

## CAPÍTULO 5

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

*Jorge Landinelli*

*Colaboradores\*:*

*Antonio MacDowell de Figueiredo*

*Marcela Mollis*

*Sabine Manigat*

*Daniel Mato*

#### **Introducción**

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

#### **1. La estratificación de la educación superior**

La fisonomía de la educación superior en América Latina y el Caribe es en el presente muy diferente a la que denotaba hace apenas unas pocas décadas. Toda la evidencia enseña que en sus itinerarios más recientes las viejas estructuras universitarias se han visto perturbadas por procesos sociales complejos e insospechados que han

---

\* NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio Web de IESALC-UNESCO: [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)

obligado a replanteamientos estratégicos fundamentales. Una consecuencia saliente de esa circunstancia ha sido la emergencia de políticas sectoriales que han generado una marcada disparidad de los formatos institucionales que coexisten dificultosamente en los distintos sistemas nacionales, los cuales han pasado a caracterizarse por la concurrencia de estilos organizativos inconexos y recursos de legitimación disímiles que expresan divergentes finalidades de especialización social y funcional.

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

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

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

Los sistemas estratificados suman procesos centrífugos de diversificación organizativa (heterogeneidad de los tipos de entidades de educación superior admitidos por los preceptos jurídicos nacionales), de diferenciación de las misiones institucionales (variabilidad de las orientaciones fundamentales, atributos y cualidades prohibidas por los organismos de educación superior) y de segmentación social (especialización de los alcances sociales explícitos de los emprendimientos educativos). Dichos fenómenos no son variaciones evolutivas o alteraciones regulares derivadas de las misiones estratégicas, de las prácticas académicas, de los preceptos éticos, de las nociones

discursivas y simbólicas que cimentaron la matriz universitaria tradicional, sino acontecimientos originales, susceptibles de ser desagregados analíticamente y que en grado variable pueden ser verificados en el grueso de los países latinoamericanos y caribeños, demarcando en cada uno de ellos inciertos deslizamientos hacia nuevos modelos orgánicos conformados por subsistemas de magnitudes contrastantes, débilmente integrados, a veces en pugna y en general carentes de disposición a la sinergia.

## **2. La expansión y parcelación de los sistemas**

De acuerdo con la información agregada disponible, desde principios de los años cincuenta del siglo pasado al presente, el número de alumnos en la educación superior pasó de algo más de 270 mil a una suma ya superior a los 10 millones, lo cual representa el tránsito de una tasa bruta de escolarización del 2.1% a la actual, estimada en un guarismo levemente superior al 20.5% en la franja de personas entre 18 y 24 años de edad. En el mismo lapso la cantidad de instituciones universitarias legalmente reconocidas se incrementó desde menos de un centenar a cerca de un millar, sobre un total de unos cuatro mil quinientos centros educativos de carácter terciario. Entre las entidades señaladas como propiamente universitarias unas seiscientas son privadas, las que cuentan con un número de estudiantes aproximado a los dos millones, mientras que las casi 400 públicas comprenden a unos cuatro millones (López Segrera, 2006, Fernández Lamarra, 2007).

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

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

Los procesos de multiplicación de las instituciones han suscitado también una mutación cualitativa condensada en la marcada diferenciación de los sistemas, los cuales pasaron a estar integrados por organismos que no participan de objetivos comunes y son cada vez más heterogéneos en la declaración de sus finalidades, con la consecuencia de la pérdida del sentido tradicionalmente compartido por las universidades y el establecimiento de una pluralidad de alternativas de desigual orientación estratégica y prestigio. Muy frecuentemente las fragmentadas y asimétricas finalidades institucionales de los establecimientos de educación superior han pasado a estar validadas y jerarquizadas por la apelación a una nueva racionalidad conectada a la escala de los circuitos sociales en los que ellos se insertan, a los intereses particularistas en los que cumple un papel determinante el peso diferencial del posible destino ocupacional de las carreras y del capital relacional disponible por parte de los estudiantes o sus familias. Lo anterior puede ser examinado tomando en consideración el contraste que plantea la promoción en muchas instituciones de un concepto de calidad que busca una refuncionalización pragmática de la educación superior y sus paradigmas organizativos, donde los problemas centrales no serían ya los de talante universalista vinculados a la democratización del acceso al conocimiento, la búsqueda de la excelencia académica y la pertinencia social, sino los de la exclusiva valoración utilitarista de los procesos educativos y de las titulaciones como instrumento para la persecución del éxito individual.

