

6



**LA EDUCACIÓN SUPERIOR
LATINOAMERICANA EN EL INICIO DEL
NUEVO SIGLO. SITUACIÓN, PRINCIPALES
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS FUTURAS**

*Latin American Higher Education in the Beginning of
the New Century. Situation, Main Problems and Future
Perspectives*

Norberto R. Fernández Lamarra* y Cristian G. Pérez Centeno*

RESUMEN

Superados los efectos iniciales de las graves crisis económicas del inicio del presente siglo que afectaron la región, varios países de América Latina desarrollaron políticas educativas tendientes a fomentar la inclusión plena en la educación que garantice el derecho a la educación para toda la ciudadanía -fundamentalmente para los sectores más desfavorecidos, tradicionalmente excluidos- buscando incrementar la cobertura, mejorar los indicadores de eficacia y eficiencia educativa y promover mayores niveles de graduación, atacando los significativos niveles de desigualdad. La Educación Superior, en particular la Universidad, fue el nivel educativo en que esta orientación de las políticas democratizadoras tuvo mayor incidencia y foco, probablemente debido a su alta desigualdad en el acceso –aun considerando la masificación verificada en las últimas

* Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina).

décadas del milenio pasado-, la fuerte segmentación y fragmentación institucional y su heterogénea calidad. Los resultados de la evolución permiten demostrar una significativa democratización de los sistemas de educación superior de América Latina en la última década, avanzando en la dirección de los objetivos mencionados. También se aprecia una mejora relativa superior en los sectores con menor capital educativo en comparación con los de aquellos que poseen una mayor tradición de acceso a los servicios educativos. Sin embargo, estos avances -conseguidos sobre la base de un mejoramiento general de los indicadores socioeconómicos- no logran torcer todavía, de manera estructural, los niveles de desigualdad que se expresan a nivel universitario. El trabajo presenta también la situación regional respecto de las principales problemáticas que la gestión universitaria debe atender y el modelo de aseguramiento de la calidad vigentes para evaluar las carreras e instituciones de educación superior. En este último sentido, la educación superior latinoamericana –sin embargo- manifiesta una fuerte heterogeneidad y dificultades para dar cuenta de las nuevas exigencias a las que está sometido, que también ponen en cuestión los avances alcanzados.

PALABRAS CLAVE: Educación Superior, América Latina, Democratización, Gestión, Evaluación de la Calidad Educativa.

ABSTRACT

Overcame initial effects of severe economic crisis that affected the region in the beginning of this century, several Latin American countries developed educational policies aimed at promoting full inclusion in education that guarantees the right to education for all citizens, mainly for most disadvantaged sectors, traditionally excluded. Thus it has sought to increase coverage, improve performance indicators and educational efficiency and to promote higher levels of graduation, attacking registered levels of inequality. Higher Education, specifically University, was perhaps the level of education with highest incidence and focus by democratizing policies, probably due to high inequality existing in access -even considering the mass growth verified in last decades of past century-, strong segmentation and institutional fragmentation and heterogeneous quality. Data about its evolution demonstrate a important democratization of higher education systems in Latin America in the last decade, moving in the way of mentioned objectives. A relative higher improvement is also seen in sectors with less educational capital compared to those who have a longer tradition of access to educational services. However, these progresses -based on a general social and economic indicators improvement - don't structurally modify inequality levels expressed at university level. Paper also presents a regional situation with regard to main problems that university administration must address and to current quality assurance models to evaluate programs and higher education institutions. However, in this sense, Latin American higher education shows a strong heterogeneity and difficulties to account for new requirements, which also question progresses achieved.

KEY WORDS: Higher Education, Latin America, Democratization, Administration, Educational Quality Assessment.

1. INTRODUCCIÓN

Como aporte al Monográfico sobre "La educación en América Latina hoy" de la REEC, nos complace presentar un estado general de la situación de la educación superior en la región.

No podemos dejar de señalar, sin embargo, que tanto por las dimensiones geográficas del área como por su característica heterogeneidad, su abordaje como conjunto impide atender las diferencias que existen entre cada uno de los países que la conforman como hacia el interior de cada uno de ellos. En cierto sentido, hablar de "América Latina" es una entelequia. De todos modos, dado el carácter general comparativo que nos proponemos, queda justificado a fin de ofrecer a la comunidad académica española y europea, una apreciación global de la situación regional. El riesgo –y la limitación del trabajo– es, de algún modo, la invisibilización de las singularidades nacionales. Necesariamente habrá de ser complementado y contrapesado con un análisis particular que considere cómo esta situación general y las perspectivas que se plantean para el futuro, se expresan en cada uno de los países (incluso más, en algunos casos, dentro de los mismos). Por razones de espacio, este trabajo sólo considera aspectos globales de la región, aun cuando para graficarlos, podamos hacer particular referencia a ciertos casos nacionales.

Para ello, hemos condensado resultados de estudios que venimos desarrollando desde hace varios años, así como las de muchos otros especialistas de la región.

En términos temporales, nuestra atención se enfoca en la primera década de este siglo porque es cuando los países latinoamericanos cambian la dirección de las políticas que venían desarrollando hasta entonces. Debemos señalar también que uno de los problemas que caracteriza la región es la falta de disponibilidad de datos estadísticos sistemáticos, completos y actualizados en la temática. Por ello, concentrarnos en el período 2000-2010 nos permite tener datos comparables para el conjunto regional, que posibiliten producir información válida. De todas maneras, como veremos, este decenio 2000-2010 será considerado en un sentido no restrictivo; buscaremos ofrecer la mayor actualización posible en aquellos aspectos para los cuales esté disponible información que contemple al conjunto regional. Los datos que utilizamos corresponden a sistemas estadísticos internacionales diversos, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Sistema de Tendencias

Educativas de América Latina (SITEAL) del IPE/UNESCO y de la OEI, así como del Instituto de Estadísticas y de la OREALC, ambas de la UNESCO.

2. EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA EN EL NUEVO SIGLO

¿Cómo evolucionó la educación superior y la universidad en América Latina en este siglo? ¿En qué dirección y aspectos está cambiando? ¿Acompaña el desarrollo económico que experimenta la región o tiene un comportamiento contracíclico? ¿Se está democratizando? ¿En qué sentido?

En este primer apartado consideraremos tanto los niveles de inversión pública asociados a la educación superior como el incremento en la cantidad de instituciones, estudiantes, docentes e investigadores, en el contexto regional latinoamericano, debido a que:

“La educación –históricamente- ha reproducido en Latinoamérica el grado diferencial de acceso a los servicios sociales y a la distribución de la riqueza a través de múltiples indicadores: la cobertura que los sistemas educativos han alcanzado; el acceso, la permanencia y el logro de determinados niveles de formación por parte de grupos socioeconómicos diferentes –o según su residencia geográfica, género o etnia-; la calidad de los servicios a los que cada uno de esos grupo de población puede acceder; los niveles de repitencia y de deserción; entre los más importantes. Los cambios que se producen en esos indicadores de lo educativo, suelen tener relación -directa o indirecta- con los vaivenes económicos de cada uno de los países y con los cambios en la distribución de las mejoras/retrocesos económicos” (PÉREZ CENTENO, 2015: 397).

2.1 El contexto económico latinoamericano

Dada esta situación, es importante considerar lo que viene sucediendo en América Latina durante el período que estudiamos ya que, no solamente rompe con el proceso en desarrollo del último cuarto del siglo XX sino porque su desarrollo tiene un signo marcadamente distinto al que se está produciendo en América del Norte y Europa.

En el primer caso, nos referimos a que los países de América Latina atravesaron complejos procesos político-institucionales y económicos de crisis, en su mayoría, propios de la transición y la consolidación democrática, luego de haber sufrido en décadas anteriores –la mayoría de ellos- dramáticas dictaduras militares. Junto con las debilidades políticas se verificaron crisis en sus economías como efecto de los impactos de la globalización, de las sucesivas crisis internacionales, la implantación de “economías de mercado” y la internacionalización de las decisiones económicas nacionales. Esto se implementó en la mayoría de los países a partir de drásticas reformas del Estado y a la privatización de los servicios públicos. Esto generó un fuerte incremento de la desocupación y, por ende, de la pobreza, de la exclusión y de la marginalidad social y

económica que “explotó” muy fuertemente hacia el final del siglo pasado e inicios del actual. Estos procesos han incrementado, asimismo, las desigualdades entre los países desarrollados de América del Norte y de Europa y los países en desarrollo -si así se prefiere denominarlos- de la región.

Posteriormente, a partir de la salida de la crisis con que se inicia el actual milenio, la región logra cambiar el sentido de su deterioro. Utilizando los últimos datos disponibles en fuentes estadísticas internacionales (fundamentalmente del Banco Mundial, FMI y CEPAL) y sintetizando el desarrollo realizado por Pérez Centeno (2015) para la primera década del siglo, podemos afirmar que se produce:

- *Fuerte y sostenido desarrollo económico*, en niveles muy superiores a los que lo hicieron a nivel mundial y, especialmente, América del Norte y Europa.
- *Redistribución de la riqueza*. El crecimiento general experimentado logra distribuirse más equitativamente dentro de los países hacia toda la sociedad. Excepto en casos específicos, todos los países disminuyeron su nivel de desigualdad -7%- (en el marco de un crecimiento poblacional del 13,2%), rompiendo la tendencia de la década de los '90.
- *Disminución de la pobreza e indigencia*, un 23% y un 27% respectivamente. Sin embargo, aun cuando 51 millones de personas salieron de la pobreza y 25 millones de la indigencia durante la primera década del siglo, casi el 40% de la población latinoamericana todavía es pobre y alrededor del 10% es indigente, afectando un total de 164 millones de personas. En otras palabras, el logro del período es altamente significativo pero no logra romper con una estructura todavía fuertemente injusta y pauperizada.
- *Aumento de los niveles de actividad, empleo y del salario real*. La tasa de empleo aumenta para el conjunto de Latinoamérica en todo el período. El desempleo logra reducirse alrededor del 40% (del 11,2% en 2002 hasta el 6,7% en 2012). La Tasa Bruta de Actividad, la Tasa Bruta de Participación y la Tasa de Asalariados, presentan evoluciones socialmente favorables, impulsando el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. Concurrentemente, el salario real y el mínimo aumentan 2,5 y 2,7 veces, respectivamente.
- *Mejoramiento general de los indicadores sociales*. La consideración de otros indicadores sociales –mortalidad, salud, género, protección infantil, infraestructura, acceso a servicios básicos, etc.- muestran también evoluciones hacia la mejora.

Estas novedades se producen con un peso relativo mayor para los grupos de población más desfavorecidos –aun cuando no logre revertir las desigualdades estructurales- y han logrado sostenerse en períodos de tiempo inusualmente largos aún en el contexto de crisis de las economías centrales del mundo, sorteando con menor impacto los cimbronazos globales que se han producido en lo que va del milenio. No obstante lo

cual, el nivel de pobreza regional continúa siendo elevado y requiere el sostenimiento del desarrollo a lo largo del tiempo. En términos comparados, el proceso latinoamericano diverge del que están atravesando otras regiones del mundo, particularmente las más desarrolladas como América del Norte y Europa¹.

2.2. La inversión pública en educación superior

El gasto público en educación creció en la región durante la década pasada, “pasando aproximadamente de un 4,5% a un 5,2% del PIB en promedio” (OREALC, 2013: 22), en un marco de aumento del PBI regional –como hemos visto-. Éste es un dato muy importante ya que “los análisis indicaron que –en general– el gasto público en educación fue uno de los factores relevantes para explicar las diferencias de logro de las metas de educación para todos entre los países” (Ibíd.: 22-23).

El mayor nivel de gasto se explica principalmente por una expansión de los sistemas educativos en los distintos niveles de formación: la cantidad de estudiantes de educación superior por cada 100.000 habitantes creció el 43,7% (de 2.316 a 3.328) entre 2000 y 2010; en tanto que el gasto público en educación superior por alumno como porcentaje del PBI per cápita, se retrajo: pasó del 43,6 al 29,6%².

Con fuertes diferencias entre países, el gasto privado en educación del conjunto regional (que tiende a distribuirse inequitativamente entre la población), es proporcionalmente mayor que en los países de la OCDE (1,2% vs. 0,9%, en 2010).

Lamentablemente no existe información agregada y actualizada disponible para considerar la inversión universitaria ni en ciencia y tecnología que está realizando la región y que permitiría profundizar el análisis en este aspecto.

2.3. La cobertura del sistema de Educación Superior

Los datos disponibles en el SITEAL indican que un tercio de los jóvenes latinoamericanos entre 18 y 24 años se encuentra escolarizado, lo que representa una continuidad de la expansión de los sistemas educativos respecto de décadas precedentes en las que la matrícula ya había crecido significativa y crecientemente. Sin embargo las brechas de acceso asociadas al nivel socioeconómico del hogar de origen y el área de residencia disminuyeron muy levemente, manteniéndose la fuerte inequidad según ambas variables. Por otra parte, un análisis comparativo entre países expresa las importantes diferencias y diferentes ritmos de expansión entre ellos. Si la comparación se realiza con

¹ Para un mayor detalle y acceso a datos sugerimos el texto de Pérez Centeno (2015). Aquí sólo se sintetizan las conclusiones del mismo a modo de contextualización socioeconómica general.

² Sin embargo, en 2010, duplica el promedio del gasto público por alumno en educación primaria; una relación que era sensiblemente mayor al inicio de la década cuando lo triplicaba (OREALC, 2013).

los países más desarrollados, la tasa de escolarización del nivel es baja -prácticamente la mitad-.

Cuando nos enfocamos en el crecimiento del acceso a la educación superior se observa que durante la década del 2000, se expandió aceleradamente acumulando un crecimiento del orden del 43,7% -como ya mencionamos-, situando a la región dentro de la tendencia internacional. Las proyecciones para el año 2015 estiman que la tasa bruta de matrícula en educación terciaria promedio regional en el orden del 51% (OREALC, 2013).

Nuevamente, las diferencias internacionales son altas persistiendo una fuerte heterogeneidad en este nivel educativo, superior a la de los niveles más bajos del sistema y beneficiando especialmente a los sectores de mayores ingresos y de zonas urbanas.

“Sin embargo, (...) los países de la región se distribuyen tanto por sobre como por bajo la tendencia promedio esperada para sus características; por cuanto países con condiciones similares poseen en la práctica niveles muy diferentes de cobertura en la educación terciaria, sugiriendo la diferente prioridad que los países otorgan a este nivel educacional” (OREALC, 2013: 135).

En relación con la equidad étnica, la educación terciaria latinoamericana presenta avances progresivos en las últimas décadas en relación a cobertura y acceso, sin embargo el mantenimiento estudiantes pertenecientes a pueblo originarios persiste insuficiente. El informe de seguimiento del Programa Educación para Todos (UNESCO, 2010) analiza las acciones realizadas por los países de la región pero concluye que los logros en cuanto al acceso son incipientes (0,6% en Brasil y en Colombia, 3% en Ecuador, etc.) y el egreso es consecuente con ello (sólo se gradúa el 20% de los que acceden), aun cuando se han desarrollado múltiples experiencias orientadas especialmente a esta población indígena con apoyos financieros específicos.

