

PREFACIO

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

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

En diferentes reuniones realizadas en la sede de IESALC - UNESCO en Caracas, se avanzó en la formulación de los proyectos y se definió la metodología de cada uno. En el caso del proyecto Tendencias se identificaron los temas que serían tratados y en el del MESALC los diferentes tipos de indicadores. Posteriormente, los proyectos fueron debatidos y aprobados en dos reuniones de Presidentes de Consejos de Rectores y de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe, organizadas por IESALC - UNESCO en noviembre del 2006 en Brasilia y en mayo de 2007 en Caracas, respectivamente.² Estas dos reuniones quizás hayan sido las más representativas de todas cuantas se han realizado entre las asociaciones y redes universitarias de la región.

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

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

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

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

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

El resultado del proceso que hasta aquí se ha relatado es la obra que presentamos. Ella se convierte en la base para desencadenar el intenso debate que tendrá lugar en Cartagena de Indias a propósito de la CRES 2008. La obra, que se edita en dos idiomas, español e inglés, está estructurada en tres partes. Las partes I y II, en español e inglés, respectivamente, recogen los diez textos síntesis que corresponden a cada uno de los temas, y de los cuales son responsables los coordinadores temáticos, quienes los firman como autores principales. El tratamiento dado al tema y las opiniones vertidas en el texto son responsabilidad de su autor. La parte III, es un CD-Rom, que acompaña a la mencionada publicación, cuya producción fue coordinada por Beatriz Tancredi³. El CD-Rom organiza e integra, en su forma original, las contribuciones específicas a cada tema que hicieron los consultores que conformaron los equipos de trabajo. La responsabilidad y redacción de las opiniones vertidas en esos textos es exclusiva de sus autores. Sus nombres se mencionan en los resúmenes de cada capítulo y en la nota con la que se inicia cada texto síntesis. Los textos que integran cada una de las publicaciones antes mencionadas estarán disponibles tanto en el sitio Web de IESALC - UNESCO como en el de la CRES con la finalidad de motivar la discusión entre los participantes de la referida conferencia.

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

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

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

En el Capítulo 1, “Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe”, Axel Didriksson (con la colaboración de Efraín Medina, Miguel Rojas Mix, Lincoln Bizzozero y Javier Pablo Hermo) presenta los principales cambios ocurridos en la educación superior en las últimas décadas, como la creciente heterogeneidad y diversidad; el surgimiento de las macrouiversidades y de las instituciones de formación técnica; la expansión del número de estudiantes y del sistema privado; el incremento de la investigación científica; el impacto de las nuevas tecnologías; la mercantilización de la educación; el desarrollo de nuevas carreras y de nuevas áreas de conocimiento de base interdisciplinaria y la creciente importancia de la internacionalización. Enseguida, analiza los cambios asociados a la configuración de una sociedad del conocimiento y el papel de las instituciones de educación superior en esa perspectiva, que hace necesarios nuevos modelos de formación, aprendizaje e innovación. Otro aspecto analizado es la exclusión de América Latina y el Caribe en la clasificación internacional en términos de conocimientos e innovación, llevando la región a caracterizarse por la recepción o imitación de conocimientos antes que por la innovación y creatividad, como revelan los indicadores de ciencia y tecnología (CyT). Distingue dos tipos de sociedad del conocimiento, la de tipo nominal o desequilibrado por oposición a aquella de tipo inteligente, en la cual los beneficios del desarrollo se distribuyen según la mayoría de su población. Por otra parte, el autor busca definir las difíciles condiciones en que se da el proceso de transición vivido por la región. Las llamadas décadas perdidas de América Latina y el Caribe resultaron de un largo periodo de contracción económica, en que quedaron comprometidas la calidad y la equidad en educación. A pesar de los cambios importantes que han ocurrido, la región todavía presenta bajos indicadores de desarrollo educacional en comparación con los países industrializados y persisten desequilibrios graves como la concentración de matrículas

en pocos países y en áreas específicas de conocimiento; la distribución desigual de investigadores y el avance descontrolado del sector privado. Analiza enseguida los efectos de la política de diversificación de recursos en educación superior y el impulso dado a orientaciones de mercado, y afirma la necesidad de reformas de fondo en las instituciones de educación superior a través de los nuevos actores en los procesos de cambio – los investigadores. La cooperación regional es presentada como una dimensión importante en dichos procesos de cambio: movilidad estudiantil, equivalencias de grados y títulos, convenios de cooperación y especialmente las redes universitarias son instrumentos para el avance de lo que se denomina “sociedad latinoamericana del conocimiento”. Un obstáculo a ese avance en la región es el bajo aprovechamiento de las condiciones de transición hacia una nueva economía, como revelan los inadecuados índices en educación de la fuerza laboral, la concentración de la capacidad de investigación en pocos países, el escaso interés del sector productivo en desarrollar una capacidad endógena en ciencia y tecnología y la fuga de cerebros. El texto concluye con la propuesta de una nueva reforma universitaria y de cambios fundamentados en la cooperación y la integración para posibilitar el desarrollo de una investigación estratégica y la efectiva transferencia del conocimiento.