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

Las tensiones en la organización de los sistemas, inducidas por esos cambios radicales conectados al crecimiento cuantitativo, no están condicionadas exclusivamente por el surgimiento de nuevos agentes privados y la proliferación de sedes y subsedes de instituciones. También los procesos de estratificación sistémica pueden ser observados en la creación de nuevas instituciones públicas de finalidades sociales focalizadas y en las experiencias de desarticulación o fractura al interior de muchas de las más solventes estructuras de las universidades tradicionales. En esos casos, conglomerados de

profesores y alumnos conviven con fenómenos agudos de discriminación asociados a la más compleja multifuncionalidad que han adoptado los centros de estudio, dando lugar a desiguales apreciaciones valorativas de las distintas actividades académicas, al manejo simbólico privilegiado del rango de los campos profesionales consagrados por la costumbre y al reparto de prestigios y beneficios materiales fundado en juicios de naturaleza estamental y corporativa. Todo ello se traduce reiteradamente en arreglos institucionales desequilibrados y en la propensión a la compartimentación de la vida universitaria en una plétora de instancias internas escindidas, con escasas afinidades, distanciadas e incomunicadas, sin puentes abiertos a la movilidad entre ellas, lo cual deriva en la ausencia de un horizonte común armónico y estable para el conjunto de sus actores .

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

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

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

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

Más recientemente, lo que se observa es que el criterio de relevancia y pertinencia está inspirado por un cierto pragmatismo, prevalece la tendencia a enfatizar una formación concentrada en la transmisión, también acrítica, de habilidades consideradas prácticas y útiles en relación a lo que sería supuestamente lo necesario

para un desempeño profesional. En las universidades mejor capacitadas o que tienen mayor interacción con instituciones de otros continentes, tal tendencia se justifica como respuesta a lo que se entiende es un requisito para la participación de los egresados en los procesos de globalización, más exactamente en los mercados laborales globalizados. En ese sentido, los componentes “escolares” de la formación de nivel superior son intrínseca y esencialmente conservadores. De modo que, si esta formación es la principal realización de una universidad, ella no puede ser genéricamente caracterizada como centro de innovación intelectual y de creación de conocimiento.

Fuente: **Antonio MacDowell (2007)**

### **3. La naturaleza de las transformaciones recientes**

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

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

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

conceptualización providente de la educación superior como un derecho sustancial u ordinario de las personas.

Con esa visión crítica enlazada a la cosmovisión neoliberal, sustancialmente respaldada por el poderoso influjo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias multilaterales de crédito, se activaron una serie de mecanismos y cursos de acción gubernamentales destinados a hilvanar resultados e impactos que permitieran aminorar las presiones sobre el erario estatal y ubicar al sector público en un lugar acotado de la esfera educativa, para abrirla a la operación empresarial privada, a la elección del usuario y al discernimiento del mercado. Por esa vía, en múltiples experiencias nacionales la educación superior apuntó a transformarse en un bien de suministro comercial orientado preferentemente a satisfacer metas de realización individual. Los estudiantes pudieron entonces ser percibidos como consumidores, libres de seleccionar lo más conveniente de la oferta educacional para maximizar su potencial competitivo en la sociedad, mientras que los proveedores privados estuvieron en condiciones de aprovechar la posibilidad de atender un prometedor espacio de demanda en el cual materializar utilidades provenientes de la movilización de recursos adicionales por parte de los usuarios y sus familiares.