2.4. La eficiencia del sistema de Educación Superior

Para tener una perspectiva más precisa del desarrollo de la educación superior latinoamericana es importante considerar el nivel de finalización de los estudios ya que posee fuertes niveles de deserción y cursados de duración muy superior a la teórica. Se producen interrupciones, reingresos y cambios que hacen dificultosa la interpretación del grado de aprovechamiento que los diferentes grupos sociales hacen de la posibilidad de acceder a la educación superior. Los datos, como veremos, confirman, la situación.

Previamente señalemos –como lo desarrolla específicamente Poggi (2014)- que en las últimas décadas, la región ha logrado ampliar significativamente la cobertura del nivel medio. Y que ello, aun cuando la tasa de finalización es todavía baja, viene generando una presión creciente por el acceso a los estudios superiores. En efecto, la Tasa Bruta de Escolarización secundaria pasó del 82,7 al 90,1% entre 2000 y 2010, y la finalización de

estudios secundarios se incrementó en todos los países de la región para la población de 20 años y más; los datos disponibles en el SITEAL lo confirman excepto para el caso de Paraguay. Insistimos en que estas cifras generales ocultan heterogeneidades muy amplias entre países así como la dinámica interna de las mejoras que poseen ritmos diferenciados según cada caso. Otro tanto debe recordarse respecto del nivel de logro y significación de las mejoras cuando se trata de población urbana o rural, el sexo, los antecedentes educativos familiares o el nivel socioeconómico, por ejemplo.

A pesar de dichos avances relativos en América Latina sólo uno de cada 10 jóvenes de 25 a 29 años de edad había completado cinco años de educación superior en 2010 con fuertes discrepancias entre países, una vez más. La cifra es evidentemente baja, pero su dinámica en la década es importante: aumentó un 47,3%, pasando del 6,98% al 10,28% entre el inicio y el final de la misma (OREALC, 2013), superando la mejora del acceso (43,7%) y ganando muy levemente en eficiencia.

Una vez más, la mejora observada tampoco impacta del mismo modo en función del nivel socioeconómico: en 2010, mientras que el 18,3% de la población de 25 a 29 años pertenecientes al quintil más rico finaliza los estudios terciarios, apenas lo logra el 0,7% de quienes pertenecen al quintil más pobre. El aprovechamiento de la expansión del sistema educativo en el período considerado es superior entre los más desfavorecidos pero las cifras hablan claramente de la heterogeneidad y desigualdad que aún caracteriza a la educación superior latinoamericana. En la misma dirección se expresan diversos autores que estudian la situación universitaria regional (EZCURRA, 2011; AA.VV., 2012; GAZZOLA y DIDRIKSSON, 2008; BRUNNER y VILLALOBOS, 2014; entre muchos otros) y que afectan el nivel de democratización del sistema, que desarrollaremos específicamente más adelante. En términos conceptuales se condensan en la noción de “inclusión excluyente” propuesta por Ezcurra (2011).

3. POLÍTICAS Y GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA

¿Cuál es el estado de la situación, los problemas y las perspectivas de las políticas y de la gestión de las universidades en América Latina, frente a las nuevas realidades y responsabilidades políticas, sociales y académicas de las instituciones de educación superior (IES)? ¿Cuál es la agenda actual y cuál que sería aquella que debe construirse para promover un debate amplio, participativo y democrático en cada país, en cada institución universitaria y, por supuesto, en el conjunto de la región para posibilitar el mejoramiento de las universidades, de sus políticas y de su gestión?

La educación superior tiene una muy significativa proyección al futuro y su desarrollo actual, afectará fuertemente el desempeño de la sociedad por veinte o treinta años, incidiendo positiva o negativamente en su desarrollo democrático y en su

contribución a la justicia social. Un primer paso hacia la construcción de la agenda es asumir los principales problemas actuales, analizar los avances y limitaciones en relación con las políticas y los programas y proyectos en ejecución y plantearse las perspectivas posibles hacia el futuro. Para estos planteamientos es muy importante conocer los resultados de los estudios e investigaciones en marcha, las conclusiones de las reuniones internacionales más importantes y considerar el estado actual del debate, tanto desde lo académico como desde lo institucional.

Debe señalarse -antes- que simultáneamente con los procesos socioeconómicos de las últimas décadas, adquirió una importancia creciente la sociedad del conocimiento y de la información y la consecuente revolución tecnológica, en especial en cuanto a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICs), intensificando las diferencias en materia de educación tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

En diversos desarrollos previos (ver Fernández Lamarra -sólo y en coautoría-, 2004, 2005, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015) hemos buscado contribuir en ambos sentidos –la construcción de esa agenda y su debate público. Aquí sintetizaremos los elementos centrales en términos de las políticas y los desarrollos necesarios en términos de la gestión universitaria latinoamericana.

- *Creación de mecanismos de regulación nacional y regional.* Se establecieron procesos de regulación de la educación superior que hicieran frente al descontrolado aumento y disparidad en la calidad de las instituciones, en particular de las privadas. En algunos casos implementados a través de normas jurídicas o a través de procesos de acreditación institucional, para regular la apertura o el funcionamiento de dichas instituciones.
- *La calidad de la educación* (se desarrollará en el siguiente apartado).
- *Información sobre los sistemas de educación superior.* Si bien es loable la sistematización que cada país, el IESALC/UNESCO y la OEI o el IIPE realizan cotidianamente, la compleja tarea de obtener información sobre los sistemas y sobre sus instituciones reflejan, en buena medida, las debilidades de las instancias de control y supervisión de las instituciones, y la escasa apertura de estas instituciones para dar a conocer información sobre sí mismas. La carencia de registros y de acciones sistematizadas de relevamiento y actualización de la información sobre el número de instituciones existentes y la falta de definiciones consensuadas (por ejemplo sobre que se considera universidad) obstruyen la posibilidad de realizar estudios comparados nacionales y regionales. Un ejemplo de esto es la imposibilidad del propio IESALC de disponer -hasta ahora- de información regional precisa sobre el número de instituciones de este nivel existentes y de su matrícula.

Por otra parte, se señala la importante iniciativa de transparentar y transformar de dominio público distintas informaciones sobre las IES, tal como es el caso de la publicación de los resultados de los exámenes, actividades de transferencia o investigación o de datos cuantitativos, etc., como en los casos de Brasil, Chile y Colombia; o los intentos de algunas redes internacionales con el objetivo de cubrir este déficit, por ejemplo, la Red INFOACES en el marco del Programa ALFA de la Comunidad Europea.

- *Organización y consolidación de los sistemas universitarios y de su gestión.* Además de la inclusión constitucional del derecho a la educación y a la autonomía de las universidades públicas en todos los países latinoamericanos, se verifica una tendencia a ordenar jurídicamente los sistemas superiores a través de leyes específicas para este nivel. Su desarrollo es dispar porque está ligado al devenir político de cada país.
- *Crecimiento de la matrícula y baja eficiencia interna de los sistemas de educación superior,* ya analizado en el apartado anterior.
- *Falta de flexibilidad, actualización y cambio de los diseños curriculares.* Existe una fuerte disparidad en materia de planes de estudio, con objetivos formativos y titulaciones muy diversas y, por ende, con duración de los estudios muy disímiles³. Por otra parte, hay una inadecuada estructura de los planes de estudio, poca atención a la dimensión práctica del currículum, con métodos de enseñanza pasivos, memorísticos y descontextualizados, con procedimientos de evaluación poco adecuados y una escasa coordinación de las enseñanzas entre los profesores. Urge un cambio en la dinámica del conocimiento que debe incorporar las tecnologías de información y de comunicación al currículum y dar cuenta de las necesidades sociales, tanto nacionales como regionales.
- *Niveles críticos de formación previa que poseen los ingresantes.* Este es un tema recurrente en la mayor parte de los países, siendo la articulación entre los distintos niveles educativos un tema crítico, aún no resuelto. Para superar los déficits y diferenciales de formación previa y contribuir a la igualdad de oportunidades se han puesto en marcha distintos mecanismos de regulación del ingreso. En algunos países (como Brasil, Chile y Colombia) se han aplicado sistemas de ingreso a las universidades a nivel nacional. En otros, como Argentina, donde el ingreso a la universidad pública es irrestricto, algunas instituciones ofrecen cursos niveladores o

³ En Argentina, por ejemplo, hay más de 100 títulos diferentes de ingeniero. Así, se encuentran en un mismo país denominaciones muy diferentes de las titulaciones de una misma área profesional y, a su vez, duraciones también distintas de una misma carrera profesional.

introdutorios en función de la carrera elegida. El problema de fondo, sin embargo, no está solucionado –aun cuando se conocen diversas experiencias de articulación en desarrollo- y se relaciona de manera directa con la formación en la enseñanza media y la orientación de los estudiantes en cuanto a sus elecciones futuras y a la oferta real existente en materia de estudios superiores y a las necesidades de cada país.

- *Escasa articulación entre universidad, sociedad y sector productivo.* En América Latina existe un escaso conocimiento acerca de la naturaleza, los fines y los resultados de las IES por parte de la sociedad y muchas veces del sector productivo. Esto produce una fragmentación y una débil participación organizada en su apoyo o en sus actividades, lo que es necesario superar. En la actualidad, se observa una tendencia a establecer esta relación a partir de la rendición de cuentas: desde un concepto de la responsabilidad social de las universidades en el manejo de los fondos públicos y el control del Estado sobre dichos fondos. Esta relación puede analizarse desde ambas concepciones, involucrando al Estado como contralor por un lado y garante por el otro. Desde la universidad, en particular desde la universidad pública, se deben dar a conocer y transferir los productos que contribuyen al desarrollo de un país, hacia la sociedad y el sector productivo, conjugando la producción científica y académica de la universidad con las necesidades sociales y de la producción que se requieran. En general, la relación entre universidad y sociedad se puede manifestar de distintas maneras ya sea a través de la transferencia de conocimiento, investigaciones, prácticas y tecnología, así como también la participación social en el gobierno de la universidad. En los últimos años está surgiendo una nueva concepción al respecto: la Responsabilidad Social Universitaria (RSU).
- *Baja inversión en investigación científico-tecnológica.* La capacidad institucional para la investigación está predominantemente situada en las universidades y en centros específicos públicos/estatales, los que si bien pueden tener un financiamiento mixto (privado-público, como en el caso de Brasil y Chile), dependen generalmente de los presupuestos nacionales en ciencia y tecnología, los que son crecientes pero aún exiguos. Así es como el promedio del gasto en ciencia y tecnología⁴ en la región es del orden del 0,5 % del PBI, mientras que en los países desarrollados es, en general, superior al 2%. Brasil ha sido el único país que superó el 1%, incrementando en poco tiempo el 0,7% que registraba en el año 2000. Chile también incrementó el gasto en C y T, pasando del 0,5% en el año 2000 al 0,75% actualmente. Argentina ha alcanzado durante esta década el 0,6% y México el 0,5%.

⁴ Hemos indicado que no existen datos globales actualizados que permitan ofrecer mejor información en este punto.

La mayoría de los demás países latinoamericanos están por debajo de ese porcentaje. Frente a los desafíos actuales en que la Sociedad del Conocimiento se constituye en base para el desarrollo futuro, la escasa producción científica – tecnológica de la mayoría de los países latinoamericanos –quizás con la excepción de Brasil- se plantea con un fuerte déficit.

- *Incidencia de programas de educación a distancia.* Hay una fuerte -y a veces negativa- incidencia de programas transnacionales -particularmente de posgrado- que llegan a través de campus virtuales vía internet y de otras modalidades de educación a distancia y presenciales, infringiendo muchas veces las normativas nacionales y sin asegurar niveles de calidad comparables con los de sus países de origen. Muchas veces son dictados por instituciones no autorizadas y, por tanto, sin controles. En este sentido, se observa que no existen -o son muy escasos- los mecanismos e instrumentos regulatorios específicos para el aseguramiento y acreditación de la calidad de universidades virtuales transfronterizas. Generalmente, las universidades de origen extranjero que operan en algún país de la región asumen uno de dos caminos: o se registran como universidad dentro del país siguiendo los procedimientos establecidos para su autorización, control y vigilancia como una universidad local o se asocian con una universidad local para otorgar los diplomas, grados y títulos con el amparo legal de dicha universidad local. El desarrollo de la educación a distancia, por parte de universidades de cada país, ha avanzado significativamente, ya sea a través de universidades que sólo brindan este tipo de educación o a partir de la implementación de sistemas de educación a distancia en un alto número de instituciones. En este sentido, se hace necesario plantearse una adecuada articulación entre la educación universitaria presencial y la virtual -a distancia- aprovechando las ventajas de cada una de ellas y tratando de superar sus limitaciones.
- *Privatización de la educación superior.* Creación de un alto número de nuevas universidades privadas, diversificación –quizás excesiva- de la oferta en función de la demanda, competencia interinstitucional por la matrícula, introducción de modelos de gestión de carácter empresarial (también en las universidades públicas), nuevas modalidades de gestión de gobierno y toma de decisiones, de contratación de profesores -a través de incentivos y evaluaciones de performance- y mecanismos no académicos de control o rendición de cuentas; etc.
- *Mercantilización de la educación superior.* Si bien los países de América Latina han adoptado una concepción de la educación como bien público y social (UNESCO, 1998 y 2008) a partir de una fuerte militancia regional de los gobiernos y de los académicos en esta dirección, los debates respecto de considerar la

educación y los servicios educativos como parte del comercio de servicios regulados por el Acuerdo General para el Comercio de Servicios, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁵, no han sido ajenos. En varios aspectos, sin embargo, la tendencia a la “liberalización en el comercio de servicios de enseñanza” o “comoditización” puede observarse en ámbitos específicos de la educación superior (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2003, 2010 y 2012; BRUNNER, 2011). De esta manera se compromete el acceso a la educación superior que quedaría determinado por las fuerzas del mercado y posibilitando que proveedores privados y extranjeros monopolicen los mejores estudiantes y los programas más lucrativos de educación superior.

- *Sobrecarga de exigencias burocráticas y rendición de cuentas.* A través de las agencias de evaluación y de promoción científica, se desarrollan políticas estatales que controlan los fondos que las universidades reciben. Coexisten distintos programas, no siempre articulados, vinculados con la promoción científica y con el desempeño docente, ha venido acompañado de una sobrecarga de tareas administrativas y de obligaciones académicas y científicas, como la obligatoriedad de publicar, investigar sobre determinado tema, realizar cursos de actualización científica y docente u otras que han incidido negativamente en la dedicación a las tareas de docencia. Dichas situaciones se agravan con la implementación de incentivos salariales ligados al desempeño y a la promoción de la formación docente y a la investigación que desvinculan al docente de su quehacer específico y enajenarlo con exigencias a veces poco razonables (ARAUJO, 2003).
- *Limitada formación y nivel académico de los docentes.* Durante la década del 90 se registró en toda América Latina -con mayor énfasis en algunos países como Brasil y México- el desarrollo de programas de promoción y desarrollo de los posgrados, pero los cuerpos académicos consolidados con esa formación son aún relativamente pequeños y su distribución en las IES es insuficiente y desigual. Estos programas de promoción de la formación académica suelen estar ligados a incentivos económicos y orientados a la investigación más que a la docencia y la formación permanente del profesorado. Argentina es uno de los países con mayor desarrollo universitario pero con más bajo nivel de formación doctoral de los docentes universitarios. En las universidades públicas, alrededor del 20% de los docentes tienen título de doctor; porcentaje que disminuye significativamente en el sector privado.
- *Deficiencia en los sistemas de acceso, desarrollo, promoción y evaluación del personal de las instituciones de educación superior.* En general, las formas de

⁵ En particular los acuerdos adoptados en 1990 y en 2001 en el GATS (General Agreement on Trade in Services) en el marco de la OMC.

acceso a cargos docentes son muy heterogéneas, que van desde concursos públicos regulados, por ley con exámenes de oposición hasta otros con criterios discrecionales relacionados con cada institución y con modalidades contractuales derivadas del sector empresarial. En muy pocos países existe el “tenure” y los cargos docentes de las universidades públicas son concursados y por períodos de tiempo específico –usualmente 5 o 6 años-. La sustanciación de concursos se relaciona con la disponibilidad de presupuesto y con la orientación de políticas institucionales, por lo que a veces no guardan la periodicidad teórica que corresponde. En Argentina, por ejemplo, hay docentes que permanecen con carácter de interinos en cargos no concursados por más de 10 años. A esto habría que agregarle, las nuevas modalidades de contratación de los docentes, por semestres o anualmente, lo que acentúa la inestabilidad laboral. En muchos países, durante la década de los 90, hubo una fuerte desinversión en educación superior en el sector de la educación pública, lo que ha llevado a una “pauperización” de la profesión docente y del personal no docente que trabajan en las instituciones de educación superior. Esto ha generado una falta de incentivo para desarrollar las respectivas carreras, donde los salarios del personal docente y administrativo de las instituciones públicas se han rezagado, en relación con otros sectores. Aparece entonces, la figura del docente llamado “taxi” u “ómnibus”, que debe trabajar en distintas instituciones para compensar su bajo salario, situación que repercute en la calidad del proceso de enseñanza y en su propia formación. En algunos países hay un desarrollo incipiente de programas de estímulo al desempeño del personal académico, que han posibilitado retener, en alguna medida, a los profesores de carrera del más alto nivel, en particular en las instituciones públicas. Los sistemas vigentes adolecen en muchos casos de varios problemas de concepción y funcionamiento, particularmente en cuanto a los mecanismos de dictámenes deficientes, el predominio en la evaluación de la docencia en términos de criterios cuantitativos, la evaluación de los profesores a nivel individual sobre el grupal, la heterogeneidad de su aplicación en las instituciones, la desproporción que guarda el monto de los estímulos respecto al salario, el escaso reconocimiento a las actividades de apoyo al aprendizaje de los alumnos (tutorías) que realizan los profesores y las de extensión o transferencia a la comunidad, las que también suelen ser poco valoradas. Estos procesos de evaluación de la docencia, aún están muy poco extendidos y sistematizados, siendo -en su mayoría- realizados por las instituciones con instrumentos y criterios escasamente confiables, y que muchas veces se corresponden sólo con la opinión de los alumnos más que con el desempeño docente integralmente considerado.

Esta caracterización regional es consistente con transformaciones que experimenta la educación superior a nivel global y que J. J. Brunner sintetizó en siete grandes tendencias:

“1. Masificación de los sistemas, producto de la oferta cada vez mayor de oportunidades de acceso; 2. Diferenciación horizontal y vertical de los sistemas e instituciones; 3. Aseguramiento de la calidad de los servicios y productos a través de procedimientos de responsabilización pública de las instituciones; 4. Demandas crecientes dirigidas hacia las instituciones y los sistemas de elevar la relevancia y pertinencia de las funciones de conocimiento; 5. Diversificación y racionalización de las fuentes de financiamiento de la educación superior; 6. Adopción de culturas organizacionales centradas en la innovación y el emprendimiento y, como consecuencia de estas tendencias, 7. Desplazamiento del centro de gravedad de los mecanismos de coordinación de la educación superior desde la esfera del estado y del poder corporativo hacia la esfera del mercado y la competencia” (BRUNNER, 2009: 3).

Como fuimos señalando, si bien se han iniciado y se realizaron, en los últimos años avances significativos en varios países y a nivel regional en cuanto a la superación de varios de los problemas planteados, aún resta el desafío de consolidar y fortalecer los sistemas a nivel nacional para convergir en criterios y acciones comunes a nivel regional.

La definición de estos desafíos se constituirá en el punto de partida para una nueva agenda de debates, estudios y propuestas, para cada país y para la región, en que los problemas antes señalados –y otros que se podrán agregar- se constituirán la base para construir una nueva perspectiva hacia el futuro de la educación superior.

4. PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA COMPARADA

En América Latina surge -a partir de la década del 90, con el neoliberalismo y con la crisis del Estado de Bienestar- el denominado Estado Evaluador, que ha sido ampliamente estudiado⁶. Esto se da, además, como consecuencia de diversos factores: el rápido crecimiento del estudiantado de la educación superior, la disminución del monto u orientación del gasto público destinado a educación, el incremento del número de instituciones privadas, los reclamos del sector empresarial, las políticas de racionalización que se tratan de imponer a los sistemas educativos y a las universidades, etc. Para atender la demanda creciente y con el predominio de las concepciones de mercado, se fueron creando diversos tipos de instituciones de educación superior (IES) universitarias y no universitarias –en su mayoría de carácter privado- sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional.

Esto generó, una fuerte *diversificación* de la educación superior –tanto a nivel regional como de cada uno de los países- con un simultáneo proceso de *privatización* en

⁶ Al respecto, para el caso latinoamericano pueden mencionarse los trabajos de Betancur, Brunner, Dias Sobrinho, Fernández Lamarra, Marquina, Martinic Valencia, Marum Ricnosa, Romão, Rosario Muñoz, Tello, Tenti Fanfani, entre otros. En estos estudios subyacen como trasfondo las conceptualizaciones sobre los cambios en la relación de la Universidad y el Estado que había desarrollado para el caso europeo en los '80 autores como Neave y otros.

materia institucional y con una *gran heterogeneidad de los niveles de calidad*. Esta tendencia –que se registra fuertemente en la mayoría de los países de América Latina- ha tenido, afortunadamente, un efecto mucho menor en la Argentina. En la Argentina, la educación superior privada abarca sólo el 20% de la matrícula, mientras el promedio regional es del orden del 60%; en Brasil es de casi el 85% y, en México, del 33% (IESALC, 2014).

Los procesos de aseguramiento de la calidad en América Latina han sido fuertemente influidos por los registrados con anterioridad en América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y en Europa.

Tanto por efectos de las concepciones del Estado Evaluador como por esta diversificación de la educación superior –particularmente la universitaria- y la significación que comienza a asumir el tema de la calidad, a fines de la década del 80 e inicios de la del 90 se ponen en marcha en América Latina los procesos de evaluación de la calidad. El primero es en México –en 1989- por la incidencia de integración de este país en el NAFTA y la necesidad de asumir los procesos que desde muchas décadas atrás tenían sus nuevos socios- Estados Unidos y Canadá- en materia de evaluación y acreditación de la educación superior. Durante la década del 90 se van expandiendo en otros países de América Latina: en 1990 en Chile –con la recuperación democrática- para atender el problema de los múltiples universidades privadas creadas durante la dictadura; en 2003 en Brasil –a través del PAIUB- que consistió en un programa de evaluación de la calidad, de adhesión voluntaria, organizado y conducido por las propias universidades; en Argentina en 1995 con la sanción de la Ley de Educación Superior y la organización y puesta en marcha de la CONEAU en 1996. Y así, sucesivamente, en otros países latinoamericanos.

En ese período se creó la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), integrada por las agencias de los países de la región y la ANECA de España. Esta Red contribuyó fuertemente a la consolidación de estos procesos de aseguramiento de la calidad, a través de acciones de cooperación técnica, de capacitación y de trabajos y estudios para el mejoramiento de los mismos.

Han sido, también, importantes los procesos de acreditación de carácter subregional, particularmente los del MERCOSUR y los de Centroamérica. En el MERCOSUR primero se puso en marcha un proceso de carácter experimental de acreditación de carreras de grado en los seis países originalmente miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay Uruguay) –el MEXA), que evaluó para la acreditación en cada país hasta cinco carreras de Medicina, Ingeniería y Agronomía. Luego de una evaluación muy positiva del MEXA, en el año 2008 los ministros de Educación aprobaron un nuevo proceso, más amplio –con más titulaciones y con un número mayor de universidades -el ARCU-SUR-, al que se incorporó un séptimo país miembro del MERCOSUR, Venezuela.

En Centroamérica -luego de varios procesos de evaluación y acreditación subregional- se organizó y se puso en marcha muy exitosamente el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA). Estas funciones subregionales de aseguramiento de la calidad registran como antecedente muy significativo diversos programas para las universidades centroamericanas –particularmente para las públicas- por parte del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), organismo con una valiosa trayectoria de varias décadas para la convergencia de la educación superior en la subregión⁷.

Así, en relativamente pocos años se ha realizado un significativo avance de la “cultura de la evaluación”, a pesar de la concepción fuertemente predominante de autonomía universitaria. De hecho, la gran autonomía que gozan las universidades ha dado lugar, en muchos casos, a iniciativas endógenas provenientes de la propia comunidad universitaria. Cuando los procesos en los que la evaluación –en especial la institucional- proviene en mayor medida de iniciativas de las propias comunidades universitarias (por ejemplo, en los años 90 el PAIUB en Brasil) se contribuye a un mejoramiento endógeno real de la calidad de la educación superior.

La participación de un alto número de pares académicos en los procesos de evaluación y acreditación ha generado una transferencia de la concepción de la “cultura de la gestión responsable y de la evaluación” hacia las autoridades universitarias y hacia los colegas de sus propias instituciones y de otras, lo que ha resultado en un aporte positivo para el conjunto del sistema universitario. En los últimos años se han establecido mejores espacios académicos para realizar una discusión sobre el campo de la evaluación, pero aún deben ser fortalecidos promoviendo el diálogo, la convergencia, la cooperación y la confianza mutua entre actores claves: autoridades y docentes universitarios, colegios profesionales, estudiantes, empleadores, representantes sociales, etc.

La legislación específica sobre educación superior y sobre evaluación y acreditación, dictada en la última década, se ha constituido en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un espacio común regional. Sin embargo, todavía existe una falta de adecuación de los estatutos, reglamentos y prácticas de las instituciones de educación superior en relación con los procesos de aseguramiento de la calidad.

Hay, además, un importante vacío de criterios y metodologías para la evaluación y acreditación de la educación a distancia y virtual, frente a la incidencia masiva de servicios

⁷ Para un desarrollo más detallado de estos procesos se pueden consultar los informes nacionales y subregionales sobre evaluación y acreditación llevados a cabo en el marco del IESALC/UNESCO entre los años 2003 y 2005 y el consiguiente Estudio Regional (publicado en FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007).

de educación superior *internacionalizados* por vía presencial y/o virtual, que desplazan muchas veces a las instituciones nacionales. Es urgente, por lo tanto, disponer de regulaciones nacionales y regionales -en convergencia con los órganos de los países proveedores del servicio educativo- para garantizar la calidad de los mismos.

Si bien no hay estudios específicos, parecería que los procesos de evaluación y acreditación han repercutido favorablemente al interior de las instituciones de educación superior, tendiendo a su mejoramiento y a asumir en forma más responsable y eficiente los procesos de gobierno y de gestión institucional.

A partir de los procesos de aseguramiento de la calidad se ha promovido la organización y el fortalecimiento de los sistemas de información académica, de adecuación y de renovación de recursos y la utilización de soportes tecnológicos para el seguimiento tanto de estudiantes como de graduados. Sin embargo, aún es necesario promover nuevos modelos de gestión de las instituciones de educación superior, que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente.

En los procesos de evaluación y acreditación, implementados en la región, *predomina una tendencia hacia la "burocratización"*, con características sólo normativas y procedimentales formales señalándose una excesiva ambigüedad e imprecisiones en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas. Esto genera, lo que Porter (2003) denomina "universidades de papel" haciendo referencia a que, muchas veces, en los documentos que se deben elaborar para los procesos de evaluación y acreditación, se presenta una institución que no necesariamente refiere a la institución real.

En el caso particular de la Argentina puede señalarse que los estándares son muy precisos y detallados para las carreras de grado y muy genéricos para las de posgrado. Esto facilita una mayor objetividad en los procesos de acreditación de grado pero conlleva un peligro: el excesivo detalle de los estándares puede llevar a limitar las posibilidades de innovación en cuanto al diseño de las carreras porque las universidades tienden a diseñarlas en el marco estricto de estos estándares, sacrificando propuestas de carácter innovador.

Por otra parte, hay un *limitado desarrollo conceptual y metodológico para la evaluación y acreditación de los aspectos de carácter pedagógico*, tales como planes de estudio, contenidos curriculares, profesionalización de los docentes, metodología de evaluación y promoción de los estudiantes, etc. En general, la evaluación de éstos se limita a la obtención de datos cuantitativos o relatos de las entrevistas que realizan.

En esto, un aspecto fuertemente deficitario es el relativo a la *evaluación de la docencia universitaria*. Ya en algunos países se está avanzando en esto por lo que desde hace varios años funciona una Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Evaluación de

la Docencia (RIIED), coordinada por el IISUE/UNAM y que en la Argentina ha sido promovida por la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, que organizaron conjuntamente el primer seminario internacional de esta Red. En España participa la Universidad de Valencia.

Se han estimulado la generación de mecanismos sistemáticos de autoevaluación, porque a partir de los procesos de evaluación y acreditación ha sido posible brindar una mayor transparencia a un sistema –en especial en materia de posgrados- fuertemente competitivo y en expansión. Sin embargo, es necesario disponer de trabajos conceptuales y metodológicos que contribuyan a facilitar la capacitación de las comunidades universitarias en lo referido a los procesos de evaluación y acreditación y de cursos, seminarios y talleres –quizás on line- que lo posibiliten. Si es deseable –como lo sostenemos- que estos procesos sean efectivamente participativos, se hace necesario difundir ampliamente sus principales contenidos.

La evaluación y acreditación de carácter institucional ha permitido, en algunos países, fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de auto-limitación, en especial con los proyectos de nuevas universidades privadas, pues se ha logrado regular y contener su excesiva expansión. Esto ha sido notorio especialmente en Argentina, Colombia y Chile. Sería conveniente que estas experiencias positivas sean aprovechadas por aquellos países, donde no existen regulaciones claras y firmes para la acreditación de nuevas instituciones universitarias y, por lo tanto, se produjo –y se sigue produciendo- una expansión excesiva y descontrolada en cuanto a la creación de instituciones universitarias, en particular del sector privado. Incluso sería deseable que en una agenda para un posible Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior, éste fuese uno de los temas de convergencia en la región, de manera de tender a sistemas universitarios más homogéneos en cuanto a criterios institucionales, de calidad y de pertinencia. En esta agenda uno de los temas centrales debería ser la formulación de criterios comunes sobre los requisitos que debe servir una nueva institución universitaria para ser autorizada a funcionar. Las experiencias desarrolladas en varios países de la región pueden ser muy útiles para el proceso de formulación de criterios comunes y convergentes.

Gradualmente, se van constituyendo agencias privadas o mixtas de evaluación, que funcionan con autorización y control estatal, en las cuales se delega la tarea de evaluar instituciones y/o programas. Éste es el caso de Chile según la legislación sancionada en ese país. Esta situación se registra, también, en Argentina y en otros países de la región, en especial de Centroamérica. El Estado provee marcos referenciales de evaluación, pares evaluadores registrados en los bancos de datos y, en muchos casos -no en el de Argentina-, subsidios públicos.