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

A continuación, analiza los grandes desafíos de los próximos veinte años, que incluyen la posibilidad de participar en la creación y distribución del conocimiento desde contextos muy variados, las formas de hacerse efectiva la colaboración científica desde contextos diversos, los controles del tipo de las patentes y otros mecanismos excluyentes que se harán más complejos, diversificados y penetrantes, concluyendo que crecerán las habilidades de superar barreras y fronteras al mismo tiempo que se definirán cercas efectivas. Otro aspecto analizado es la legislación pública, que también está cambiando drásticamente en vista de los valores e intereses competitivos cambiantes, pero sin adecuadas y rápidas respuestas políticas al cambio técnico. Entre las varias preguntas propuestas para el debate, finalmente destaca la importancia de

definir qué harán América Latina y el Caribe para manejar los nuevos escenarios y participar del mundo que está naciendo como consecuencia de los desarrollos en marcha y que seguramente se producirán en los próximos años en el ámbito científico y tecnológico.

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

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

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

En el Capítulo 4, “Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021”, Eduardo Aponte-Hernández (con la colaboración de Mauro Mendes Braga, Luís Piscoya Hermoza, Dora Celton y Daniel Macadar) inicia la discusión del tema a partir de las declaraciones de la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO para la América Latina y el Caribe de 1996, de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Educación Superior de 1998, y de los lineamientos de Visión y Acción para el siglo XXI, que proponen la promoción de políticas y estrategias de acción dirigidas hacia una mayor inclusión y equidad de oportunidades en las instituciones de educación superior, con miras de ampliar el acceso basado en talento, habilidad y esfuerzo sin discriminación por género, raza, etnia, discapacidades físicas, idioma, cultura y religión

o por consideraciones económicas o sociales. Esos documentos entienden el proceso educativo como uno que comienza en el nivel básico y se extiende al nivel superior, y que eventualmente desemboca en la sociedad. El texto discute tanto la desigualdad como los movimientos en dirección hacia la inclusión y la equidad en la educación superior de los países de América Latina y el Caribe y hace recomendaciones en cuanto a políticas públicas e institucionales para reducir la desigualdad y promover la inclusión y equidad en la educación superior de los países de la región en el horizonte 2021. El análisis del autor demuestra que, a pesar del aumento en la demanda y la oferta de las oportunidades de estudio (acceso) en la región, la tendencia de expansión se caracteriza por una diferenciación de alcance de cobertura, un aumento de los costos de los estudios y heterogeneidad en los niveles de calidad de las instituciones de educación superior, resultando en más exclusión que inclusión. La misma tendencia se evidencia también en la educación media. Discute enseguida la nueva economía y el advenimiento de sociedades del conocimiento, un contexto en que la insuficiencia de oportunidades de estudio y ausencia o falta de efectividad de políticas de inclusión en la región puede tener el impacto de aumentar la desigualdad existente, profundizando la brecha cognitiva, de conocimiento y “digital”, impulsando la migración y la fuga de talentos, elevando el desempleo y resultando en un impacto negativo en la cohesión y tejido social.

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

El Capítulo 5, “Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe”, de Jorge Landinelli (con la colaboración de Antonio MacDowell de Figueiredo, Marcela Mollis, Sabine Manigat y Daniel Mato), aborda el fenómeno de estratificación de los sistemas a partir de una interrogante primordial: ¿sirven los formatos institucionales vigentes para respaldar el diseño y la implementación de políticas de desarrollo sustentable en la región, ligadas al bienestar colectivo, a la construcción de la ciudadanía democrática y a la configuración de una nueva arquitectura de la interculturalidad? El artículo engrana dos parámetros analíticos centrales. Por una parte, el referido a las determinaciones del desarrollo organizacional de la educación superior en la fase histórica reciente – o sea, los cambios que, derivados de procesos sociales complejos, han obligado a replanteamientos estratégicos que generaran procesos de diversificación, diferenciación y segmentación en los organismos universitarios. Por otra, el concerniente a los desafíos que le plantea la nueva división internacional del trabajo académico y la incorporación del espacio latinoamericano y caribeño al paradigma civilizatorio de las sociedades de la información y el conocimiento.