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

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

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

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

El impacto de esa secuencia de modificaciones liberalizadoras de la provisión de educación superior, fue uno de los tantos factores que en el pasado reciente deprimió el compromiso de los gobiernos de garantizar no solamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino también ámbitos de vida protegidos para afirmar el mejoramiento de sus condiciones de existencia en una sociedad de desarrollo compartido. De tal manera, en esa perspectiva dominante, promotora de un ideal de sociedad impregnado de valores mercantiles, la amplitud de la misión universitaria dejó de hacer referencia al sentido y la significación pública de sus acciones, es decir a la trascendencia de sus contribuciones con respecto a las necesidades generales de la reproducción y el progreso de la sociedad. La consecuencia visible ha sido que, en relación a esos fines conciliables con el bien común, se ha acentuado el deterioro del prestigio de las universidades de la región y se han acrecentado de modo alarmante las dificultades de los sistemas locales de conocimiento para dar respuesta a las demandas más acuciantes de las sociedades.

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

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

- Se han perjudicado las tradiciones académicas, ha habido un impacto negativo en el fomento y desarrollo del campo cultural y científico, en las artes, las letras, las ciencias sociales y las ciencias básicas fundamentales;
- se ha diversificado la oferta institucional universitaria, aunque la oferta disciplinar reproduce en forma homogénea la oferta de carreras cortas y con salida al sector de servicios (administración, marketing, informática y ciencias de la comunicación), paralelamente se ha disminuido la oferta de las carreras que pertenecen al campo cultural y/o científico;
- se ha desalentado, ya sea por falta de financiamiento o por falta de oferta, los posgrados en las áreas científicas básicas y aplicadas y han proliferado los posgrados con orientación profesionalizante;
- se ha desprestigiado la universidad pública como institución formadora de la “clase dirigente nacional”, orientando las elites hacia algunas universidades privadas nuevas y hacia los posgrados en el extranjero (en los Estados Unidos fundamentalmente);

- se ha diversificado la oferta de la educación superior no universitaria con una fuerte orientación privatista desde el punto de vista de la expansión institucional del sector y de la matrícula privada, sin impactar de modo significativo la histórica orientación a la formación docente que cumplía la educación superior no universitaria de gestión pública;
- se ha diversificado la oferta de la educación superior en el área técnico-profesional con el predominio de carreras no necesariamente vinculadas con el sector productivo, como aspiraba la legislación que impulsó dicha diversificación;
- la feminización de la educación universitaria y no universitaria es una tendencia notable desde el punto de vista social y económico, ya que las mujeres superan a los hombres en el ingreso y en el egreso, con excepción de las ciencias aplicadas.

Fuente: **Marcela Mollis (2007)**

#### **4. La nueva división internacional del trabajo académico**

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

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

- La creciente ampliación de la brecha mundial en la generación, posesión y administración del conocimiento, materializada en el desnivel de los recursos aplicables a la investigación y el desarrollo, en los privilegios de protección de

derechos de propiedad intelectual, de reserva de descubrimientos y de usufructo de patentes.

- La supremacía de principios y mecanismos de mercado como referencia para definir, condicionar y discriminar las prioridades de la formación de capacidades científicas y técnicas en áreas escogidas que estén relacionadas con las ventajas comparativas atribuidas desde el mundo desarrollado a las naciones más débiles o pobres.
- La concentración de una relevante potencialidad decisoria sobre la orientación de las políticas académicas y científicas en organismos especializados de los países más avanzados, en las entidades multilaterales de crédito, agencias de financiamiento y otros actores supranacionales.
- La potente promoción transnacional de modelos de legitimidad científica, distribución de reconocimientos académicos y beneficios materiales para instituciones y personas, muy frecuentemente distantes de los imperativos éticos, socialmente responsables, que deberían ubicar a la ciencia latinoamericana y caribeña como una cuestión de control ciudadano o de dominio público.
- La expansión del suministro transfronterizo de educación superior, como mercancía homogénea y deslocalizada que ha sido agregada a los sectores prioritarios de los acuerdos multilaterales para la liberalización del comercio de servicios en el marco normativo de la Organización Mundial de Comercio o se ha incorporado paulatinamente como bien transable en muchos de los tratados intergubernamentales sobre libre comercio suscriptos desde la región con países desarrollados.
- El desenvolvimiento de políticas desequilibradas de cooperación, promotoras de modelos académicos de educación superior e investigación confeccionados en los países centrales y débilmente adaptados a los requerimientos y necesidades particulares de las sociedades localizadas en áreas geográficas dependientes.
- El fomento en las zonas industrializadas de prácticas conducentes a la captura de profesionales y científicos altamente calificados provenientes de los países pobres o en transición, las que han generado una corriente migratoria de inteligencia que implica para ellos el debilitamiento de los recursos humanos necesarios para el logro de la prosperidad y la pérdida de las inversiones económicas que demandó su formación.

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

gabinetes y laboratorios de los países desarrollados y probar su adaptación a los usos locales (BM, 2001).

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

Una consecuencia preocupante y no deseable de esos relacionamientos desiguales entre estructuras orgánicas no equiparables, es la ampliación de la brecha cognitiva a nivel mundial, como consecuencia de la transmisión acrítica del conocimiento y de sus modalidades de producción, con el riesgo de su escasa pertinencia o descontextualización ante realidades diferentes como las que muestran los países de menor grado de desarrollo. No obstante, no puede ponerse en duda que en la época actual el porvenir de la educación superior está estrechamente vinculado a su propensión para interactuar en el plano internacional, integrando a la enseñanza, la investigación y el servicio a la comunidad una dimensión internacional e intercultural que sirva al mejoramiento de la calidad académica.

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

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

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

El Caribe es un lugar intercultural con una riqueza no despreciable que puede ser utilizada en beneficio de una regionalización con características de complementariedad

y enriquecimiento mutuo, hasta convertirse en un espacio privilegiado de nexos intercontinentales. De hecho, una regionalización efectiva en el caso del Caribe supone la superación de dos factores histórico-geográficos: la insularidad y la diversidad de idiomas. La región se encuentra hoy en una encrucijada que, de ser enfrentada con creatividad, puede efectivamente colocarla como un puente y un punto de encuentro intra e intercontinental. Para ello la cultura y la geografía pueden convertirse en dos pilares aptos para ser movilizados con audacia.

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

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

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

Fuente: **Sabine Manigat (2007)**

## 5. La lógica de los cambios

La construcción de un sector de producción y transferencia de conocimientos relacionado con el crecimiento económico, el desenvolvimiento social y la constitución endógena de la modernidad, se ubica en el centro de todos los debates sobre el

desarrollo. No obstante, el fomento de mecanismos de mercado como referencia para definir las prioridades de la actividad académica y científica en los ámbitos nacionales, las condiciones dispares en el dominio del saber y las diferencias de oportunidades que fundamentan la actual división internacional del trabajo en el terreno de la educación superior y la investigación, son factores que coadyuvan en la definición de desigualdades dramáticas y un aislamiento de grandes zonas geográficas del mundo que amenaza con ahondarse de forma exponencial (BM, 2001; UNESCO, 2005)

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

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

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

En el transcurso de los próximos años, en consonancia con las circunstancias de cada realidad nacional, las estructuras de los sistemas universitarios deberán cambiar para responder, mediante la democratización y socialización del conocimiento, al reto

de contribuir a la construcción de alternativas de desarrollo compartido que permitan el mejoramiento de las condiciones de existencia de las sociedades:

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

En relación a esos fines sustantivos, en América Latina y el Caribe no parece razonable pensar en marcos rígidos o modelos homogéneos de organización de los sistemas de educación superior, en la medida que ellos están invariablemente sujetos a la especificidad de los condicionantes sociales, tradiciones, preferencias políticas y realidades culturales de cada país. Pero más allá de ese hecho notorio, lo esencial es que el cumplimiento de las funciones universitarias, entendidas en toda su amplitud y complejidad, otorgue garantías suficientes de calidad y pertinencia para proporcionar la ciencia, la tecnología y los bienes culturales que exigen los tejidos productivos y sociales para evitar encontrarse a la deriva en un mundo cambiante.

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

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

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

movimientos sociales asociados a estas organizaciones; c) creciente valoración por la diversidad cultural y la interculturalidad tanto en el plano internacional como en la región, expresada tanto en constituciones, leyes y normativas del sector educación, como en instrumentos internacionales.

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

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

Fuente: **Daniel Mato (2007)**

## 6. Compromisos de futuro

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

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

En concordancia con todas esas dimensiones de la transición hacia el progreso, enfrentando las incertidumbres que generan las nuevas realidades a escala mundial, la reforma de las instituciones universitarias debe ser una pieza relevante, asumiendo que la sociedad del conocimiento es la sociedad de la enseñanza y el aprendizaje, de la

amplificación de las posibilidades de acceso a la educación superior y de la validación de los conocimientos a través de las funciones de investigación, descubrimiento e innovación.

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

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

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

Con precisión se ha observado recientemente (UNESCO, 2005) que la enseñanza superior se distingue de la primaria y secundaria no solo por la edad y nivel de sus alumnos, sino también por sus vínculos consustanciales con las actividades de investigación dirigidas a la producción de nuevos conocimientos. Sin la posibilidad de desempeñar esa función, restringiendo sus metas a la transmisión rutinaria de destrezas probadas, a la certificación de estudios o a la producción de titulaciones en serie, las instituciones de educación superior quedan reducidas a la condición de centros de enseñanza terciaria, que son una mera prolongación de la docencia primaria y secundaria. “La confusión semántica entre enseñanza superior y enseñanza terciaria puede tener graves consecuencias en muchos países en desarrollo que, debido a una forma de división del trabajo internacional, corren el riesgo de limitarse a promover una enseñanza de tipo terciario en la creencia de que están promoviendo una enseñanza de tipo superior”. De ese modo se produce un descaecimiento de la idea de universidad y se consolida aún más el adelanto de los países industrializados en materia de investigación y del número de investigadores.

## **7. Ejes de la renovación estructural de los sistemas**

No hay dudas de que los sistemas de educación superior atraviesan un momento histórico de modificaciones estructurales que requieren reflexión, diálogo y controversia sobre sus alcances y limitaciones. Un escenario tendencial diferente, que permita la resignificación de las instituciones, especialmente las universitarias, demanda la

definición de líneas alternativas de acción y reformas explícitas que otorguen sentido a los cambios, en concordancia con los contextos propios de cada experiencia nacional. Pero ellas no deben ser entendidas como un simple agregado de novedades, sino como un entramado complejo que permita conjugar lo permanente con lo original, que contraste lo tradicional con lo innovador y que constituya, más que un incontrolado y caprichoso ejercicio de la imaginación, un trabajoso y paciente accionar de la voluntad renovadora sobre las formas concretas de la realidad.