El desarrollo casi simultáneo de los procesos de evaluación y acreditación en la región, ha favorecido la integración subregional a partir de intercambios que han promovido la creación y cooperación de asociaciones de rectores de universidades y de decanos de facultades a nivel nacional y entre países. Si bien los avances significativos realizados en la mayor parte de los países y en las subregiones (MERCOSUR, NAFTA, CARICOM, Centroamérica y Andina) en cuanto a evaluación de la calidad en la educación superior deberán consolidarse, perfeccionarse y extenderse al resto de los países y de las regiones, a partir de estos procesos subregionales. En el caso del MERCOSUR es destacable el éxito de la primera experiencia de acreditación regional de carreras de grado – el MEXA-, que ahora se ha consolidado con un proceso ya definitivo y ampliado, el ARCU-SUR, como ya hemos señalado.

La evaluación no es una panacea para la educación superior, ni tampoco el mecanismo para lograr por sí mismo el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, es necesario promover los procesos de evaluación y acreditación y brindar mejores condiciones para realizarlos. Los procesos de aseguramiento de la calidad han contribuido a un replanteo de los criterios de gobierno, toma de decisiones, planificación y administración –incluyendo el seguimiento y la autoevaluación permanente- que favorecerán, es de esperar, el diseño de nuevos modelos de gestión estratégica y pertinente, y de autonomía responsable y eficiente de las instituciones y de los sistemas universitarios. Por ello, se hace necesario transitar de la “cultura de la evaluación” a la “cultura de una gestión universitaria autónoma, pertinente, responsable y eficiente”, con una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior, en la que la evaluación, la acreditación y el aseguramiento de la calidad sean procesos permanentes

Como ya se ha señalado, el perfeccionamiento de los procesos de aseguramiento de la calidad, serán altamente favorecedores de las estrategias y programas de integración regional de América Latina, como lo evidencian tanto las experiencias europeas – el Proceso de Bolonia- como la de América del Norte –el NAFTA-, la del MERCOSUR, la de Centroamérica y la del Caribe.

Por lo tanto, el fortalecimiento tanto a nivel político como institucional de la evaluación y acreditación de la calidad, será altamente contributivo a los deseables –y cada vez más necesarios- proyectos de integración regional. Para ello, se hace imprescindible trabajar entre todos –gobiernos, universidades, gremios docentes, especialistas, profesores, estudiantes, organismos internacionales, consejos de rectores y de universidades y otras organizaciones en la creación de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior.

5. A MODO DE CIERRE: PERSPECTIVAS FUTURAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA O EL PROBLEMA DE SU DEMOCRATIZACIÓN

Hemos observado en el inicio de nuestra argumentación cómo la educación superior latinoamericana ha logrado, en este siglo, incrementar significativamente su cobertura, aun cuando en el cuarto final del siglo previo ya había logrado masificarse significativamente. La novedad del presente está dada por el hecho que ese crecimiento se monta tanto sobre un piso general de desarrollo económico como de mejora social. Sin embargo, en términos de la calidad educativa, la educación superior manifiesta una fuerte heterogeneidad y dificultades para dar cuenta de las nuevas exigencias a las que está sometido. Esta situación ha favorecido una perspectiva que señala que podría pensarse que en la actualidad se asiste a la generación de un nuevo proceso de “fraude”, ya que para los estudiantes de menor nivel social que egresen de instituciones de baja calidad –luego de un gran esfuerzo por parte de sus familias y de ellos mismos- sus títulos tendrán una menor valoración en el mercado de trabajo y, por consiguiente, menos posibilidades ocupacionales y menores salarios.

Al respecto, entendemos que debe mantenerse una alerta que asegure avances crecientes en la reducción de brechas sociales y educativas reales. Algunos autores proponen el concepto de la “exclusión incluyente” (GENTILI, 2009) o “inclusión excluyente” (EZCURRA, 2011) que plantea que aunque en términos generales se verificó un muy significativo proceso de ampliación de la matrícula que incluso continuará en el futuro, existen procesos consustanciales –deserción, fracaso, segmentación, diferencias de capital académico, etc.- que la ponen en duda ya que beneficia fundamentalmente a los sectores medios, en detrimento de los más desfavorecidos.

Así, la democratización de la educación implica no sólo asegurar el acceso a nuevos sectores de la población sino también su permanencia y finalización en condiciones semejantes de calidad, en especial, si lo que se pretende es que la expansión registrada hasta el momento, no produzca un “efecto Mateo”, limitando los beneficios a aquellos que ya cuentan con el recurso o licuando los mayores niveles de democratización que los cambios pudieran producir. Por ello, si el desafío de la educación superior es sentar las bases para una sociedad más justa y más igualitaria –tanto a nivel mundial como regional y nacional– que asegure los beneficios de la educación –cada vez más imprescindibles en el mundo actual– a toda la población, o al menos a grupos poblacionales cada vez mayores, la concepción de la educación como servicio reemplazando la educación como derecho, conlleva una fuerte tensión ya que tanto a nivel mundial como nacional y regional. Si esta tendencia regresiva se consolida, cada vez serán más grandes las diferencias sociales, culturales y educativas y mayores los sectores de población condenados a la pobreza y a la

marginalidad, tanto social como cultural y educativa (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2012: 13). O bien, como destacan Brunner y Villalobos:

“Las tendencias selectivas del sistema se completan al momento del ingreso al mercado laboral y se reflejan en una fuerte dispersión de los salarios profesionales y técnicos. De allí, asimismo, que se sostenga que las altas tasas de retorno a la educación superior son una de las fuentes de producción y reproducción de la desigualdad de ingresos en estos países.” (BRUNNER y VILLALOBOS, 2014: 22).

Así, la evolución reciente de la educación superior latinoamericana avanza en dirección de una democratización relativa: se aprecia una mejora superior en el acceso y finalización de estudios por parte de los sectores con menor capital educativo en comparación con aquellos que poseen una mayor tradición de acceso a los servicios educativos. Sin embargo, estos avances -conseguidos sobre la base de un mejoramiento general de los indicadores socioeconómicos- no logran torcer, de manera estructural, los niveles de desigualdad que todavía se expresan a nivel universitario. Tampoco están asegurados para el futuro ni expresan un cambio estructural. Las principales problemáticas de la gestión universitaria deben atender y el modelo de aseguramiento de la calidad vigentes para evaluar las carreras e instituciones de educación superior dan cuenta, a su vez, de la fuerte heterogeneidad institucional y de las dificultades para atender las nuevas exigencias a las que está sometido este nivel de educación, poniendo también en cuestión los avances alcanzados.

Se dispone una gran diversidad de modelos institucionales, universitarios y académicos, y una falta de coherencia y fuerte diversificación que en muchos países superpone el modelo napoleónico con el americano. El nivel de grado y de posgrado no están adecuadamente articulados y, también, se ha instalado el problema de la incidencia de la transnacionalización universitaria (DIDOU AUPETIT y JARAMILLO DE ESCOBAR, 2014; FERNÁNDEZ LAMARRA y ALBORNOZ, 2014).

La construcción de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior es tan deseable como de dificultosa construcción. La integración interuniversitaria es tanto un requisito para su desarrollo como un efecto del mismo, evitando una mayor fragmentación y promoviendo, simultáneamente, su integración y convergencia. El estudio profundo de la experiencia europea en el marco del proceso de Bolonia –con sus avances y limitaciones- favorecerá la discusión acerca de la estructura L-M-D más pertinente y su viabilidad en América Latina; así como respecto de la importancia de un Sistema de Créditos Transferibles, o la creación de organismos al estilo de ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) para diseñar y concertar criterios comunes en aseguramiento de la calidad.

Además, la construcción de un Espacio de esta naturaleza requiere del trabajo integrado de organismos multilaterales, regionales y de redes interuniversitarias, el incremento de la cooperación internacional -particularmente entre América Latina y Europa- y el establecimiento de protocolos regionales e intergubernamentales de reconocimiento de títulos y estudios (sobre la base de experiencias regionales antecedentes. En el orden institucional: la implementación de nuevas y más eficientes modalidades de gestión universitaria; el incremento de la movilidad de estudiantes; el desarrollo de sistemas masivos de becas; la flexibilización de los diseños curriculares; el intercambio permanente de profesores e investigadores; la creación de proyectos regionales de posgrados –a nivel de maestrías y doctorados-, intensificando los de doble titulación entre universidades latinoamericanas.

En el orden político, el desafío central es el sostenimiento en el tiempo de los procesos de democratización e igualdad educativa que logre horadar las inequidades sociales en el acceso y la finalización de los estudios superiores por parte de los sectores sociales más desfavorecidos en condiciones de alta calidad, pertinencia y relevancia social. Constituye una oportunidad el aprovechamiento del desarrollo económico actual y, a la vez, implica el desafío de no generar nuevas brechas y exclusiones en ese proceso. Quizás, la propia construcción de este Espacio Común que aquí se propone sea un marco adecuado para favorecer y fortalecer el desarrollo de valores estratégicos, la cohesión e integración social, el ejercicio ciudadano activo y participante, el establecimiento de procesos de concertación y construcción de consensos en este campo. Nada de esto obsta la necesidad para América Latina de continuar la expansión de sus sistemas de educación superior, fortalecer su capacidad científica y tecnológica y sostener en el largo plazo un esfuerzo incremental de financiamiento público que revierta los efectos de la fuerte desinversión educativa histórica en la región y que asegure un balanceado desarrollo del sistema universitario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2012): La Educación Superior en Argentina. En: La Educación Superior en el MERSOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy. (Buenos Aires, Editorial Biblos).
- ARAUJO, S. (2003): Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura (La Plata: Ediciones Al Margen).
- BRUNNER, J. J. y VILLALOBOS, C. (2014): Políticas de educación superior en Iberoamérica, 009-2013. (Santiago de Chile: Ediciones Diego Portales).
- BRUNNER, J. J. (2011): Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. En: Jiménez, M. y Durán, F. Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011. (Santiago, Aequalis).
- DIDOU AUPETIT, S. y JARAMILLO DE ESCOBAR, V. (Coord.) (2014): Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina: Un

- Estado del Arte. (Caracas, UNESCO-IESALC).
- EZCURRA, A.M. (2011): Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave, en N. Fernández Lamarra y M. Costa de Paula, La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y Posibilidades (Buenos Aires, EDUNTREF).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2003): La educación superior argentina en debate. Buenos Aires: IESALC/UNESCO - EUDEBA.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2004): Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación, N° 35, mayo–octubre. Madrid: OEI.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2004): La gestión universitaria frente a la crisis, la integración regional y el futuro. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2005): Una nueva agenda para la educación del futuro. Revista Alternativas, N° 36. San Luis: UNSL.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2007): Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación. Buenos Aires: IESALC/UNESCO-EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2010): Hacia una nueva agenda de la Educación Superior en América Latina. México DF: ANUIES.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2012): La educación superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. Revista “Debate Universitario”. Vol. I, Año 1, Nro. 1; pp. 1-29.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2015): Internacionalización de la Educación Superior en América Latina. Hacia una nueva agenda para el debate. San Luis: UNSL.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (Comp.) (2012): La Gestión Universitaria en América Latina. Coronel Oviedo: Universidad de Caaguazú.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (Coord.) (2009): Universidad, sociedad y calidad en América Latina. Situación, desafíos y estrategias para una nueva agenda. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AIELLO, M. (2014): La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad. En: Monarca y Valle López (Coords.) Evaluación de la calidad de la educación superior en Iberoamérica. Madrid: GIPES-UAM.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y ALBORNOZ, M. (2014): La Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en Argentina. En: Didou Aupetit y Jaramillo de Escobar (Coord.) Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina: Un Estado del Arte. Caracas: UNESCO-IESALC.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y MARQUINA, M. (2009): Gobierno, gestión y participación docente en la universidad pública: un desafío pendiente. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, N° 27. Buenos Aires: UBA.

- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y MARQUINA, M. (Comp.) (2012): El futuro de la Profesión Académica: desafíos para los países emergentes. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y otros (Coord.) (2012): La acreditación de la Educación Superior en Iberoamérica. La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados. Guadalajara: IDIIEI/Universidad de Guadalajara.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y PEREZ CENTENO, C. (2011a): La profesión académica universitaria en América Latina, en perspectiva comparada. *Revista Educação (UFMS)*. v. 36, nº. 3, pp.351-363, set./dez. 2011
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y PÉREZ CENTENO, C. (2011b): Situación actual de la profesión académica universitaria en Argentina. En: Mainero, N. (Comp.) *Ensayos e investigaciones sobre la problemática universitaria*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria. Pp. 63-100.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y COSTA DE PAULA, M. F. (coord.) (2011): La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades. Buenos Aires: EDUNTREF.
- GAZZOLA, A. L. y DIDRIKSSON, A. (2008): Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Caracas, IESALC-UNESCO).
- GENTILI, P. (2009): Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación (Nº 49)*, pp. 19-57
- IESALC (2014): La educación superior pública y privada en América Latina y el Caribe. Contexto de internacionalización y proyecciones de políticas públicas. (Caracas, UNESCO)
- OREALC (2013): Situación Educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015 (Santiago, UNESCO).
- PÉREZ CENTENO, C. (2015): Avances y límites del proceso de democratización e inclusión educativa en América Latina en el siglo XXI. V Congreso Internacional de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires: SAECE. Accesible en: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso5/trab097.pdf>
- POGGI, M. (2014): La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico. (Buenos Aires, Santillana).
- PORTER, L. (2003): Las Universidades de Papel. Ensayos sobre la educación superior en México (México DF, UNAM).
- UNESCO (2010): Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Llegar a los Marginados (París, UNESCO).
- UNESCO (1998): Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción (Caracas, IESALC).
- UNESCO (2008): Declaración Final de la Conferencia Regional de la Educación Superior

en América Latina y el Caribe 2008 (Caracas, IESALC).

PROFESIOGRAFÍA

Norberto R. Fernández Lamarra

Profesor universitario, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la planificación y la gestión de la educación –particularmente con perspectiva comparada-, con énfasis en la educación superior. Director de Posgrados en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), y del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, el Doctorado en Políticas y Gestión de la Educación Superior y del Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación (Maestría y Especializaciones). Actualmente integra el Consejo Académico del Doctorado en Educación UNTREF/UNL. Ha sido miembro de la CONEAU. Dirige la Revista Argentina de Educación Superior, que edita la Red Argentina de Postgrados en Educación Superior (REDAPES). Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, en la que dirige la Revista Latinoamericana de Educación Comparada. Es Vicepresidente del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES). Ha sido Experto Regional de la UNESCO y Consultor de esa Organización –en especial en el IESALC- y de otros organismos internacionales. Es autor de más de 150 publicaciones, estudios, trabajos, libros y artículos sobre la educación argentina y latinoamericana. **Datos de contacto:** E-mail: nflamarra@fibertel.com.ar

Cristian G. Pérez Centeno

Es docente e investigador del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) en la UNTREF. Es Vicepresidente de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES). Se desempeñó como Coordinador General del XV Congreso Mundial de Educación Comparada realizado en Buenos Aires en junio de 2013. Es también miembro de la Red Argentina de Posgrados en Educación Superior (REDAPES) y Secretario Editorial de la Revista Latinoamericana de Política y Administración de la Educación (RELAPAE) que edita la UNTREF. **Datos de contacto:** E-mail: cpcenteno@untref.edu.ar

Fecha de recepción: 16 de julio de 2015.

Fecha de aceptación: 15 de febrero de 2016.