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

requisitos de pertinencia, subrayando el significado estratégico de la concertación de políticas de regulación pública y control democrático de la calidad educativa.

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

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

Posteriormente, y a partir del anterior análisis, se plantean elementos que permiten precisar el papel de la educación superior en las transformaciones fundamentales para alcanzar un desarrollo humano sustentable para América Latina y el Caribe que no es otro que el de catalizador para una cooperación solidaria, basada en la horizontalidad y la complementariedad de las relaciones; que permita el fomento del diálogo Sur-Sur; el desarrollo del sentido de pertenencia a la región; la articulación con los espacios de integración gubernamentales con la finalidad de incidir en la formulación de políticas públicas; el enriquecimiento de los procesos de desarrollo tanto de profesores como de estudiantes así como los de generación e intercambio de conocimientos, entre otros. Todo ello con miras al aprovechamiento mutuo de nuestras fortalezas y a la superación de nuestras debilidades como región.

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

En el Capítulo 7, “Reformas de la educación superior: 25 propuestas para la educación superior en América Latina y el Caribe”, Ernesto Villanueva (con la

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

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

El Capítulo 8, “Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe”, elaborado por Sueli Pires y María José Lemaitre (con la colaboración de Hélió Trindade, Eduardo Ali y Hernán Trebino), aborda el tema de la acreditación y evaluación de la educación superior en la región desde una perspectiva proactiva de cambio y de elevación de la calidad de los sujetos sociales y de los sistemas educativos, con el propósito de convertir los procesos de aseguramiento de la calidad en activos de superación, más que de control o de congelamiento de los sistemas nacionales. Presenta a los lectores una visión eminentemente práctica de lo que ocurre en la región en términos de evaluación y acreditación, su modo de funcionamiento bajo una perspectiva comparada, con un enfoque de las tendencias, sus motivaciones, retos y riesgos. Se parte de una mirada histórica, buscando focalizar los escenarios de expansión creciente de las demandas y ofertas de la educación superior (pregrados y posgrados). Se analizan los cambios estructurales y luego la puesta en marcha de iniciativas en los países de la región latinoamericana y caribeña, a partir de los años 90, con el propósito de implantar y fortalecer las políticas nacionales de evaluación y acreditación de la educación superior en el contexto de las nuevas sociedades del conocimiento. Luego de analizar el conjunto de los sistemas de la región, se revelan, por un lado, países cuyas políticas ya se encuentran bastante consolidadas y otros con avances y experiencias nacionales exitosas; pero, por el otro lado, países que se encuentran en fase de implementación de sus sistemas. Partiendo de esta lectura comparada, se apunta al fortalecimiento de los sistemas nacionales e institucionales como un reto para el avance en las políticas educativas en la región. Se discuten ambas situaciones desde la perspectiva de sus modelos, aplicaciones, funciones sociales y dificultades, en el marco de las iniciativas evaluadoras y acreditadoras subregionales y regionales. Aparte de un conjunto de conclusiones puntuales presentadas en el documento, el análisis comparado de los sistemas, de la pertinencia y de la eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad permite alcanzar una comprensión general sobre los procesos de evaluación y acreditación de la calidad, los cuales han pasado de ser una recomendación teórica a una política efectivamente implementada en América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo.

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

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

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

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

A continuación, se centra en la atención sobre la desarticulación entre tres funciones claves: un proyecto institucional, la gestión académica y la administración financiera. Una parte importante de los obstáculos se relaciona con las dificultades en vincular estos tres órdenes de cuestiones entre sí, dando lugar a distintos tipos de patologías: planificación estratégica sin implementación, gestión académica sin relación con el proyecto institucional, asignación de recursos inercial. Así, se visualiza al “buen gobierno” como un triángulo entre las funciones de gobierno, academia y administración. El trabajo no es prescriptivo ya que no propone un modelo, pero sí subraya la importancia de la interacción entre las tres funciones mencionadas.

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

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

El capítulo 10, “Retos y dilemas sobre el financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe”, de Luís A. Riveros (con la colaboración de Carlos Cáceres, Efraín Medina y Jacques Schwartzman), presenta la situación y el

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

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

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

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

Caracas, abril de 2008.
Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson