

Hacia una Nueva Agenda de la Educación Superior en América Latina. Algunos Desafíos Políticos, Sociales y Académicos

NORBERTO FERNÁNDEZ LAMARRA*

Recebido em 11/11/2006

Aprovado em 26/02/2007

*Norberto Fernández Lamarra es especialista, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la administración y la gestión de la educación, con énfasis en los últimos años en la educación superior. Es Director de Posgrados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Ha sido miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de la Argentina (CONEAU) entre los años 1996 y 2001. Se desempeña como Profesor de Posgrado en diversas universidades argentinas y de otros países de América Latina. Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación.

Es autor de más de 100 publicaciones, estudios, trabajos y artículos sobre la educación argentina y latinoamericana. Recientemente ha publicado los libros "Veinte años de educación en la Argentina. Balance y perspectivas", EDUNTREF, noviembre de 2002; "La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas", Eudeba-IESALC / UNESCO, mayo de 2003; "Saber Administrativo y Educación", Norberto Fernández Lamarra y otros, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, marzo de 2004; "Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad", José-Ginés Mora y Norberto Fernández Lamarra (Coordinadores), Proyecto ALFA-ACRO, Comisión Europea, EDUNTREF, Buenos Aires, junio de 2005; y "Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de Simulación en Argentina", Norberto Fernández Lamarra (Compilador) y otros, EDUNTREF, Buenos Aires, abril de 2006.

E-mails: nflamarra@fibertel.com.ar nflamarra@untref.edu.ar

Resumen: El objetivo de este trabajo es el de plantear, para el debate, algunos de los temas principales de una nueva agenda para la educación superior en América Latina, frente a las nuevas responsabilidades políticas, sociales y académicas que están asumiendo –o deberían asumir– las universidades.

Para enmarcar adecuadamente los temas a desarrollar, en primer lugar se plantearán los contextos y los problemas actuales de la educación superior y de la universidad en la región, considerando su evolución en las últimas décadas. Luego se analizarán los nuevos desafíos que la gobernabilidad democrática y la sociedad del conocimiento y de la tecnología le plantean a la universidad en sus distintas funciones. En este marco se plantearán los temas vinculados con los procesos de aseguramiento de la calidad, con los desarrollos en materia de educación superior a distancia y virtual y con la internacionalización, la integración regional y la convergencia de la educación superior en América Latina.

Finalmente, se plantearán los desafíos prioritarios para las políticas de educación superior y para las instituciones en función de los retos y expectativas de la Universidad frente a las exigencias de este nuevo siglo XXI.

Palabras clave: Educación superior, América Latina, sociedad del conocimiento y de la tecnología, relación universidad-sociedad, internacionalización, democratización social.

Abstract. The purpose of this paper is to bring to debate some of the main themes of a new agenda for higher education in Latin America, in face of the new political, social and academic responsibilities that the universities are – or should be – undertaking.

To adequately mark the themes to be discussed, in the first place we bring the contexts and the present problems of higher education and of the universities in Latin America, considering their evolution during the last decades. We then analyze the new challenges that the democratic government and the society of knowledge and technology bring to the university in its distinct roles. From this perspective, we will bring the themes linked with the processes of quality assurance, with the developments in higher education, distance and virtual, in the context of internationalization, regional integration, and convergence of higher education in Latin America.

Finally, we discuss the major challenges of the higher education policies and of the institutions vis-a-vis the challenges and expectations of the University in face of the demands of the XXI century.

Keywords. Higher education; Latin America; Society of knowledge and technology; university-society relation; internationalization; social democratization.

1. La Universidad en América Latina. Principales problemas

La universidad en América Latina, hasta la década de 80, ha sido predominantemente estatal y con autonomía institucional y académica. Hacia fines de la década del 80 e inicios de la del 90, se introdujeron en el marco de los procesos de globalización, estrategias de carácter neoliberal que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar impulsadas por el Estado, por otras en que predominaban las concepciones de mercado y de privatización de los servicios públicos, entre ellos la educación. A pesar de ello, durante la década del 90 se mantuvo –y se incrementó– la fuerte demanda por educación superior, que se inició en América Latina en la segunda mitad del siglo pasado.

