas de acceso a la educación superior, las universidades, así como los sistemas de educación superior, tienden a diferenciarse. Se parte del presupuesto por el cual, a medida que los sistemas se hacen más grandes y complejos, la diferenciación se conforma como el mecanismo para dar cabida a las diversidades de públicos estudiantiles y de espacios de trabajos e incrementando su diversidad (Parsons y Platt, 1973; Clark, 1983) y ofreciendo un rango de ofertas mayores (Texeira et al., 2012).

Es este un proceso que se realiza a través de varias formas, entre las cuales se destaca una diferenciación de sectores con la expansión de la educación privada; de instituciones con la creación de instituciones tecnológicas, regionales, multiculturales, como mediante la diferenciación de niveles con la expansión de diversos posgrados. Hay también procesos de diferenciación atendiendo a la localización local, nacional, regional o internacional de las instituciones. Este amplio proceso de diferenciación también está asociado tanto a la expansión del conocimiento como al desarrollo de nuevos campos de demandas laborales.

La diferenciación también se expresa en la incorporación de nuevas pedagogías y modelos curriculares, que se ha expresado en la creación de la educación a distancia, o de modelos duales estructurados con una particular articulación entre teoría y práctica en las empresas.

El estudio sostiene que las TIC se han constituido en uno de los mayores impulsores a los procesos de diferenciación institucional y pedagógica. Es en el contexto de los aumentos de la demanda y de la expansión de las tecnologías, que la región atraviesa una dinámica de expansión de la educación a distancia, la cual a su vez también sufre procesos de diferenciación entre formatos b-learning (semipresencial), e-learning (virtual), y a-learning (automático).

Las expansiones de las demandas de acceso a la educación superior impulsan una creciente diversidad de procesos de diferenciación institucional, pedagógica y también de niveles, de localización y de modalidades. Los procesos de diferenciación de la educación a distancia, actúan a su vez sobre la ecuación de costos y la accesibilidad, constituyendo instrumentos muy eficientes en el aumento de la cobertura, dada la desigualdad de los ingresos y la segmentación social de los estudiantes.

La expansión de las tecnologías de comunicación e información con la digitalización, además de facilitar la diferenciación de pedagogías, promueve el impulso a la diversidad de modalidades no presenciales, expresado en el pasaje desde procesos de enseñanza a distancia de primera generación (libro) y segunda generación (radio y televisión) a dinámicas crecientemente virtuales (plataformas LMS y MOOCs), más allá de formas crecientemente híbridas, mixtas o b-learning en la educación presencial.

En general, la diferenciación está impulsada por múltiples determinantes, entre los cuales destacan la expansión de los conocimientos, la diferenciación de las demandas de formación y las particularidades de los estudiantes. También está motivada tanto por la propia diferenciación de las instituciones para ajustarse a todas estas variantes, como por las múltiples articulaciones entre los espacios laborales y las ofertas de las instituciones. La diferenciación en todas sus variantes está asociada también al aumento de la división social y técnica del trabajo, resultado de las oportunidades de mercado, de los diversos desarrollos sociales y de los cambios e innovaciones tecnológicas.



En este sentido, la irrupción y expansión de la educación no presencial con sus diversas expresiones, constituye una derivación de esos procesos referidos. La educación a distancia se constituye en un mecanismo de primera importancia en la democratización del acceso y de la formación profesional por sus estructuras de costos y la amplia cobertura regional y social que ella permite.

El segundo marco conceptual de este estudio, refiere a la relación entre el desarrollo de las tecnologías de comunicación e información y las ofertas educativas. El cambio de las tecnologías de comunicación e información, se constituye en la base de las transformaciones de la educación a distancia, en lo que se ha llamado “las generaciones de la educación a distancia, y que evidencia el desarrollo de una amplia diversidad de ofertas de educación a distancia asociados al tipo de envases, plataformas o soportes derivados de la innovación de los mecanismos de transmisión de la información (Bates, 2001). La educación a distancia apoyada en el libro, la radio, la televisión o las plataformas virtuales LMS ha constituido un relativo camino de desarrollo de la educación mediada por tecnologías, por lo que las oportunidades de la diferenciación institucional y de la ampliación de las capacidades de oferta, en la educación a distancia, se vinculan a esos desarrollos de las TIC. A medida que se produce un aceleramiento de la innovación y una creciente competencia empresarial asociada a esos procesos de “creación destructiva” de tipo shumpetereanos, los cambios en las dinámicas de la educación a distancia se hacen más intensos.

Sin duda, estos desarrollos tecnológicos, no solo determinan las diversas modalidades de la oferta educativa, sino que ellos impactan en las estructuras de costos, en el alcance territorial de los accesos a la educación, así como en las pedagogías de enseñanza, las características de los recursos de aprendizaje y el rol de los tutores, profesores, autores o técnicos de soporte.

El tercer marco conceptual que soporta la investigación es la hipótesis de que toda la educación históricamente se mueve desde modelos de enseñanza exclusivamente presenciales, soportados en el trabajo docente, hacia procesos de aprendizaje que se sustentan en los recursos de aprendizaje, que podríamos llamar como trabajos muertos (pasados), realizados por docentes o autores y expresados en recursos de aprendizaje, equipamientos tecnológicos o software aplicativos. Así, en los aprendizajes, vistos en el largo plazo, se ha

complementado la enseñanza apoyada únicamente en el trabajo docente, con dinámicas educativas que valoran la importancia de los recursos (libros, videos, plataformas, etc.) en el aprendizaje. Es este un proceso de largo plazo, cuyo peligro principal reside en la tendencia mercantilista de considerar negativa la tendencia al aumento de los costos de las actividades presenciales y juzgar como positivas la búsqueda de mecanismos para la reducción unitaria de esos costos mediante la incorporación de las tecnologías de comunicación y del desarrollo de formas de envolver o envasar el conocimiento en soportes no humanos. Esta dinámica histórica de sustitución o complementación del trabajo directo por herramientas es diferenciada para los distintos sectores técnicos y económicos.

### **La formación, el fortalecimiento docente y la investigación pedagógica en América Latina y el Caribe**

La formación y el fortalecimiento docente es un ideal sociopolítico que ha formado parte de la historia de las ideas pedagógicas en el mundo. Los Estados, los gobiernos, las instituciones y los estudiosos han definido posturas, enfoques, voluntades y reflexiones para otorgarle a la educación el valor ético en la formación de ciudadanías. Esta concepción le asigna como fin, la eficacia social en el contexto de desarrollo humano. En consecuencia, cohesiona la socioculturalidad política como estamento y su interpretación es determinante en la comprensión de la pertinencia de la formación docente como política de Estado en América Latina y el Caribe.

En este sentido, la Agenda Mundial de Educación 2030, como ámbito de acuerdos, definiciones y estrategias, resalta la importancia de la educación en el mundo, en el marco del desarrollo sostenible. En esta definición, la formación de docentes pasa a cumplir un papel estratégico en el desarrollo social. El tema en sí mismo es un compromiso importante por su alta significación en la sociedad. No podemos hablar de sociedades sin la perfectibilidad de los docentes en estrecha relación con la ciudadanía.

La formación y el fortalecimiento docente como tema de investigación y como política está en la obligación de atender los marcos conceptuales internacionales y nacionales para su formulación asertiva y con pertinencia. En este caso la transformación y el aprendizaje son considerados conceptos claves.

En la intersección de estos conceptos, encontramos a los docentes como actores claves para conducir la direccionalidad con eficiencia de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, que se aspiran alcanzar en los años venideros en un mundo cambiante y de transformaciones aceleradas.

Este estudio, en su propósito de realizar una reflexión sobre el sistema de formación, de fortalecimiento docente y de investigación pedagógica en América Latina y el Caribe, en el contexto de los ODS-Agenda Educación 2030, se asienta sobre cuatro ejes temáticos:

1) El marco axiológico de la educación. La educación, como construcción de máxima responsabilidad social, debe consolidar la importancia que tiene dentro de un sistema social, cuya base fundamental recaiga en las oportunidades que el individuo tenga para realizarse y autorrealizarse. Además se debe entender la educación como fuente generadora de una clara visión de los valores morales que rijan esa sociedad cambiante. Se trata, de igual forma, de profundizar en la responsabilidad de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones dentro de ese sistema social, caracterizando la participación como un proceso en el que el ciudadano, sea en su rol de estudiante o de docente, se implique en situaciones que tengan que ver con su destino histórico y con su país.