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

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

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

- Satisfacer el incremento sostenido de la demanda social de educación superior, sin que ello desvirtúe sus cualidades y niveles de exigencia, ampliando las políticas de equidad para el ingreso e instrumentando mecanismos de apoyo a los alumnos que ayuden a su permanencia y buen desempeño en los sistemas.
- Implementar nuevos modelos pedagógicos de masas que posibiliten conjurar los llamativos índices de bajo rendimiento, rezago o fracaso estudiantil y, en consecuencia, atender a las necesidades de contar con el mayor número posible de personas competentes destinadas a mejorar el soporte cultural, técnico y científico de los países de la región.
- Atender al fomento de las idoneidades profesionales necesarias para un desempeño de la función de enseñanza que propicie el mejor rendimiento en la elaboración de los aprendizajes, formando profesores con conocimiento de las modalidades didácticas presenciales o virtuales asequibles a los estudiantes, con capacidad para trabajar en espacios educativos complejos donde actúan personas de disímiles procedencias sociales y circunstancias culturales.
- Aquilatar en la dinámica de los sistemas la diversidad que encierran las identidades nacionales y sus expresiones colectivas, promoviendo enlaces con la modernidad, entendida como creencia en la razón y en el reconocimiento de la pluralidad de las categorías culturales como soporte de los derechos humanos y de la construcción de la ciudadanía

- Superar los agudos fenómenos de discriminación sociales y étnicos, comprendiendo la gama de culturas nacionales y regionales en un contexto de pluralismo, capaz de posibilitar la acogida de los pueblos indígenas, de los afrodescendientes y de las minorías lingüísticas en una educación superior de calidad.
- Eliminar las conductas selectivas derivadas de códigos de exclusión o relegamiento fundados en distinciones de género, emprendiendo particularmente medidas orientadas a incrementar la participación de las mujeres en los niveles de conducción académica y gobierno de las instituciones.
- Establecer una arquitectura institucional de los sistemas nacionales cuyo centro de gravedad sean las universidades complejas, aquellas que disponen de la más reconocida acumulación intelectual, cumplen funciones de enseñanza de grado y postgrado, investigación y servicio a la comunidad en las principales vertientes del conocimiento, reuniendo de esa manera atributos para la convergencia en el ambiente académico internacional.
- Reafirmar los principios constitutivos de la autonomía universitaria y la libertad académica, vitalizando los procedimientos democráticos de gobierno y gestión, particularmente en aquellas instituciones universitarias que han pasado a ser organizaciones de gran escala, distinguidas tanto por el engrosamiento de sus actores académicos y burocráticos como por la complejidad creciente de los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones.
- Desactivar las mentalidades individualistas o corporativistas que subordinan las finalidades generales de los establecimientos educativos superiores a los intereses particulares de enclaves de grupos autoreferenciados, disminuyendo el compromiso académico con el servicio público y obstaculizando el desenvolvimiento consistente de las responsabilidades de las instituciones.
- Lograr una gradual transformación de los paradigmas académicos prevalecientes en la gran mayoría de los organismos que componen los sistemas, incrementando la disponibilidad de recursos científicos y propendiendo a la afirmación de una concepción de la vida universitaria guiada por el principio de pertinencia, con metas de alto nivel académico ajustadas a las exigencias del rigor ético, donde la asimilación, producción e irradiación del conocimiento constituyan el factor dinámico preferencial de sus ámbitos de trabajo y de sus nexos con la sociedad.
- Atender a las características de una etapa histórica donde el saber avanza y se reemplaza continuamente, determinando que las disciplinas autosostenidas y las especialidades excluyentes pierdan sentido, lo cual impone a los sistemas la necesidad de modificar los formatos organizativos fundados en el linaje de las titulaciones profesionales clásicas, reforzando o impulsando la promoción e institucionalización de nuevos campos plurales de naturaleza interdisciplinaria, ordenados en áreas del conocimiento.
- Abandonar la oferta educativa centrada en el modelo estamental tradicional de profesiones fragmentadas en destrezas singulares, claramente compartimentadas,

sustentadas en saberes privativos y pericias intransferibles, procurando resignificar los atributos de las profesiones universitarias, alentar nuevas competencias y renovar los vínculos de los sistemas con el mundo del trabajo.