En el cuadro siguiente puede observarse la evolución desde el año 1950 hasta la actualidad del número de instituciones universitarias y del número de estudiantes. Las instituciones se multiplicaron por 25 en ese período y los estudiantes por 50. En la década del 90 la tasa de incremento anual de la matrícula fue del 6% (8% para el sector privado y sólo del 2,5% para el público) La tasa bruta de escolarización terciaria se multiplicó por 10 pero aún sigue siendo baja en relación con la de EE.UU. y Europa y aún con la de Asia y Oceanía.

» Instituciones universitarias en América Latina:	
1960 : 75	1985 : 460
1975 : 330	1995 : 812 (319 públicas, 493 privadas)
Actualmente: posiblemente más de 2000	
» Número de estudiantes de la Educación Superior en América Latina	
1960 : 267.000	1990 : 7.360.000
1970 : 1.640.000	2000 : 11.600.000
1980 : 4.930.000	2005 : más de 14.000.000
Se multiplicó por más de 50 veces entre 1960 y 2005	
» Tasa de incremento anual de la matrícula: 6%	
Sector Privado: 8%	
Sector Público: 2,5%» Tasa bruta de escolarización terciaria	
1960 : 2,0%	1990 : 17,1%
1970 : 6,3%	2000 : 19,0%
1980 : 13,8%	
Se multiplicó por 10 entre 1960 y 2000	
Tasa en los países desarrollados: 51,6%	
Europa : 60,7%	- EE.UU.: 80,7%
	Asia y Oceanía : 42,1%

Para atender el aumento de las demandas crecientes de educación superior se crearon diversos tipos de instituciones –en su mayoría, como se ha señalado, de carácter privado- sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional. Esto generó, por lo tanto una fuerte *diversificación de la educación superior* con una simultánea *privatización* en materia institucional y con una gran *heterogeneidad de los niveles de calidad*. De esta manera, surgieron problemas de calidad que se manifiestan en los sistemas e instituciones de educación superior de la región. Frente a esta situación ha sido necesario establecer procesos de regulación de la educación superior que hicieran frente al aumento del número y a la disparidad en la calidad de las instituciones; en especial de las privadas.

Por esto, **la preocupación por el tema de la calidad** es un denominador común en América Latina, aunque todavía es insuficiente la consolidación de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Lentamente los procesos de evaluación y acreditación van permitiendo *superar las tensiones planteadas en los primeros años de la década del '90 polarizadas en la dicotomía «autonomía universitaria versus evaluación», lo que ha posibilitado una cierta maduración de la «cultura de la evaluación» en la educación superior.* (Fernández Lamarra, N, Educación Superior. Convergencia... 2004)

La posibilidad de contar con sistemas de evaluación y acreditación consolidados permitiría superar la fragmentación y dispersión de la información sobre la educación superior. La compleja tarea de obtener información sobre los sistemas y sobre las instituciones de educación superior -tanto públicas como privadas- indica que los sistemas vigentes reflejan las debilidades de las instancias de control y supervisión de las instituciones y la escasa apertura de estas instituciones para dar a conocer información sobre sí mismas. Por ejemplo, en varios países de América Latina es muy difícil establecer con cierta precisión el número de instituciones y de estudiantes de la educación superior. Así, por ejemplo, mientras en el cuadro anterior afirmamos que el número de instituciones universitarias es, posiblemente, del orden de 2000, en otros estudios se afirma que dicho número es mayor a 4000. Esto se debe a la falta de definición precisa sobre que se considera una institución universitaria y a la muy discutible información disponible.

En la mayor parte de los países se ha consagrado en sus constituciones nacionales, el **derecho a la educación y la autonomía de las universidades estatales**. Se observa además, una tendencia a ordenar jurídicamente los sistemas de educación superior a través de una ley general de educación o “ley marco” -que regule *a todos los niveles del sistema-* y una ley de educación superior, específica para ese nivel. Sin embargo, aún son pocos los países que poseen una norma particular que cree y regule el sistema de aseguramiento de la calidad.

Otra situación que debe considerarse en cuanto a la pertinencia y la calidad, es **la falta de flexibilidad, actualización y cambio de los diseños curriculares de las**

carreras ofrecidas para poder incorporar los grandes modificaciones que se registran en las disciplinas y en las áreas profesionales. Es necesario asumir nuevas formas en la gestión del conocimiento para poder actualizar los metodologías pedagógicas que se utilizan en la educación superior.

A los factores que inciden en la baja eficiencia interna de los sistemas de educación superior, se debe adicionarle un tema que se reconoce como preocupante: **el nivel crítico de formación previa que poseen los ingresantes a las instituciones de educación superior** por la falta –o muy escasa- articulación con la enseñanza media.

Además, si bien la oferta académica en materia de educación superior se compone básicamente de instituciones universitarias, hay un incipiente desarrollo de instituciones de educación superior no universitarias -de variada calidad-, en particular en Argentina, Colombia y Uruguay. No hay una oferta consolidada que se presente como una alternativa efectiva a la universitaria y, por otra parte, existe una **muy escasa articulación entre ambas modalidades de educación superior**.

Hay una creciente demanda por la necesidad de **una mayor relación entre las instituciones de educación superior y la sociedad**, a partir de la cada vez más imprescindible rendición de cuentas (*accountability*) Esto se constituye en un componente principal para poder conocer lo que las instituciones de educación superior ofrecen para el desarrollo y lo que desde de la sociedad y desde el sector productivo se requiere. Se hace necesario construir **una nueva y efectiva relación Estado-Sociedad-Universidad** que posibilite mejorar los niveles de pertinencia en lo político, en social y en lo académico de la educación superior.

El presupuesto promedio en Latinoamérica para educación superior es inferior al 1,5% del PBI, lo cual es claramente insuficiente para satisfacer las necesidades de un sistema en desarrollo, particularmente para atender las demandas nacionales en materia de investigación. La capacidad institucional para la investigación está situada predominantemente en las universidades y centros públicos estatales, por lo que **el escaso gasto público para investigación afecta la capacidad de producción científica de los países latinoamericanos** y la pertinencia académica de las universidades.

En general, hay **una escasa participación de la sociedad en el desarrollo de la educación superior**. Recientemente se han registrado una serie de iniciativas que dan cuenta de un fomento de la participación social; particularmente en países como en Argentina, Venezuela, Brasil y República Dominicana, en los que las leyes de educación superior explicitan la necesidad de generar la participación de la sociedad a través de la conformación de Consejos Sociales.

Si bien durante la década del 90 se registró en toda América Latina -con mayor énfasis en algunos países como Argentina, Chile, Colombia, México y Brasil- el desarrollo de diversos posgrados, los cuerpos académicos consolidados con esa

formación son aún pequeños en la mayoría de los países y su distribución en las instituciones de educación superior es insuficiente y desigual. A esto hay que agregarle las deficiencias en los sistemas de selección, desarrollo y promoción del personal de las instituciones de educación superior y la falta de incentivos para elevar los niveles de formación. De hecho, la fuerte desinversión en educación superior en el sector de la educación pública ha repercutido en la **“pauperización” de la profesión docente y del personal no docente** que trabajan en las instituciones de educación superior.

Otro tema que preocupa es el de la **internacionalización de la educación superior**. Hay una fuerte –y a veces negativa– incidencia de programas transnacionales –particularmente de posgrado– que llegan a través de campus virtuales vía INTERNET y de otras modalidades de educación a distancia y presenciales, infringiendo muchas veces las normativas nacionales, sin asegurar niveles de calidad comparables con los de sus países de origen y siendo dictados por instituciones no autorizadas.

En términos generales, en las dos últimas décadas se produjo una fuerte expansión de instituciones y de la matrícula y se pusieron en marcha mecanismos de aseguramiento de la calidad, que no lograron –a pesar de sus avances– compensar la fuerte diversificación y la gran heterogeneidad de los niveles de calidad. En muchos casos, los bajos niveles de calidad de las instituciones se basa en que prima el **interés comercial sobre el académico**. El tema de la **mercantilización de la educación superior** en América Latina se constituye en un nuevo y serio problema, al que se hará referencia más adelante.

Por eso se puede afirmar que, en el marco de las conclusiones de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Educación Superior, el desafío es el de la **pertinencia académica, política y social**, en función de la adecuación de lo que la sociedad espera de las universidades y lo que estas efectivamente hacen. Para ello las instituciones de educación superior deben plantearse **orientaciones y objetivos a largo plazo** a partir de las necesidades de la sociedad, reforzando sus funciones de servicio societal, contribuyendo al mejor desarrollo del conjunto del sistema educativo y apuntando a crear una nueva sociedad más justa y menos violenta, movida “por el amor hacia la humanidad y guiada por la sabiduría” (UNESCO, 1998)

2. Universidad y gobernabilidad democrática

Los contextos socio-políticos predominantes en América Latina en los últimos años muestran un difícil proceso hacia el mejoramiento de las condiciones para asegurar la gobernabilidad democrática de cada uno de los países. Muchos de ellos están transitando complejas situaciones de transición y de consolidación gradual de la democracia, conjuntamente con los impactos de la globalización, de la imposición de las economías de mercado, de la internacionalización de las decisiones económicas,

de las reformas del Estado de orientación neoliberal, de las crisis de las economías nacionales y de procesos crecientes de pobreza, exclusión social y marginalidad.

Conjuntamente con esto, los países de América Latina realizan esfuerzos, a veces en condiciones muy difíciles, para integrarse en bloques regionales -como, por ejemplo, MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, Centroamérica y el NAFTA- y simultáneamente hacer frente a los desafíos de la nueva sociedad del conocimiento y de la tecnología.

La pertinencia político-institucional de los sistemas universitarios se define en términos de sus contribuciones al afianzamiento de la gobernabilidad democrática de la región en su conjunto y en cada uno de sus países. De ahí que la universidad debe trabajar efectivamente para alcanzar consensos básicos en materia de políticas públicas a través de procesos de concertación, para promover nuevas modalidades de representación social, para establecer canales institucionales para las demandas de participación social, para el desarrollo y aceptación colectiva de valores ético-morales en el marco de una cultura cívica democrática, para el desarrollo en sus estudiantes y graduados de actitudes y juicios críticos sobre instituciones, procesos y actores y para que la educación y la universidad se constituyan nuevamente en medios eficientes de movilidad e integración social.

La gobernabilidad democrática requiere de la mejor gobernabilidad de los sistemas educativos y de la universidad en términos de **legitimidad, eficiencia y participación** (Puelles y Urzúa) La **legitimidad** plantea la necesidad de políticas educativas y universitarias establecidas a través de procesos de concertación, con planes y programas de carácter estratégico, teniendo en cuenta escenarios de largo plazo, con criterios en cuanto a la pertinencia de contenidos y calidad y con prioridades y metas en términos de equidad social y del financiamiento disponible.

La gobernabilidad democrática de los sistemas educativos y de las instituciones universitarias requiere asumir a la educación como una tarea de todos, con la centralidad del Estado, con una actitud pluralista y negociadora y con decisiones adoptadas en forma participativa y consensuada en el marco de una nueva relación con el Estado y la sociedad en que se transite **del Estado Docente a la Sociedad Educativa y del Conocimiento**.

La **eficiencia** exige que la educación superior –así como el conjunto del sistema educativo- brinden respuestas satisfactorias a las necesidades de la población escolar y universitaria y a la sociedad en su conjunto. Esto requiere buena gestión de los procesos y de los recursos humanos, financieros y materiales involucrados, la mayor profesionalización de docentes y no docentes y un proceso permanente de evaluación de resultados y de impacto. La “accountability” se constituye en una exigencia insoslayable de la sociedad.

La **participación**, como requisito de la gobernabilidad democrática, plantea la necesidad de promover un mayor protagonismo de la sociedad organizada en la

fijación de las políticas de educación superior y en la conducción de las instituciones universitarias. Así como la Reforma Universitaria de 1918 estableció la participación imprescindible de los claustros de docentes, estudiantes y graduados en la conducción de las universidades, se deben replantear estos criterios de manera de integrar la participación de representantes de las organizaciones sociales y del Estado, siempre en el marco de una autonomía universitaria fortalecida. Esto exige democratización de los procesos participativos intra y extra universitarios y la promoción de nuevas modalidades de participación y de representación.

Los debates en cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en las instituciones universitarias y su contribución a la necesaria gobernabilidad democrática de los países de la región están prácticamente ausentes del ámbito de nuestras universidades. Estos debates son imprescindibles para fortalecer la pertinencia política e institucional de la educación superior en la región y evitar conflictos, en el seno de las universidades, que afecten seriamente su gobernabilidad.

3. Los desafíos de la sociedad del conocimiento y de la tecnología

Éste se constituye en un desafío que debe llevar a debate el replanteamiento del rol, de las funciones y de la organización de la educación en su conjunto pero, muy especialmente, de la educación superior y de las universidades.

En términos de Brunner, estamos viviendo la **tercera revolución en cuanto al acceso al conocimiento**. La primera fue la aparición de la imprenta; la segunda, la masificación de los libros y de los periódicos. Así, por ejemplo, la Biblioteca de la Universidad de Harvard requirió 275 años para reunir su primer millón de libros; el último lo hizo en cinco años.

La tercera revolución es la de internet y la web. Según ATT, se estima que actualmente hay ocho mil millones de páginas web y crecen dos millones por día; según el US Department of Commerce hay entre uno y dos mil millones y crecen un millón por día. Por ello, el rol de la escuela y de la universidad no es el de transmitir información sino el de enseñar a seleccionarla, evaluarla, interpretarla, clasificarla y usarla (Brunner, 2000 b).

Esto plantea nuevos contextos y desafíos para la educación y la universidad: el conocimiento ha dejado de ser lento, escaso y estable; la escuela y la universidad ya no son monopólicas en cuanto al conocimiento; el profesor y el texto han dejado de ser soportes exclusivos; las tecnologías de enseñanza tradicionales ya no son las únicas disponibles; las competencias, el aprendizaje y los tipos de inteligencia tradicionales están perdiendo pertinencia y validez; la educación y la universidad dejan de identificarse con el Estado Nación, por efecto de la globalización, la transnacionalización y la educación virtual y ya no actúan como medio estable de socialización, generando, por lo tanto, incertidumbres en lo social, familiar y personal (Brunner, 2000 a)

Frente a estos contextos y desafíos deben modificarse sustancialmente los criterios de pertinencia académica y las competencias que la educación y la universidad proponen para la formación. A esto se agrega que las competencias requeridas actualmente, posiblemente dejen de ser necesarias dentro de dos o tres décadas, cuando los estudiantes actuales sean profesionales todavía en plena actividad. De ahí, la necesidad de plantearse **procesos de formación continua y permanente** en el marco de la sociedad del aprendizaje.

El conocimiento, su gestión y las nuevas modalidades para el aprendizaje se constituyen en ejes centrales de las políticas de educación superior. Se debe asumir que la sociedad se produce y se reproduce por el conocimiento; que no existen paradigmas definitivos; que son necesarios **nuevos mecanismos de integración entre sociedad y conocimiento**; que el conocimiento tiene que asociarse con la voluntad política a través del establecimiento de **políticas consensuadas del conocimiento**, en las que la educación superior y las universidades deben cumplir un rol relevante; que estas políticas del conocimiento requieren un pensamiento interactivo, complejo e interdisciplinario; que la capacidad para pensar críticamente y para seleccionar, evaluar, clasificar y usar el conocimiento y la información debe desarrollarse desde la educación básica y fortalecerse en la educación superior (Pérez Lindo) En esto cumplen un rol muy significativo los procesos que se utilizan para el diseño y desarrollo de los planes y programas de estudio, tanto en la educación superior como en los niveles básico y medio.