Ese binomio estudiante-docente conduce al fortalecimiento del concepto de la educación como un derecho inalienable del individuo que debe disfrutar sin restricciones de ninguna naturaleza, salvo limitaciones vocacionales, aptitudinales y personales. Los Estados deben otorgar un financiamiento justo, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Se trata de compartir la idea y la necesidad de formar un ciudadano orientado por una filosofía política de Estado preparado para participar en la organización social de su comunidad. Un ciudadano con bases sólidas sobre el significado de los valores y virtudes aplicadas a través de una ciudadanía caracterizada por la práctica de la honradez y el respeto como parte de su cotidianidad. Un ciudadano que dentro de sus objetivos de vida contemple el fortalecimiento de un modelo educativo más humano, que refleje los derechos constitucionales enmarcados dentro de la pluralidad ideológica, la equidad social y la justicia.

El Estado, el sistema educativo y los docentes tienen que estar direccionados hacia el cultivo de la democracia y sus procesos como sistema que fortalece los valores humanos. Así que su conceptualización está unida a la idea de que la democracia se aprende en la escuela, en la Universidad, de manera tal que los ciudadanos se solidaricen unos con los otros en la búsqueda de objetivos comunes, hacia la solidaridad social unida al conocimiento y al saber, contribuyendo de esta forma al desarrollo de sus comunidades.

- 2) La formación de docentes en ALC. La Formación docente es una actividad científica comprometida con la calidad de la educación y la transformación social, de allí que tiene que ser considerada de interés público y materia prioritaria de Estado. En su concepción es un proceso educativo complejo que involucra valores, conocimientos, experiencias, actitudes, garantías de principios de la ciudadanía en el contexto de una educación de calidad para todos. Sin embargo, no existe un consenso sólido por parte de los planificadores educacionales sobre la importancia que ella tiene en el sistema social y las implicaciones en el desarrollo sostenible de la región.

La comunidad de docentes e investigadores de América Latina y el Caribe está obligada a abordar el estudio del sistema de formación con una visión holística sobre el problema de la calidad de la educación y la pertinencia social en una concepción integral, compleja y sostenible. Un sistema de formación de docentes bajo esta concepción supone un currículo socioambiental que desestructura lógicas tradicionales y resignifica, redefine o simplemente pone en discusión visiones transversales e interdisciplinarias de la realidad y del conocimiento para ir hacia la criticidad, la reflexión y la transformación. La complejidad de esta conceptualización implica en su abordaje, la importancia de fomentar el desarrollo del pensamiento sostenible a través de la comprensión crítica e integrada de los temas y problemas socioambientales.

Bajo estas consideraciones, entendemos que la finalidad fundamental de la formación docente es la preparación de un profesional integral, capaz de propiciar innovaciones dentro del proceso y participar consciente y creativamente en la formación de la población, facilitando el mejoramiento social, cultural, científico y tecnológico. Sus objetivos y finalidades deben obedecer a políticas públicas suficientemente definidas en las planificaciones

- educativas de nuestros países, entendiendo por políticas públicas los procesos que, una vez detectados los problemas, son solucionados por el Estado, mediante proyectos concretos para su posible solución.
- 4) La investigación pedagógica. La realidad social que le toca vivir al individuo del siglo XXI se caracteriza por la búsqueda de un bien humanitario, basado fundamentalmente en el manejo de información y en la transformación de la educación, asentada en la equidad y en la acción comunitaria desde los espacios sociales y culturales.

El docente, en su condición de investigador, debe indagar sobre la institución educativa a luz de los tiempos sociales, culturales y tecnológicos que vivimos. Los sistemas e instituciones de educación superior en América Latina y el Caribe, en momentos de transformación, deben concientizar un sujeto socialmente comprometido con sus representaciones éticas, el pensamiento, la reflexión y la criticidad. Estos elementos se conjugan para determinar la investigación pedagógica como fin, desde la perspectiva social, para insertarse en el contexto como una acción integral de interpretación y de acercamiento, de articulación de conocimientos y saberes, de realidades, para hacer de la educación superior una realidad posible en los contextos sociales para generar conocimiento que conduzcan a transformaciones y cambios. En consecuencia, las investigaciones pedagógicas deben tener impactos en los contextos sociales, desde el educativo hasta el comunitario.

En este orden de ideas, la investigación pedagógica debe articular escuela y sociedad, con protocolos de interpretación interdisciplinarios. Para ello, proponemos un protocolo conceptual que hemos denominado una hermenéutica para la acción social y educativa, la cual intenta generar procedimientos de interpretación a los problemas educativos y organizar respuestas a nuestras necesidades sociales y culturales, desde tres ejes transversales: 1.-la interpretación (referencial y experiencial) de la realidad educativa latinoamericana, 2.-la reflexión acerca de nuestro entorno y de nuestros conocimientos en relación con problemas detectados y 3.- la acción pedagógica transformadora para aplicar mecanismos de solución y mejorar la calidad de la educación en la región.

## **La empleabilidad: las universidades, los profesionales universitarios y el comportamiento del mercado laboral**

El tema de la empleabilidad es importante porque alude a la propia existencia de quienes buscan en las universidades los conocimientos que les permitan competir ventajosamente en el mercado laboral, que por lo demás es un concepto flexible. Las nuevas y avanzadas tecnologías suprimirán unos empleos ya bien establecidos y crearán otros que hoy puedan parecer cosa de fantasía, en la medida en que se impone que el ser humano habrá de convivir con sus propias creaciones. Esto es, el mundo de la inteligencia artificial, la robótica y la apertura de nuevos canales de comunicación, todo ello afecta el papel de ese mercado laboral y de las universidades que lo promueven.

El tema del mercado laboral y el papel de las universidades pueden asumirse como un problema técnico, de cifras y números, pero es esencialmente un problema político e ideológico, asociado incluso a los temas de la libertad y de las formas políticas e ideológicas. Un párrafo de un marxista originario, esto es, formado en la propia fuente del marxismo como doctrina, Paul Lafargue (1880), lo señalaba del siguiente modo:

“Una extraña locura se ha apoderado de las clases obreras de las naciones donde domina la civilización capitalista. Esta locura trae como resultado las miserias individuales y sociales que, desde hace siglos, torturan a la triste humanidad. Esta locura es el amor al trabajo, la pasión moribunda por el trabajo, llevada hasta el agotamiento de las fuerzas vitales del individuo y de sus hijos. En vez de reaccionar contra esta aberración mental, los curas, los economistas y los moralistas han sacralizado el trabajo. Hombres ciegos y de escaso talento, quisieron ser más sabios que su dios; hombres débiles y despreciables, quisieron rehabilitar lo que su dios había maldecido. Yo, que no me declaro ni cristiano, ni economista ni moralista, planteo frente a su juicio, el de su Dios; frente a las predicaciones de su moral religiosa, económica y libre pensadora, las espantosas consecuencias del trabajo en la sociedad capitalista”.

Pero el sistema alternativo, el socialismo, no logró la liberación en la materia sino llevar la noción de glorificar el trabajo al punto de que en la antigua URSS el trabajo estaba vinculado al heroísmo y a los valores como la emulación y la solidaridad. De hecho, se observa que, desde 1945 en adelante, sobre

todo en América Latina y el Caribe, con la llegada de la doctrina neoliberal, las universidades se convirtieron en agencias de formación de recursos humanos para el trabajo -pero no el trabajo liberador sino el trabajo esclavo, del empleo que se abre a una persona a los 25 años de edad y no se libera del principio de la sumisión esclava sino ya al borde del fin de la existencia.

Este documento se refiere al tema de la empleabilidad considerando como variable independiente la educación superior de América Latina y el Caribe. En términos macroanalíticos, se establecen argumentos tendentes a observar las diferencias técnicas entre la conducta en comunidad universitaria y los mecanismos operativos del mercado laboral. El cuerpo principal del documento tiene que ver con cómo opera el mercado laboral en América Latina y el Caribe en relación con las demandas del mercado laboral. Se hace mención a dos factores claves de la empleabilidad: reentrenar y reciclar. Se hacen comentarios sobre los aspectos teóricos del concepto bajo análisis. El documento trata un tema sumamente retador y se ofrecen algunas ideas para mejorar la empleabilidad, si ese es el caso. Se plantean preguntas básicas, algunas de las cuales requerirían una larga respuesta: ¿qué responsabilidad tiene la universidad en la obtención de empleo profesional por parte de sus egresados?, ¿puede acaso un egresado profesional de una universidad, por ejemplo, demandar jurídicamente a una institución que no le entrenó tanto como para que el usuario en sí obtuviese un empleo decente?, ¿puede una sociedad exigir que los profesionales se reentrenen y reciclen para poder legitimarlos su desempeño como tales?, ¿debe la universidad orientar su impacto en entrenar recursos humanos bien preparados que permitan a sus egresados ingresar en el mercado laboral de la misma manera que facilitó el ingreso a las carreras profesionales de los estudiantes?, ¿qué papel tiene la universidad en el reentrenamiento de los ya egresados y en el reciclaje que demanda la obsolescencia del mundo de las ideas propias de los profesionales que han de prestar a la sociedad un servicio eficiente? Estas reflexiones están dirigidas, entonces, a evaluar la institución que genera el producto a ingresar a un mercado, no sobre el mercado laboral en sí, que más que mercado laboral denominaremos mercado de empleos, como es más apropiado llamarlo. Un mercado de empleos que reproduce a la organización social de que se trate, más a la propia comunidad universitaria, que tiene objetivos

comunes mientras que el mercado de empleos reduce las variables que segmentan y orientan según esquemas de desigualdad, de acuerdo a las variables específicas que se trate. Esta materia opera sobre la implacable *sorting machine* que distribuye a los egresados de las universidades según este criterio de la empleabilidad: concede o niega acceso a ese mercado de empleos. La universidad debe reiterarse, es una comunidad cerrada, *vis-a-vis* el mercado de empleos, que es abierto, al menos aparentemente. El ámbito institucional de lo universitario, como tal, es artificial, pues ampara a menudo objetivos que parecen comunes apoyados en criterios como la solidaridad, mientras que el mercado laboral es abiertamente competitivo y permite que se imponga el individualismo y la competitividad. La pregunta que cabe es entonces esencial: ¿el entrenamiento que reciben los profesionales, en sus instituciones de educación superior, no tiene acaso nivel de obsolescencia o, por lo contrario, es un conocimiento que tiende a apoyarse en la práctica, pero a disminuir en lo teórico y por ello ha de renovarse periódicamente? y ¿qué hacer para “solventar” el problema discutido en este documento? Se proponen tres acciones conducentes a un mismo objetivo: (a) *reincorporación* de profesionales que han abandonado sus actividades profesionales, habiendo emprendido otras; (b) *reentrenamiento*, que consiste en tomar profesionales de un área dada y reentrenarlos en otra, proporcionándoles elementos técnicos que les permitan desempeñarse en un área distinta; y *reciclaje*, el cual es la más complicada de aplicar, porque debe provenir de una actividad tal, analítica, que se transforme en política pública y ello es difícil de hacer, por las resistencias al cambio.

Por otra parte, hay opiniones que reflexionan sobre los nexos de la universidad con los graduados y con sus empleadores. Por ello configuran en la contemporaneidad una relación naturalizada y, por consiguiente, poco discutida. Los esfuerzos se orientan a generar estrategias metodológicas para conocer y cualificar la relación, más que a precisar ángulos de lectura para interrogarla.

### **A manera de reflexión**

La utopía de la educación superior latinoamericana y caribeña es un tema inconcluso, es proyecto que ensaya sus primeros pasos. En la imposibilidad de resumir la riqueza de debates y discusiones, se presenta una defi-



nición de misión institucional y de valores que son, probablemente, comunes a muchas instituciones de la región, sobre todo las de naturaleza pública y comunitaria. Se reafirma el principio que la educación superior es bien público social estratégico y un deber del Estado. El momento histórico de crisis y de transformaciones de la sociedad contemporánea trae la oportunidad de repensar la educación superior y el ideal universitario. Esta es justamente la fuerza de la universidad del futuro: la esperanza en la construcción de un mundo mejor. Pensar un nuevo modelo para la universidad latinoamericana y caribeña contribuirá indudablemente a la unión de naciones tan cercanas como similares en dificultades y riquezas. Y, quizás, pueda colaborar para la construcción de otra América Latina y el Caribe, más democráticas, solidarias y justas. Con menos desigualdad y con educación de calidad para desarrollar el potencial humano de todos los ciudadanos.

## Referencias

- Apple, M. (1996) *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- BALBINO, M.L.C.; OLIVEIRA, L.L.V. A interdisciplinaridade na Educação Ambiental e sua aplicação no ensino superior. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 123, abr 2014.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*. Barcelona: Anagrama.
- Brunner, J.J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de educación*, 355, 137-159.
- Brunner, J.J. (2014). América Latina en la geopolítica internacional del conocimiento. *Revista CTS*, 27(9), 103 - 112.
- Brunner, J.J., & Miranda, D. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: CINDA y Universia.
- Carrión, J., Zárate, P. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CGEE, Ciência para o desenvolvimento sustentável global: contribuição do Brasil, Síntese dos Encontros Preparatórios ao Fórum Mundial da Ciência, 2013.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Ed. FGV: Rio de Janeiro, 1991.
- Dan, M. (2013). Why Should University and Business Cooperate? A Discussion of Advantages and Disadvantages. *International Journal of Economic Practices and Theories*, (3) 1, 67-74.
- Desha, C. & Hargroves, K.C. (2014). *Higher Education and Sustainable Development: A model for curriculum renewal*. New York. Routledge
- Didriksson, A. (1998). El futuro de la reforma universitaria: un escenario en construcción. *REencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, (23), 43-49.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F., & Urzúa, S. (2017). *At a crossroads: higher education in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank Group.

- GIMENEZ, A. M. As multifaces da relação universidade-sociedade e a construção do conceito da terceira missão. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, 2017.
- Giroux, H. (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. México: DF.: Siglo Veintiuno.
- Hobsbawm, E. (2007). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Koehn, P.K. & Uitto, JI. (2017). *Universities and the Sustainable Development Future: Evaluating Higher-Education Contributions to the 2020 Agenda*. New York. Routledge
- Mollis, M. (2006). Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latinoamericanas. En H. Vessuri, *Universidad e investigación científica* (págs. 85-101). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México D.F.: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Nussbaum, M. (2005). *El cultivo de la humanidad: una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: katz.
- PALMA, L. C. NASCIMENTO, L. F. ALVES, N. B. (org) *Educação para a Sustentabilidade: Bases Epistemológicas, Teorias e Exemplos na área de Administração*, Canoas, RS: IFRS, 2017.
- Salazar Bondy, A. (1968). *50 años del Movimiento de Córdoba. Reflexiones sobre la Reforma Universitaria*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Slaughter, S. & Leslie, L. (1997). *Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins.
- TAUCHEN, J. BRANDLI, L. L. A gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário. *Revista Gestão e Produção* - v.13, n.3, p.503-515, set.-dez. 2006.



# A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana

RAFAEL GUARGA <sup>1</sup>

## 1. De Córdoba 1918 a Córdoba 2018: vigencia de principios, valores y necesaria reflexión para un nuevo manifiesto de educación superior

Este capítulo tiene como objetivo plantear algunas propuestas, iniciativas y necesidades para la universidad de América Latina y Caribe (ALC) cuando se cumple el primer siglo de la Reforma Universitaria de Córdoba. Se busca plantear los ejes fundamentales de lo que se considera el papel que deberían cumplir las universidades de la región de cara a los desafíos presentes. Se trata también de plantear los contenidos y alcances que ellas le dan a la educación superior y el papel que quieren cumplir en la sociedad del conocimiento.

Las reflexiones del grupo de trabajo fueron vertidas en sendos documentos a partir de una propuesta conceptual y metodológica que contempló el recorrido histórico de las universidades de la región, para analizar posteriormente la situación presente. De esta manera, el impacto y las consecuencias de Córdoba 1918 en los países de la región de ALC podían contemplarse en el presente con una reflexión crítica. Para llegar a este presente con la III Conferencia Regional de Educación Superior era necesario traer críticamente los antecedentes, contexto y resultados de las dos conferencias regionales que se realizaron anteriormente: La Habana (Cuba) en 1996 y Cartagena de Indias (Colombia) en 2008.

El análisis histórico-crítico posibilitó visualizar el presente de la universidad en ALC. La reflexión crítica de los tres trabajos se focalizó en analizar algunos núcleos centrales de la universidad de ALC que definen los contenidos que se le quiere otorgar, las prioridades y, en definitiva, el modelo al cual se

<sup>1</sup> Rafael Guarga fue el coordinador del eje temático *A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana*. Los colaboradores del presente artículo fueron Ana Lúcia Gazzola, Carlos Bianchi, César Tcach, Elvira Martín, Imanol Ordorika, Lincoln Bizzozero y Nicolás Pose.

apunta. Las tres aproximaciones atañen a núcleos temáticos críticos, ya que se refieren a la educación superior, la calidad y la evaluación; a la vinculación de la universidad con la ciencia, la tecnología y la innovación; y a la universidad en la internacionalización de la educación superior y al papel central que tendría que cumplir en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esos tres puntos dan la medida de los cambios a realizar: la necesidad de una repolitización de la universidad, de definir una vinculación con el desarrollo social y productivo, y de insertar a la universidad de ALC constructivamente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lo cual significará participar desde otro lugar en la sociedad del conocimiento.