- Instrumentar planes de estudio versátiles, encaminados a capacitar a los individuos para recorrer itinerarios sostenidos de actualización o renovación de competencias, mediante la ampliación de los programas de posgrado y educación continua que faciliten los aprendizajes permanentes.
- Articular relaciones e interacciones flexibles entre las esferas diversificadas de la educación superior, buscando amortiguar las diferencias marcadas de su peso relativo, fomentando finalidades académicas asociadas entre los componentes de los sistemas nacionales, tanto en el nivel universitario como en lo que corresponde a la coordinación con los emplazamientos de educación terciaria no universitaria.
- Desarrollar una visión integral del servicio a la comunidad, activando políticas de extensión sustentadas en criterios de interacción, reciprocidad e intercambio con la sociedad, identificando problemas, atendiendo demandas y desarrollando acciones que jerarquicen la atención a los temas de la pobreza, la intolerancia, la violencia, el deterioro de las condiciones ambientales y las distintas formas de padecimiento social.
- Superar los problemas de inequidad geográfica vinculados a los procesos históricos de excesiva concentración institucional de la educación superior, buscando reducir el efecto de la estratificación territorial, corrigiendo aquellas políticas de descentralización que, mediante la poco exigente habilitación de nuevos organismos o subsedes de los ya existentes, ofrecen formaciones de baja calidad en emplazamientos con recursos insuficientes y calificación académica deficitaria.
- Contribuir al desenvolvimiento eficaz de las estructuras educativas nacionales desde los tramos iniciales de la escolaridad básica, contribuyendo a perfeccionar la formación de los cuerpos docentes, la especialización en las ciencias de la educación y la investigación educativa.
- Promover la inserción de los sistemas en la racionalidad de la revolución digital y aprovechar de modo coherente con las exigencias del currículo la oportunidad que ofrece el dominio y la utilización masiva de las nuevas tecnologías electrónicas de la información y la comunicación, para facilitar las condiciones de aprendizaje y configurar alternativas complementarias a los formatos presenciales clásicos.
- Establecer la opción de planes y programas de estudios con nuevos perfiles de las carreras, cuya aplicación sustentada en una aproximación comprensiva al fenómeno de la ampliación social del acceso, incorpore mayores componentes virtuales de aprendizaje electrónico que influyan en el uso eficaz del tiempo disponible por parte de los alumnos trabajadores.

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

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

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

- La educación superior masiva se traducirá en mayores opciones al interior de los sistemas. Atendiendo a que, más allá de su importante crecimiento, todavía es muy exigua la cobertura social de las instituciones de la región, es previsible que en los próximos años sea mayor la heterogeneización de las hechas

organizacionales destinadas a satisfacer el crecimiento sostenido de la demanda agregada de educación superior, procurando nuevas formaciones de grado, carreras cortas y programas a distancia conciliables con el trabajo, modalidades de educación continua, mayor oferta de especializaciones y titulaciones de posgrado.

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

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

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

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

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

- Consolidar o desarrollar políticas de evaluación que constituyan un acto de reflexión libre, objetivo y participativo, para ofrecer a las sociedades rigurosos cuadros valorativos sobre la condición real de las actividades universitarias y fundamentar las estrategias de cambio que las comunidades académicas vislumbren como necesarias;
- mejorar sistemáticamente la calidad de la educación superior, entendida en un sentido amplio como eficiencia de los procesos educativos, pertinencia social de las actividades académicas y búsqueda de la excelencia en el cumplimiento de las misiones institucionales;
- promover procedimientos y procesos que permitan a las instituciones la administración confiable de sus desempeños, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos que las fundamentan;
- otorgar garantías públicas sobre la validez de las titulaciones, mediante la armonización de exigencias y el perfeccionamiento de los diseños curriculares correspondientes a las distintas carreras y especialidades académicas;
- establecer pautas para la comparabilidad de la oferta educativa y el estímulo a la movilidad académica, en contextos nacionales e internacionales, donde la educación superior ha expandido su cobertura y diversificado sus formatos de prestación;
- desfavorecer mediante la regulación pública los emprendimientos de naturaleza puramente comercial, carentes de las capacidades necesarias para supervisar y asegurar la calidad de sus prestaciones educativas.

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

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

En última instancia son los Estados los responsables de promover, validar y defender los marcos jurídicos de referencia para el desenvolvimiento de la educación superior, asegurando entornos reguladores eficientes. En dicha perspectiva, es clara la importancia que puede asignarse a la reorganización de las políticas públicas como soporte de una esfera de mediación que sirva a un nuevo escenario de funcionamiento

equilibrado de los sistemas, aunque los resultados concretos de las políticas educativas están muy distantes de ser la expresión racional y decisoria de las voluntades gubernamentales.

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

## REFERENCIAS Y FUENTES CONSULTADAS

Didriksson, A. (2006). *La mercantilización de la educación superior y su réplica en América Latina, Perfiles Educativos*, CESU / UNAM, México D.F.

Banco Mundial .(2001). *Construcción de sociedades del conocimiento: nuevos retos para la educación superior*, Washington D.C.

Brovetto, J.; Rojas Mix, M. Panizzi, W. (comp.). (2003). *La educación superior frente a Davos*, UFRGS / AUGM / CEXECI, Porto Alegre.

Brunner, J. et al (1995). *Educación superior en América Latina: una agenda para el año 2000*. CEDES / NUPES / DIE / FLACSO.

Fernández Lamarra, N. (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina*, IESALC /EDUNTREF, Buenos Aires.

Fernández Lamarra, N. (2007). Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina. Algunos desafíos políticos, sociales y académicos. *Revista Avaliação*, vol. 12, Nº1

García Guadilla, C. (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*, Colección Respuestas, CRESALC / UNESCO, Caracas.

García Guadilla, C. (2002). *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*, CENDES / Nueva Sociedad, Caracas.

González,J., Rojas Mix,M., Brovetto J. (comp.). (2004). *La Universidad pública en la respuesta iberoamericana a la globalización*, UNC / AUGM / CEXECI, Córdoba.

IESALC. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000 – 2005*, IESALC / UNESCO, Caracas.

Landinelli, J. (2007). *La educación universitaria en la sociedad del conocimiento: ¿decadencia o renacimiento?*, en VI Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, AUGM. Montevideo.

Landinelli, J. (2007). Las políticas de educación superior ante los desafíos de la sociedad del conocimiento. En: *Las políticas educativas en Uruguay*, MEC, Montevideo.

López Segrera, F. (2006). *Escenarios mundiales de la educación superior*, CLACSO, Buenos Aires.

Mollis, M. (comp.) (2003). *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, CLACSO, Buenos Aires.

Pugliese, J. (editor) (2005). *Educación superior ¿bien público o bien de mercado?*, MECyT / UNC, Córdoba.

Túnnermann, C. (2004). *Cambio y transformación universitaria*, UAO / UAP, Oaxaca.

UNESCO.(1997). *Educación para un futuro sostenible*, Ediciones UNESCO, París

UNESCO.(1998). *La Educación Superior en el siglo XXI. Visión y Acción*, CMES, París, 1998.

UNESCO. (2004). *Educación superior en una sociedad mundializada*, Ediciones UNESCO, París.

UNESCO. (2005). *Informe Mundial: Hacia las Sociedades del Conocimiento*, Ediciones UNESCO, París.

Vessuri, V. (1998). *La pertinencia de la enseñanza superior en un mundo en mutación*, Perspectivas, vol. XXVIII, N°3.

Vessuri, V (coord.) (2006). *Conocimiento y necesidades de las sociedades latinoamericanas*, Foro de la UNESCO sobre Educación Superior, Investigación y Conocimiento / IVIC, Caracas.

Yarzabal, L. (1999). *Consenso para el cambio en la educación superior*, IESALC / UNESCO, Caracas