4. Hacia una nueva relación universidad-sociedad

Las exigencias de la gobernabilidad democrática y de la sociedad del conocimiento y de la tecnología, requieren plantearse cambios muy significativos en las propias universidades y en la relación entre éstas y la sociedad.

La universidad debería constituirse en el **ámbito principal de creatividad e innovación** para sí misma y para la sociedad en su conjunto. Para ello debe superar los problemas de su escasa articulación con la sociedad, el trabajo y la producción; de su aislamiento con el resto del sistema educativo; de sus modelos académicos y de gestión tradicionales, con una muy limitada profesionalidad; de la rigidez de sus estructuras académicas; de la escasez de estudios, investigaciones y reflexión sobre sí misma y sobre la educación superior en su conjunto.¹

De ahí, que sea necesario plantearse nuevas modalidades para la docencia, con nuevos objetivos para la formación, con diseños curriculares innovadores que atiendan los requerimientos académicos y los de la sociedad con una perspectiva de futuro,

¹ En América Latina quizás México y Brasil son una excepción en cuanto a este problema ya que cuentan con muchos y variados estudios e investigaciones y publicaciones sobre la universidad y con múltiples seminarios y congresos.

con renovadas metodologías de enseñanza-aprendizaje y con un enfoque de educación permanente.

Para esto, los planteamientos de Escotet para el cambio universitario constituyen una base útil para el debate. Desarrolla tres ejes: **universidad para la reflexión en la acción** (reflexión anticipatoria; formación centrada en el sujeto que aprende y orientada a “*aprender a emprender*”, a “*aprender a cuidar*” y a “*seguir aprendiendo*”, cooperación interuniversitaria como entramado de la “multiuniversidad; etc.); **universidad para la diversificación** (diversificación de los que aprenden; de la interdisciplinariedad, áreas y disciplinas; de los procesos de enseñanza-aprendizaje; de las instituciones; de las acreditaciones, disciplinas y títulos; de la formación, etc.); y **universidad para la flexibilidad** (flexibilidad en las estructuras del currículo, en la transferencia de conocimientos, en los sistemas de acreditación, en las formas de financiamiento, en los mecanismos de reforma y cambio, etc.) Es decir, afirma Escotet, “*una universidad para la innovación, orientada hacia el logro permanente de una vigorosa capacidad de creación y cambio*” y “*una universidad para el hombre y su medio, orientada al progreso económico y social en el marco de un desarrollo sostenible al servicio de del hombre y su habitat*”. También plantea la necesidad de “*una universidad que contribuya a ampliar la capacidad de su sociedad para convivir en un mundo interdependiente y cuyo futuro es patrimonio de la sociedad global*”.

Las características de la sociedad del conocimiento y de la tecnología y los desafíos actuales que se le presentan a las instituciones de educación superior, deben llevar a replantearse el rol de la universidad en cuanto a la creación, gestión y difusión de los nuevos conocimientos, por lo que **las funciones de investigación y de extensión y transferencia deben articularse fuertemente con la docencia, enriqueciéndose mutuamente**. Sólo de esa manera, la universidad puede ir cumpliendo los roles que la nueva relación educación superior-sociedad le exige.

5. Universidad y democratización social. La inclusividad

En el punto 2 de este trabajo se ha planteado la necesidad de que las políticas de educación superior y las instituciones universitarias contribuyan efectivamente al mejoramiento de la gobernabilidad democrática y, en general, a una mayor democratización de la sociedad, favoreciendo estrategias que tiendan a superar –o, por lo menos, a disminuir– las iniquidades sociales y los procesos de crecimiento de las desigualdades en términos de pobreza y marginalidad.

La importancia y significación de la sociedad del conocimiento y de la tecnología requieren de estrategias específicas para evitar de aquí al futuro la aparición y el crecimiento de una nueva modalidad de marginalidad: la de los “marginales de la sociedad digital”. Actualmente los que acceden a Internet son todavía una minoría concentrada en los países desarrollados: alrededor de mil millones de personas. De esos se estima que en América Latina el número de personas que actualmente accede

a Internet es del orden de 40 millones, o sea sólo el 4% con respecto a los países desarrollados. De esos 40 millones, la casi totalidad corresponde a los sectores medios y altos de estudiantes de educación superior, profesionales, empresarios y técnicos superiores. (Brunner)

La evolución de la educación superior en la última década ha intensificado su carácter elitista. El acceso a las instituciones de educación superior, públicas y privadas de mejor calidad ha quedado reservado casi exclusivamente a los jóvenes de clase media y media alta, provenientes de escuelas medias públicas y privadas de buena calidad. Los de menos nivel social, provenientes de escuelas medias públicas de más baja calidad, han tenido que asistir a instituciones de educación superior, universitarias y no universitarias de muy baja calidad, en general privadas, cuyo número, lamentablemente, ha crecido sustantivamente.²

Se está asistiendo a la generación de un nuevo proceso de “fraude”, porque si los estudiantes de menor nivel social egresan ese tipo de instituciones de menor nivel de calidad —luego de un gran esfuerzo por parte de sus familias y de ellos mismos— sus títulos tendrán una más baja valoración en el mercado de trabajo; es decir, menos posibilidades ocupacionales y menores salarios.

Según Rama, las iniquidades se registran a través de diferentes dimensiones:

- a) geográficas, ya que en el marco de un acentuado proceso de regionalización de la educación superior, las nuevas universidades que se han creado -o las subsedes de las ya existentes (descentralización de la educación superior)- desarrollan programas de formación de menor calidad y, muchas veces, con docentes también con menores calificaciones académicas y más bajos salarios;
- b) étnicas y raciales, ya que las poblaciones indígenas, de negros y mulatos, sufren discriminación por pobreza y marginalidad social, por menores niveles educativos y por un más difícil acceso y permanencia en la educación superior. Así, por ejemplo, en Ecuador, la tasa neta de asistencia a la educación superior, para la población de 18 a 24 años, es del 14%: 19% para los blancos, 3% para los indígenas, 6% para los negros y 8% para los mulatos. (Rama)
- c) por discapacidades físicas, ya que los estudiantes con este tipo de discapacidades no logran ingresar a la educación superior por carencias pedagógicas o de infraestructura física de este tipo de instituciones o no pueden permanecer exitosamente hasta su egreso. Esto ocurre, también, por la existencia de culturas institucionales que discriminan a las personas con estas discapacidades. Las instituciones no cuentan con los equipos y con personal capacitado para la atención de este tipo de población. Rama sostiene que “no es sólo un problema de acceso, de permanencia o de egreso, sino también de

2 A este tipo de instituciones, en varios países de América Latina, se las denomina “universidad garaje” y en México “universidades patito”-

cómo las universidades se reestructuran y se transforman para convivir con las múltiples diversidades que conforman a las sociedades”;

- d) por motivos socioeconómicos, los que afectan al conjunto del sistema educativo y no sólo a la educación superior, tanto en términos de acceso como de permanencia y egreso y se vinculan con las situaciones de pobreza, como ya fue señalado. Las personas pobres que, con esfuerzo, llegan a la educación superior tienen serias dificultades para permanecer y egresar porque deben trabajar ya que no existen en la mayoría de los casos ayudas socio-económicas o becas, que les permitan dedicarse al estudio. Cuando estas becas existen son de un monto que no compensa el no trabajar. En otros casos, no pueden acceder a las universidades públicas con sistemas selectivos de ingreso, por lo que se ven obligados a concurrir a otras universidades de menor nivel de calidad, generalmente privadas, como ya se señaló.