## **2. La reforma de Córdoba: legado para América Latina y el Caribe**

El centenario de la Reforma de 1918 mantiene todavía su vigencia de diversas maneras. En especial, la radical contemporaneidad del movimiento de 1918 se expresa en un dato contundente: hoy, cien años después, diecisiete países de la región incluyen en sus constituciones nacionales el principio de la autonomía universitaria: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Algunas lo hacen de modo genérico; otras, lo hacen de forma más detallada. Esto no significa que en todos lados se haya realizado el ideal reformista; permite corroborar, en cambio, su impacto en las culturas políticas de América Latina, en sus valores y representaciones.

La Reforma de 1918 dista de ser un dato o un mero acontecimiento. Puede ser concebida, en cambio, como un fenómeno histórico de larga duración y una caja de herramientas para pensar el presente. Los filones de pensamiento que nutrieron el pensamiento reformista y lo dotaron de una identidad tuvieron su especificidad nacional. Córdoba se correlaciona con un doble proceso de transición. En el plano político, fue parte constitutiva del proceso de transición a la democracia que había permitido al radical Hipólito Yrigoyen desplazar a los conservadores y ganar las primeras elecciones nacionales con voto secreto y universal masculino en 1916. En el orden social, fue la consecuencia cultural más relevante del proceso de transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, surcada por trenes, tranvías eléctricos, inmigrantes, organiza-

ciones obreras y una cada vez más potente opinión pública. De este modo, se avanza en la indagación del reformismo como una suerte de macroidentidad que atraviesa transversalmente distintas ideologías y fuerzas políticas.

A lo largo del siglo xx, el reformismo formó parte de una cultura política extendida en América Latina que se nutrió y resignificó al compás de elementos presentes en las propias configuraciones de valores y representaciones existentes en los diversos países: el anticlericalismo y el antimperialismo –fundamentalmente en clave antinorteamericana– en México y Cuba; el radicalismo y el socialismo en Argentina; el batllismo y el antimperialismo ético en Uruguay; el indoamericanismo y el marxismo en Perú; las rebeliones anti-conservadoras en Colombia y el combate antidictatorial y antiautoritario en la mayor parte de los países del continente. Tres matrices operaron en contra de las oleadas reformistas: la estatal-autoritaria, la clerical y la propiamente militar-dictatorial.

Un siglo después, es posible constatar la pervivencia de su legado en la vida universitaria latinoamericana. Por ello, en términos comparativos con el mundo académico europeo y norteamericano, la participación de los estudiantes –pero también de los docentes, egresados y, en algunos casos, del personal administrativo– en el gobierno de las universidades constituye un sello distintivo. Ciertamente ello no garantiza la calidad de la enseñanza, pero abre las puertas a interacciones sociales en que las cercanías entre los actores permiten imaginar una universidad democrática.

### **3. La primera Conferencia Regional de Educación Superior: una plataforma para la acción**

La primera Conferencia Regional de Educación Superior de ALC se realizó en La Habana (Cuba) del 18 al 22 de noviembre de 1996 y tuvo como título central *Políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*. La primera CRES abordó aspectos esenciales para perfeccionar ese nivel de educación. Sus resultados contribuyeron favorablemente a la Conferencia Mundial de Educación Superior que se realizó en el año 1998.

Federico Mayor Zaragoza, director general de Unesco, refirió en esa etapa que la Conferencia Regional se convocaba con el propósito de pro-

mover la reflexión, compromiso y acción hacia la renovación de los sistemas de educación superior, reforzando la dignidad que proporciona la educación con una exigencia de justicia y solidaridad, ampliando y renovando la enseñanza universitaria para enfrentarse con éxito a los retos de la modernidad.

Los principales resultados de la CRES que se realizó en Cuba y en la que participaron veintiséis países fueron plasmados en los siguientes documentos: la *Declaración final*, el *Plan de acción* y las publicaciones –en dos tomos– sobre los temas que fueron presentados por los participantes. La Conferencia se estructuró sobre la base del trabajo de cinco comisiones: 1) Pertinencia de la educación superior; 2) Calidad de la educación, la evaluación y la acreditación; 3) Gestión y financiamiento de la educación superior; 4) Conocimiento y uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y 5) Reorientación de la cooperación internacional en educación superior.

La *Declaración* de la Conferencia ratifica la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) que, en su artículo 26, refiere que toda persona tiene el derecho a la educación y al acceso a los estudios superiores; será igual para todos, en función de los méritos respectivos. Asimismo, reconoce que el desarrollo económico y social en esa etapa histórica, caracterizada por la emergencia de un nuevo paradigma productivo basado en el poder del conocimiento y el manejo adecuado de la información, depende de la formación de personal altamente calificado y de la potencialidad de creación del conocimiento adecuado a las necesidades y carencias específicas de la región. Las anteriores propuestas –entre otras– evidencian el reconocimiento a la importancia de la educación superior, lo que en el devenir histórico ha tenido una tendencia creciente.

Entre las propuestas que se proclaman en la *Declaración* se plantea fortalecer la capacidad de análisis crítico y de la visión prospectiva de la educación superior; ello ratifica la necesidad de la preparación adecuada de los directivos institucionales y de la comunidad académica. Las conclusiones y propuestas para cada una de las comisiones se complementan posteriormente con el *Plan de acción*. Entre los fundamentos se plantean los avances extraordinarios en términos de capacidad tecnológica, científica y productiva, pero, a la vez, desigualdades profundas en los niveles de progreso y desarrollo en las diversas regiones del mundo y el contexto internacional marcado por lo que se



ha denominado *globalización*, que ha generado tanto oportunidades como dificultades para los países de la región. Ello evidencia la complejidad e importancia de una estrategia a mediano y largo plazo para las instituciones y docentes de la educación superior.

Las ideas anteriores resultan vigentes a más de dos décadas de su pronunciamiento, tomando en cuenta la diversidad regional y sus retos en la época actual, tales como el crecimiento de la pobreza y el hecho de ser la región del mundo más inequitativa en distribución de la riqueza. Se reconoce la necesidad de advertir a los decisores de política y a la sociedad en general la gravedad de un deterioro educativo, en un momento histórico en que los cambios científico-técnicos están transformando aceleradamente sus características. Para América Latina y el Caribe, el desarrollo científico-técnico y la incorporación a la práctica social de los resultados alcanzados son aún insuficientes, la universidad pública tiene un papel protagónico para revertir esa realidad mediante su actividad innovadora e investigativa.

Los procesos como la globalización y el neoliberalismo deben ser cuidadosamente atendidos según el análisis realizado en la CRES; se formularon propuestas de nuevos sistemas de evaluación y acreditación. También se reitera que la innovación es de particular importancia por el impacto del conocimiento y su rapidez de introducción en la práctica social. El debate destacó los problemas de financiamiento de la educación superior por parte de la insuficiente asignación del Estado y se enfatizó en su responsabilidad, aun cuando en la década de los años noventa se observó positivamente una recuperación.

En los debates se señaló que, en una sociedad basada en el conocimiento, la distribución equitativa de la riqueza implica –más que nunca– una equitativa distribución del conocimiento. Desde otro punto de vista, la desigualdad en el acceso a una educación de calidad implica necesariamente una desigualdad en las otras esferas de la vida social. La importancia del conocimiento y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las universidades fueron examinados durante el Congreso; son temas que tienen un mayor reconocimiento de su importancia en la actualidad.

Con relación a la cooperación internacional, además de debatir sobre los impactos positivos a lograr con ella, se especifica no descuidar la

amenaza de las tendencias neoliberales que pretenden reconocer la actividad educacional como una mercancía en lugar de derecho humano. Esto último fue reconocido de manera especial por la comunidad académica que lo argumentó y defendió en diversos foros internacionales.

#### **4. La segunda CRES: un eje de acción para América Latina y el Caribe**

El discurso hegemónico en la Dirección de Educación Superior de la Unesco en el período posterior a la CMES de 1998 se alejaba a pasos crecientes de los principios defendidos en aquella Conferencia y consustanciados en su *Declaración*. La tentativa de inclusión de la educación superior en los acuerdos de la OMC tenía apoyos expresivos en Unesco, así como la defensa de mecanismos transnacionales de acreditación y evaluación. En oposición a esos enfoques se articulaba la acción de varias redes universitarias de América Latina y el Caribe, en defensa de los principios y propuestas de la Conferencia Mundial. Eso se hizo visible en París +5, donde algunos temas de la CMES de 1998 habían sido rediscutidos.

A partir de la mitad de 2006 hasta mayo de 2008, el IESALC implementó alianzas con el fin de ganar capilaridad en la región a través de la articulación de las redes universitarias nacionales e internacionales, buscando fomentar la cooperación entre ellas en la dimensión sur-sur y entre ellas y países del norte –como Portugal y España– con los que muchos países de la región compartían lengua y tradición universitaria. El IESALC participó en decenas de reuniones de redes u organismos multiuniversitarios en la región, con el objetivo de fortalecer la articulación regional. Así, durante esos años, el IESALC fue conformando una agenda regional específica que dio como resultado dos proyectos de relevancia: la elaboración por el IESALC de un *Mapa de Educación Superior en América Latina y el Caribe* (MESALC) y la organización y elaboración –por comisiones de autores o autores individuales, definidos o aprobados por el Consejo del IESALC– de varios estudios sobre educación superior en la región. Esos estudios generaron los libros lanzados por el IESALC durante la CRES de 2008 y constituyeron el estado del arte en la reflexión sobre educación superior de la región en aquel momento. Juntamente con los dos documentos producidos por la CRES de 2008 –la *Declaración* y el *Plan de acción*– constituyen un importante legado

para ALC. Más que eso, ese acervo representó un consenso regional y contribuyó a sistematizar y conferir legitimidad a los principios que los representantes de la región defendieron al año siguiente en la Conferencia Mundial de 2009.

#### **4.1 La importancia estratégica de la CRES para la agenda mundial sobre educación superior**

La CRES de 2008 tuvo una importancia estratégica para posibilitar que ALC se posicionara de manera integrada y manifestara su posición política en defensa de los valores e intereses mayores de la región. Por eso, antes de cualquier definición temática por el órgano central de la Unesco o de las otras regiones del mundo y repitiendo la planeación de la CRES de 1996, los articuladores regionales —coordinados por la dirección del IESALC— definieron que la pauta de la reunión sería la identificación y análisis de los escenarios de cambio que debían orientar los esfuerzos de actores, instituciones y gobiernos en la formulación de nuevas políticas regionales para la educación superior en América Latina y el Caribe.

Entre las redes de universidades y el Consejo del IESALC se definió que el tema central de la Conferencia sería el desafío de hacer de la educación superior un bien público, un derecho social y universal y evaluar su papel estratégico en los procesos de desarrollo sostenible de los países latinoamericanos y caribeños. Se buscaría obtener de los gobiernos participantes el compromiso de que la educación superior fuera considerada política de Estado y no de gobierno, y que la referencia a la realidad sociocultural de cada país y a proyectos locales de desarrollo siempre fuera preservada. Así, claramente se pretendía —en oposición a tendencias hegemónicas en la Unesco y otros organismos internacionales— que la CRES de 2008 se tradujera en un marco político de resistencia a los intereses de la Organización Mundial del Comercio, que intentaba —e intenta— transformar la educación superior en mercancía cubierta por los acuerdos comerciales (GATS). La posición que los organizadores de la CRES defendían era garantizar la ES como bien público en la región y promover la ampliación de la calidad y el acceso de la población. Así defendían una educación con calidad social, sintonizada con el pensamiento mundial pero enraizada en nuestra región y culturas; buscaban estimular prácticas y modelos que impulsaran la integración regional solidaria entre los países de América Latina y el Caribe y la coo-

peración horizontal con otros países con base en la reciprocidad y el respeto a los intereses y culturas locales. El fortalecimiento de las redes de cooperación ya existentes tenía como meta la creación de un espacio regional latinoamericano y caribeño de educación superior. Igualmente, la importancia política de ese fortalecimiento se veía como esencial para garantizar la horizontalidad en la interlocución de nuestra región con las demás, particularmente con aquellas regiones o países que se presentaban como proveedores o exportadores de educación superior para otras regiones.

#### **4.2 Declaración y Plan de acción: una plataforma para la convergencia regional**

La *Declaración* aprobada en el plenario final de la Conferencia empieza por afirmar que la educación superior es «un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado» y por indicar como sus referentes los principios de la autonomía universitaria, el cogobierno, el acceso universal y el compromiso con la sociedad definidos en la Reforma de Córdoba. Considerando el escenario internacional, manifiesta también la preocupación con la posibilidad de ampliación de las desigualdades, diferencias y contradicciones que «impiden el crecimiento de América Latina y el Caribe con equidad, justicia, sustentabilidad y democracia». En un análisis inicial del contexto, se considera esencial que los países prioricen los Objetivos del Milenio y que la integración regional y el enfrentamiento de los desafíos se hagan con enfoques propios que tengan en cuenta la característica pluricultural y multilingüe que constituye la principal riqueza de ALC. Se considera que la educación superior tiene que fortalecerse por su rol estratégico para el desarrollo sostenible, el avance social y la promoción de una cultura de paz en la región.

Al discutir el concepto de educación como bien público social, se hace énfasis en que la calidad y la pertinencia no pueden dissociarse: deben ser la base de las políticas nacionales de educación superior y deben involucrar tanto instituciones públicas como privadas. Además, los mecanismos de acreditación que garantizan el carácter de servicio público de todas las instituciones deben ser fortalecidos en toda la región. Se reafirma el hecho de que la autonomía es una condición necesaria al trabajo académico con libertad, pero de manera a que la universidad responda a la enorme responsabilidad de realizar con

calidad, pertinencia, transparencia y eficiencia su misión de enfrentar los desafíos de la sociedad y de la contemporaneidad. Para que pueda cumplir esa misión, es de fundamental importancia que se revierta la tendencia de reducción del apoyo y financiamiento del Estado y de privatización y mercantilización de la educación superior. Se señala que la educación superior no puede ser regida por la lógica del mercado y se repudia de forma contundente el desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global y la incorporación de la educación superior como servicio comercial en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Con respecto a la creciente utilización de espacios virtuales en la educación superior, se señaló la urgencia de definir un estricto control de calidad para garantizar la utilización positiva de las tecnologías para ampliar geográfica y temporalmente el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En cuanto a los valores sociales y humanos de la educación superior, la *Declaración* reafirmó su carácter humanista y el rol de la universidad en la promoción de una revolución del pensamiento y en la defensa de los derechos humanos. La *Declaración* consideró que es responsabilidad de la universidad la búsqueda del establecimiento de una relación más activa con su contexto, así como reconocer y fortalecer el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe de los países de la región. Se reafirmó que el proceso de construcción de una agenda en ciencia, tecnología e innovación compartida por la universidad latinoamericana y caribeña debe apuntar a eliminar brechas internas o externas a la región y a generar el conocimiento que promueva el desarrollo de sus países y el bienestar de sus pueblos. La ciencia —como la educación superior— es considerada un asunto público que concierne a toda la sociedad. Por eso, la universidad debe también promover el avance de los estudios humanísticos, sociales y artísticos para fortalecer perspectivas que permitan enfrentar y superar la complejidad y multidimensionalidad de los retos. El posgrado tiene un papel central en esos procesos.

Otro de los puntos centrales de la CRES que se señalaron en la *Declaración* se relacionó con la promoción de la integración regional y la internacionalización solidaria a través de la creación o consolidación de redes académicas, que permitan superar las fuertes asimetrías que prevalecen en la región y en el mundo frente al fenómeno global de la internacionalización mercanti-

lista y predatoria de la educación superior por los países industrializados. Las redes se presentan como un interlocutor estratégico ante los gobiernos en la defensa de las identidades locales y regionales para buscar alternativas que impidan o disminuyan la sustracción de personal de alta calificación por vía de la emigración. Como principal instrumento para fortalecer los sistemas universitarios de la región (con acciones como movilidad intrarregional de estudiantes, docentes, investigadores y personal técnico y administrativo, proyectos conjuntos de educación e investigación, mutuo reconocimiento de estudios, diplomas y títulos y convergencia de sistemas de acreditación), la CRES propone la construcción de un Espacio de Encuentro Latinoamericano Caribeño de la Educación Superior (ENLACES).

El *Plan de acción* comenzó por reafirmar los valores y principios de la *Declaración*, enfatizando el concepto de educación como bien público social, derecho universal y deber del Estado. En consecuencia, la educación superior debe afirmar la calidad asociada a la pertinencia e inclusión social; promover una cultura ciudadana y democrática; afirmar los valores humanísticos, el respeto a la diversidad cultural y el compromiso con el desarrollo humano sostenible; promover los Objetivos del Milenio y de la cultura de paz; y estimular y promover la colaboración solidaria entre los países de la región y con otras regiones.

El *Plan* se desarrolló en cinco lineamientos, con recomendaciones específicas para las universidades y los gobiernos: «garantizar la expansión de la cobertura, tanto en pregrado como en posgrado, con calidad, pertinencia e inclusión social; promover políticas de acreditación, evaluación y aseguramiento de la calidad; fomentar la innovación educativa y la investigación en todos los niveles; construir una agenda regional de ciencia, tecnología e innovación para la superación de brechas y para el desarrollo sustentable de ALC, acorde a las políticas generales de cada estado miembro; y propugnar la integración regional latinoamericana y caribeña y la internacionalización de la educación superior en la región mediante, entre otras iniciativas, la construcción del ENLACES-Espacio de Encuentro Latinoamericano Caribeño de Educación Superior».

El principal legado de la CRES de 2008 reside en la reafirmación de determinados principios y valores que se habían expresado en la Reforma de Córdoba, luego en la primera CRES y en la Conferencia Mundial de Educación Su-

perior de 1998. Por otra parte, la CRES de 2008 promovió la profundización de la integración regional promovida por el ENLACES y la consolidación de la articulación de las instituciones y redes universitarias para una significativa participación política en la CMES de 2009. Finalmente, la CRES de 2008 generó las bases de un acuerdo regional para oponerse a la inclusión de la educación superior en los acuerdos de la OMC.

### **5. Bases para el cambio: la necesaria repolitización de la universidad**

El movimiento de reforma universitaria que tuvo lugar en Córdoba en 1918 se expandió por casi toda América Latina. Su contenido contribuyó a dar una identidad distintiva a las universidades latinoamericanas. Autonomía, democracia y cogobierno; desarrollo de la ciencia y el conocimiento; libertad docente y, sobre todo, la asunción por la universidad de responsabilidades políticas frente a la construcción de la Nación y la defensa de la democracia, conformaron una tradición específica, a la que hemos denominado *universidad constructora de Estado*.

Las grandes transformaciones mundiales del último cuarto del siglo XX y el fin del Estado benefactor han tenido fuertes implicaciones para las universidades de la región. El abandono de los Estados nacionales de su papel conductor en el desarrollo de los países de ALC significó también una pérdida de la centralidad de las universidades en la elaboración y construcción de políticas e instituciones nacionales y las puso en una situación de crisis identitaria y programática. Desde fines de los años setenta se impuso una nueva filosofía pública en la que se enuncia que lo privado es más eficiente y de mayor calidad que lo público y que la competencia entre individuos, instituciones, sistemas y países constituye la mejor regulación y garantía de calidad. En este contexto prevalecieron políticas que implican disminuir el apoyo a las universidades públicas, la reducción del gasto público –incluido el financiamiento de la educación superior–, dando lugar a condiciones de desamparo material y de resistencia permanente frente a políticas y proyectos privatizadores y mercantilistas.

Con la erosión de la identidad y los proyectos e instituciones regionales, la idealización del modelo de universidad elitista de investigación, representativo de algunas universidades en los Estados Unidos, se convirtió

en referente hegemónico para la mayoría de las universidades del mundo y de América Latina. En este marco tuvo lugar una competencia internacional, a todas luces inequitativa, entre universidades de todo el orbe. Hasta la fecha, entre autoridades gubernamentales y universitarias, prevalece la idea de que el único modelo exitoso y deseable de universidad es aquella que está subordinada a una lógica de mercado, a partir de una concentración casi exclusiva en la investigación —especialmente la aplicada— y en la formación centrada en el posgrado. La idealización de las universidades norteamericanas, que figuran en los primeros lugares de los *rankings* internacionales, se convirtió en el modelo a seguir, independiente de las condiciones y necesidades de los países de la región.

Hoy existe una necesidad imperiosa de recrear la identidad y el proyecto de las universidades latinoamericanas, estimando el contexto global y regional a partir de nuestras propias tradiciones. Con base en una reinterpretación actualizada de los principios de la Reforma, es ineludible reivindicar la defensa de la educación superior pública. La reconstrucción de la identidad universitaria en América Latina debe partir de una desmitificación del mercado como fin último y elemento regulador de la vida universitaria y de una descolonización de la universidad respecto al modelo hegemónico de los Estados Unidos. Tiene que partir de un proceso de repolitización de las universidades públicas para que, a partir del fortalecimiento de su autonomía, hagan frente al compromiso social y ejerzan su papel transformador del entorno social, político y económico. A lo interno, la autonomía debe sustentarse en nuevas formas democráticas de gestión, que devuelvan a los estudiantes y profesores la conducción estratégica de las universidades y que, además, garanticen el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

## **6. Bases para el cambio: la universidad y el desarrollo social y productivo**

Una de las características de los sistemas de innovación de ALC es el papel protagónico de las instituciones de educación superior (IES), que aportan la mayor parte de los recursos humanos y financieros que destina la región en este campo.

La situación de ALC en materia de investigación e innovación (I&I) se puede ilustrar mediante dos hechos que surgen de las estadísticas interna-



cionales: a) se observa una relación positiva entre lo que un país dedica a investigación y desarrollo (I+D) y la riqueza que produce y, b) en ALC, solo Brasil supera el 1 % del PIB dedicado a I+D. El rezago de ALC en materia de investigación e innovación es heterogéneo. ALC tiene una larga tradición en actividades de investigación –principalmente localizada en universidades e institutos públicos– y cuenta con una comunidad relativamente pequeña pero dinámica que contribuye crecientemente a la producción mundial de conocimiento. No sucede lo mismo con lo que muestran los indicadores de innovación: de hecho, la economía regional muestra signos de especialización regresiva, creciente concentración en bienes de bajo contenido tecnológico y escaso desarrollo de innovaciones locales para atender los problemas sociales.

La región se encuentra fuertemente rezagada respecto a los países desarrollados, tanto en publicaciones como en la apropiación del conocimiento a través de mecanismos de protección de la propiedad intelectual. Uno de los aspectos que permiten explicar este rezago, a la vez como su causa y consecuencia, es que el conocimiento generado en América Latina proviene de las IES de la región, que es además donde se formaron la mayor parte de los profesionales dedicados a la investigación. Adicionalmente, aunque existe gran heterogeneidad entre los diferentes países, el 75 % de la investigación, en promedio, es realizada por investigadores que trabajan en las IES.

Estos indicadores ofrecen una adecuada síntesis del resultado de sistemas de innovación incompletos donde, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en ALC las empresas tienen una participación marginal en la inversión en I+D. Si bien el bajo desempeño innovador de ALC no puede explicarse solamente por esto, el peso relativo IES/empresas en la inversión en I+D muestra el sesgo de sistemas de innovación donde el sector productivo tiene muy poca participación. Por otra parte, la heterogeneidad en los niveles de productividad de empresas y sectores en la región afecta la conformación de tramas productivas eficientes para generar innovaciones y crear demanda para ellas.

Se evidencia un ámbito en el que la iniciativa de las universidades de la región puede jugar un papel significativo. Desde las IES de la región pueden favorecerse las referidas interacciones, fortaleciendo la capacidad de identi-

ficar y entender los problemas y promoviendo los lazos entre los potenciales usuarios y el mundo académico. La mayoría de los estudios recientes coinciden en señalar que América Latina muestra un fuerte crecimiento de las políticas explícitas de CTI, orientadas tanto al ámbito de la investigación como de la innovación. No obstante, la articulación efectiva de las políticas de CTI en planes de desarrollo es más la excepción que la regla.

En todo el mundo se está planteando un notable crecimiento de las universidades, así como la expansión de los roles que ellas cumplen. Su vinculación con el medio productivo se fundamentó desde las más diversas posturas, con énfasis en la construcción social del conocimiento entre diferentes actores, la importancia de la valorización económica de la investigación y también en la generación de una función supuestamente nueva, denominada «universidad emprendedora» y que en sus fundamentos de vínculo con la realidad social no se diferencia de los postulados que la universidad latinoamericana hereda de la Reforma de Córdoba.

Las universidades públicas latinoamericanas inspiradas en la Reforma de Córdoba enfrentan el desafío de desarrollar formas de vinculación con el medio que conjuguen las capacidades científicas que radican en las universidades reformistas de la región con la imperiosa necesidad de calificar la vida productiva local mediante la incorporación del conocimiento científico a ella. La capacidad de hacer buena ciencia es una de las herencias que dejó la Reforma de Córdoba, que sentó las bases de la universidad de investigación y enseñanza dejando atrás el modelo confesional. Hoy, estas instituciones se enfrentan a un desafío que no es nuevo, pero sí, al menos, igual de complejo.

La larga acumulación de buena investigación en las universidades no ha logrado –y difícilmente podría hacerlo sin cambios en la estructura económica y política– cambiar radicalmente la intensidad en el uso de conocimiento para la resolución de problemas de los sectores productivos locales. Esta tarea no es solo de las universidades; en ella deben converger el Estado –a través de políticas explícitas– y la sociedad. Sin embargo, es necesario resaltar el hecho de que en el centenario de la Reforma las universidades de ALC se enfrentan al desafío de ser nuevamente capaces de redefinir su papel como agentes activos del desarrollo social y productivo.

## **7. Bases para el cambio: universidad, internacionalización de la educación superior y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

El proceso de internacionalización de la educación superior (ES) no es un fenómeno reciente. Lo nuevo que ha generado cambios en la universidad (en el modelo que se tuvo en el siglo XX) y también en la ES—en tanto conocimiento a transferir a la sociedad, a aplicar en innovación y desarrollo y generar conciencia— es la mundialización en tanto variable contextual. La mundialización genera, entre otras consecuencias, condicionamientos diversos en el papel central que cumplía el Estado en el sistema internacional. Además, amplía las posibilidades de desarrollo capitalista y, concomitantemente, de apropiación de nuevos dominios, como el conocimiento.

Los avances tecnológicos permitieron el movimiento de bienes, capitales y personas a un menor costo, e incluso que servicios que antes estaban circunscritos a las fronteras nacionales adquirieran la potencialidad de convertirse en transables. En tanto que las decisiones políticas de los principales centros de poder, en varios casos, validaron e incluso promovieron estos cambios, contribuyendo a la formación de mercados ampliados signados por la escasa o nula presencia de restricciones.

La educación superior no escapa a estas tendencias, aunque también presenta sus propias especificidades. Esto es, los cambios tecnológicos habilitaron un mayor movimiento de personas (tanto estudiantes como docentes-investigadores), abrieron la puerta a un conjunto de datos sin precedentes, y permitieron el trabajo a distancia. Al mismo tiempo, posibilitaron la difusión de ideas (tanto científico-técnicas como de organización y proyección de la propia educación superior) y, con ello, de conocimiento. Estos procesos no son automáticos, sino mediados por decisiones políticas, las que pueden facilitar o inhibir determinados flujos, así como seleccionar y privilegiar ciertos modelos de difusión (y ciertos contenidos) sobre otros. Estas decisiones se encuentran condicionadas por asimetrías de poder, que se deben tener en cuenta a la hora de entender las dinámicas mundiales y de formular alternativas.

Estos cambios generaron desafíos de base a la universidad en tanto actor central de la ES y al papel, contenidos y alcances que debe tener en su vinculación con la sociedad. Por otra parte, se puso en cuestionamien-

to a la ES en tanto bien público. El ingreso de la ES como posible servicio transable en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el modelo de universidad global y competitiva en un marco de restricciones ilustran, en buena medida, dos de los principales desafíos que interpelaron la universidad: los sistemas políticos y las sociedades entre fines del siglo XX e inicios del XXI, incluyendo el espacio latinoamericano-caribeño. Las respuestas desde la región reafirmaron el carácter de bien público y social de la ES y el papel central de la universidad, como surgió de las dos conferencias regionales que se realizaron en Santiago de Cuba y Cartagena de Indias, lo que fue confirmado en las Conferencias Mundiales.

La segunda década del siglo XXI exhibe un nuevo contexto internacional, pautado por la emergencia económica de países y regiones, que tuvo consecuencias en las políticas de desarrollo y generó cambios en la geopolítica de la sociedad del conocimiento. En la medida en que los países emergentes están pesando cuantitativamente en el mundo y, a su vez, han logrado impulsar políticas sociales, educativas, culturales y de ciencia, tecnología e innovación específicas, los espacios del conocimiento, la movilidad y los flujos se van modificando. Y con ello también los modelos de referencia y el potencial de posibilidades para los países de América Latina y Caribe.

Los condicionantes sistémicos asociados al modelo de desarrollo llevaron a una respuesta de las Naciones Unidas a través de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Agenda 2030 tiene como contenido diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que continúan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que guiaron los esfuerzos de la humanidad entre el 2000 y el 2015 en materia de desarrollo y cooperación internacional. Entre los ODS se incluye por primera vez la ES con metas en materia de acceso, adquisición de conocimientos y formación. Por otra parte, los ODS implican la articulación entre los Estados, la sociedad y otros actores, a los efectos de que las metas referidas a los ODS puedan concretarse.

La universidad se constituye como un actor central en la consecución de los ODS, en sus posibilidades de volcar la acumulación en ciencia y tecnología y en concretar ideas e innovación en programas, proyectos y aplica-

ciones en desarrollo sostenible, energía limpia, agua, infraestructura y ecosistema sostenible. La universidad es, además, el actor por excelencia en pensar críticamente el desarrollo, la participación social, en capacitar y formar y generar conciencia sobre los ods.

### **7.1 Contexto internacional: oportunidades y desafíos**

El actual contexto internacional amplía las posibilidades y oportunidades en materia de movilidad académica de estudiantes e investigadores, fenómeno que ya estaba planteado con las nuevas tecnologías de la información y comunicación. La ampliación de posibilidades se da no solamente a nivel regional, sino también interregional e internacional, en la medida en que los países emergentes también empezaron a otorgar facilidades en las políticas vinculadas con la movilidad académica.

El potencial de ampliar la movilidad está presente, aunque la región latinoamericana-caribeña está rezagada con relación a otras, por lo que hay camino para recorrer. En ese sentido, se plantean posibilidades en el aprovechamiento de economías de escala para el crecimiento de la movilidad académica en la región latinoamericana-caribeña donde también hay un potencial en materia de redes de investigación con los consiguientes beneficios en cascada en ciencia, tecnología e innovación, acceso a datos y experiencias de investigación. Estos circuitos virtuosos posibilitarían nuevos desarrollos en otros ámbitos relacionados con el desarrollo donde la universidad puede aportar significativamente y modificar la vinculación con el Estado y la sociedad a través de agendas activas en materia de ciencia, tecnología, innovación, capacitación y conciencia para el siglo xxi. Algunas experiencias regionales –como las del Mercosur educativo en movilidad académica vinculadas a procesos de acreditación regional, financiamiento de programas de investigación y otros programas de movilidad vinculados a redes regionales como el del Grupo Montevideo– dan cuenta del potencial de base para continuar desarrollando en el espacio latinoamericano-caribeño.

Todas estas oportunidades se encuentran realizadas con las posibilidades que abren los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. El reconocimiento de la es como uno de los ods y las posibilidades que abren los

otros ods a la participación de la universidad como actor central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible posiciona a la universidad en un eje central para encarar los cambios necesarios. En la medida en que la agenda internacional continúe delimitada por los condicionantes sistémicos para el desarrollo sostenible y que la Agenda 2030 se plantee organizar desde lo local con participación de actores de la sociedad civil, la universidad tendrá que jugar inexorablemente un papel central. Será una oportunidad para que ella se involucre cooperativamente en el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, constituirá un desafío en la medida en que hay tendencias que muestran a las instituciones de educación superior compitiendo globalmente por espacios educativos.

Los desafíos continuarán centrados en los contenidos a asignar a la ES y al carácter mercantilizador que se le otorga a ella. El desafío es central a la universidad e involucra modelos de universidad: entre la que busca un nicho de mercado y la comprometida con los ods y expresa en tiempo presente las funciones universitarias, hay una brecha importante. Es un desafío para la universidad, pero dados los condicionantes sistémicos y la urgencia histórica de encarar las respuestas sociales y humanas para el planeta, lo es también para el Estado y la sociedad.

## **7.2 Propuestas para el nuevo escenario internacional-regional-nacional-local**

Una propuesta central referente a la universidad latinoamericana-caribeña frente al proceso de internacionalización concierne la creación de instancias de análisis y seguimiento del sistema internacional y de la cooperación. Esto atañe a dos procesos que se desencadenaron en la última década, referidos a los condicionantes sistémicos y la emergencia de países y regiones con las consiguientes repercusiones en las políticas educativas y culturales.

La aprobación por parte de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 con los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible provee las bases para otra propuesta para la universidad latinoamericana-caribeña que atañe a la participación como actor central en los ods. Ello implica que la universidad se asuma como actor central en el proceso nacional y module con el Estado y otros actores buscando la articulación entre las iniciativas locales, el ámbito nacional, el regional y el internacional. La participación implicará que la universidad genere

instancias de articulación en distintos niveles (local-nacional-regional-internacional) y con diversos actores (Estado, sociedad civil, organizaciones regionales e internacionales).

En esa dirección, un aspecto central que deberá encarar la universidad es el papel que cumplirá en la consecución de los ODS. Una idea matriz que surge es que la articulación con instancias nacionales y regionales para encarar las funciones de investigación, docencia y extensión estén transversalizadas por temas atinentes al desarrollo sostenible. Esta línea de acción debería llevar a nuevas alianzas entre la universidad, el Estado y el sector productivo en función de los ODS. Esto implicará abordar el tema del financiamiento para proyectos vinculados a los ODS, dando prioridad a los que se relacionan con el desarrollo sostenible.

Otra de las propuestas que surge de la participación de la universidad en la Agenda 2030 concierne el ODS 9. Este objetivo, que refiere a la investigación científica y la innovación, implicará una mayor contribución de la universidad en programas de innovación, en tecnología aplicada, en articulación con empresas del sector productivo, con organizaciones de la sociedad civil y atender propuestas e ideas que surjan desde lo local. Pero también involucrará un compromiso del Estado para incrementar el presupuesto dedicado a la investigación y articular programas con el sector productivo y la sociedad civil. De esta manera, el ODS 9 retoma uno de los legados que dejó Córdoba y que fueron planteados en las dos conferencias regionales que se desarrollaron anteriormente en la región de ALC. Además, replantea con urticante actualidad la vinculación de la universidad con el desarrollo social y productivo.

En materia de movilidad de estudiantes, docentes e investigadores, la universidad latinoamericana-caribeña debería facilitar las tendencias que se manifiestan en el mundo. A tales efectos, se debería propulsar con énfasis el establecimiento de programas regionales de movilidad de estudiantes e investigadores y la generación de redes de investigación y docencia, buscando, a través de la cooperación internacional, posicionar a la región latinoamericana-caribeña en la sociedad del conocimiento mundial. Desde la región de ALC, el acompañar la tendencia mundial al incremento regional de la movilidad es también una respuesta al proceso de internacionalización de la ES. La cuestión estará entonces en las definiciones que vaya tomando la universidad de ALC

para contribuir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable. Esas definiciones pautarán el modelo de universidad que se plantea desde la región de ALC en la sociedad del conocimiento.



## Sobre los autores

### Daniel Mato

Coordinador del eje temático: *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina*. Doctor en Ciencias Sociales (1990). Entre 1978 y 2010 fue docente e investigador de la Universidad Central de Venezuela, donde en 1990 contribuyó a crear el Centro de Investigaciones Posdoctorales, en cuyo marco estableció el Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales, que dirigió hasta 2010. En 2007 estableció el Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC), del cual desde entonces ha sido Coordinador (ad honorem desde 2011). Desde 2010 es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), radicado en la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF), Argentina. En 2011 contribuyó a crear el Programa de Estudios Posdoctorales de UNTREF, de cuyo Comité Académico es miembro. En 2012 contribuyó a crear el Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA) de esa misma universidad, del cual desde 2014 es Director Adjunto. En 2012 estableció y desde entonces es Director del Programa Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina (Programa ESIAL) del CIEA-UNTREF, desde el cual en 2014 promovió la creación de la Red Inter-universitaria Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina (Red ESIAL) que actualmente cuenta con la participación de cincuenta universidades de diez países latinoamericanos.

### Humberto Grimaldo

Coordinador del eje temático: *El rol de la educación superior de cara a los desafíos sociales de América Latina y del Caribe*. Licenciado en Filosofía Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (1994); Máster en Filosofía en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma (2001); Doctor en Ciencia Política - Università Degli Studi di Salerno (2012); pasantía postdoctoral en la Universität de BONN - Alemania (2014). Ha desempeñado los siguientes cargos: Decano de Filosofía (Universidad de San Buenaventura, Bogotá, 2001), Agregado Lingüístico de la Embajada de Italia (2003-2007); Director Ejecutivo del Observatorio de Responsabilidad Social Universitaria (ORSU, Colombia, 2007-2011); Secretario de la Asociación de Universidades Católicas de América Latina y del Caribe (ODUCAL, 2013); Coordinador general del Festival de Cine Sagrado, Festival de Cine de Bogotá (2012-2016); Director del Departamento de Humanidades (Universidad Católica de Colombia, 2000

a la fecha); Consultor Académico de IESALC - UNESCO (2012-2018); Coordinador General del Observatorio Regional de Responsabilidad Social para América Latina y el Caribe ORSALC - UNESCO - IESALC (2012 a la fecha). Editor, compilador, traductor y autor de libros sobre fenomenología, filosofía de la comunicación, filosofía política, internacionalización, responsabilidad y compromiso social.

### Jocelyne Gacel-Ávila

Coordinadora del eje temático: *Educación superior, internacionalización e integración regional de América Latina y del Caribe*. Doctora en Educación Internacional y Maestra en és Lettres por la Universidad de París, en Lenguas y Civilizaciones Extranjeras (francés, inglés, alemán). Actualmente, directora de División, Profesora-Investigadora y miembro de la Junta Académica del Doctorado en Gestión de la Educación Superior de la Universidad de Guadalajara, donde estuvo a cargo del área de internacionalización durante 27 años. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel II. Coordinadora general del Observatorio Regional de la UNESCO/IESALC sobre Internacionalización y Redes de la Educación Terciaria para América Latina y el Caribe (OBIRET) y coordinadora general de la Red Regional para el Fomento de la Internacionalización de la Educación Superior en América Latina (RIESAL), financiada por la Comisión Europea.

### María José Lemaitre

Coordinadora del eje temático: *La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe*. Socióloga, con estudios de posgrado en educación, es Directora Ejecutiva de CINDA. Expresidenta de la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad (INQA/AHE) y de RIACES (Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). Estuvo a cargo del diseño e implementación de procesos de aseguramiento de la calidad en Chile entre 1990 y 2007; ha publicado numerosos artículos sobre educación superior y ha prestado servicios de consultoría para instituciones de educación superior, gobiernos y organismos bi y multilaterales en Centro y Sudamérica, el Caribe, el Medio Oriente, África, Europa Oriental, Asia Central y el Sudeste Asiático.

### Pedro Henríquez Guajardo

Coordinador del eje temático: *El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y del Caribe*. Administrador Público de la Universidad de Chile, Diplomado en Relaciones Económicas Internac-

ionales con Post-Grados en Administración Pública, Relaciones Internacionales y Ciencia Política en las Universidades de Chile, de Princeton y de Pittsburgh. En Chile, se desempeñó en el ámbito decisional de la política pública nacional (Ministerios de Hacienda, de Educación y Secretaría General de la Presidencia), desde 1990 hasta 2010. En el ámbito académico nacional, se orientó tanto a la formación de pre y post grado como a la dirección y gestión institucional en docencia, investigación y extensión en las Universidades de Chile, Central de Chile y Santiago de Chile y, adicionalmente, en la Universidad de Los Andes de Colombia. Destacan sus desempeños como Director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y como Decano de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Central de Chile. En el ámbito internacional, se ha desempeñado en organismos internacionales como Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello (1994-2001, Colombia); Director y Representante de la Organización de Estados Iberoamericanos para Chile (2006 - 2008, Chile) y Consultor del BID para el MERCOSUR Educativo y para la Oficina Regional de la Unesco para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). Desde 2011, es el Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), con sede en Caracas, Venezuela.

### Rafael Gurga

Coordinador del eje temático: *A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana*  
Ingeniero mecánico de la Universidad de la República (Uruguay); maestría y doctorado en Ingeniería e investigador titular del Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor titular en la Facultad de Ingeniería de la Udelar. Decano de la Facultad de Ingeniería de la Udelar (1992-1998); rector de la Universidad de la República (1998-2006). Premio Rolex a la Innovación (Suiza, 1998); premio Techaward de la Universidad de Naciones Unidas; de la Universidad de Santa Clara y las principales empresas de Silicon Valley al logro tecnológico (California, EE. UU., 2004). Presidente del Consejo de Gobierno del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe-IESALC (2006-2008). Secretario General de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo-AUGM (2006-2009). Posee sesenta publicaciones en revistas arbitradas y congresos sobre mecánica de los fluidos (transitorios hidráulicos, fenómenos oscilatorios, flujo a superficie libre, flujo helicoidal, control de heladas, nieblas, olores y polvo).

### René Ramírez

Coordinador del eje temático: *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe*

Ministro/Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Presidente del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI); Presidente de la Empresa Pública del Conocimiento Yachay EP; Presidente del Consejo de Administración del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL); Investigador Invitado para el Proyecto 'Alice' del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra en Portugal. Otros cargos desempeñados: Presidente del Consejo de Estado de Educación Superior del Ecuador; Ministro/Secretario de Planificación y Desarrollo; Presidente Pro Tempore del Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Unión de Naciones Suramericanas, máxima autoridad del eje Ciencia, Tecnología e Innovación de la Presidencia Pro Tempore de la CELAC. Economista. Maestro en Desarrollo Económico por el **International Institute of Social Studies (ISS)** of Erasmus University Rotterdam, La Haya-Holanda; Maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México-México y Doctorante en Sociología económica con especialización en Relaciones de Trabajo, Desigualdades Sociales y Sindicalismo por la Universidad de Coimbra-Portugal. Ha realizado publicaciones referentes a estudios de pobreza, desigualdad, economía del conocimiento (Ciencia, tecnología e innovación), educación superior, buen vivir, economía ecológica y uso del tiempo. Coordinó y lideró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.



**Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2018.  
El tiraje fue de 500 ejemplares.**