Según información que suministra Rama, en Costa Rica, el 71% de los estudiantes de la educación superior pertenece al 40% más rico mientras que sólo el 13% proviene del 40% más pobre; en Colombia, el 75% de los estudiantes proviene del 40% más rico; en Venezuela, los dos estratos más ricos han incrementado su participación en la matrícula de las universidades públicas; en Uruguay, en la década del 90, el 90% de los estudiantes proviene de hogares de los dos quintiles de mayores ingresos per cápita. En general, en la casi totalidad de los países de América Latina, la cobertura de la población de 20 a 24 años que asiste a la educación es del orden del 40 al 60% en el quintil más alto y del orden del 10 al 15% en el quintil más bajo.

Según Rama, la región ha pasado de sistemas educativos de elites a sistemas de minorías y para pasar a sistemas de masas de accesos universales, entre otras cosas, hay que **encarar los problemas de iniquidad y establecer políticas prácticas y compensatorias**. Esto no sólo es necesario por razones éticas y políticas sino, también, por la alta correlación entre la educación y la transformación productiva de las sociedades latinoamericanas. Según la UNESCO y la CEPAL, **la producción y acumulación de conocimientos son la fuerza principal del desarrollo en el actual contexto de la globalización**.

6. Universidad y aseguramiento de la calidad

En el marco de las nuevas estrategias vinculadas con las contribuciones de la educación superior a la gobernabilidad democrática y, muy especialmente, al establecimiento de una nueva relación Estado-sociedad-universidades, se hizo necesario poner en marcha mecanismos que favoreciesen una mayor transparencia del sistema universitario y su adecuada rendición de cuentas (“accountability”) a la sociedad. El aseguramiento de la calidad –y sus procesos de evaluación y acreditación–

han constituido en América Latina y en otras regiones del mundo instrumentos adecuados para satisfacer estos requerimientos sociales.

La preocupación por la calidad y su evaluación se inició en la región hacia fines de la década del 80 y principios de la del 90. En la educación básica, se dio vinculada con los operativos nacionales y regionales de medición de los aprendizajes y de evaluación de la calidad, impulsados en la mayor parte de los países por la UNESCO y su Proyecto Principal de Educación.

En la educación superior la preocupación por la evaluación se relaciona principalmente con la situación, ya señalada, en cuanto al gran crecimiento del número de instituciones y de la matrícula, con niveles muy heterogéneos de calidad. Por supuesto ha influido en esto, también, el desarrollo de estas actividades en Europa y los procesos de integración regional como el NAFTA y el MERCOSUR.

En México, en 1989, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); en Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación destinado a las instituciones privadas no autónomas (nuevas universidades privadas); en Colombia, en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); en Brasil, en 1993, se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), por iniciativa de las propias universidades en acuerdo con el Ministerio de Educación; en Argentina, en 1995/96, se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Hacia fines de la década del 90 y principios de la actual se generaron nuevos organismos y proyectos de evaluación y acreditación universitaria en otros países (por ejemplo, Uruguay, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Bolivia, Nicaragua) y en subregiones como Centroamérica (el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior –SICEVAES, en 1998) y en el MERCOSUR (el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Grado Universitario, aprobado en 1998). En enero de 2003, se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, en Paraguay. Muy recientemente, en abril de 2004, el Congreso de Brasil aprobó una Ley Federal creando el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES).

En México, en el año 2000, se organizó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) con fines más específico de acreditación de programas académicos de nivel superior (carreras o titulaciones), a partir de la experiencia en la década del 90 de la CONAEVA, de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y diversos consejos, comisiones o asociaciones profesionales con funciones de acreditación y certificación al estilo de las existentes en Estados Unidos, ya que estos procesos estuvieron enmarcados con la integración de México al NAFTA. En Chile, en marzo de 1999, fue creada la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y posteriormente la de

Posgrado. En la Argentina, la CONEAU puso en marcha procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y de posgrado y de instituciones. En Brasil, en abril de 2004, se sancionó una Ley Federal, por la que se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) En estos últimos años otros países han creado agencias nacionales o están preparando su creación..

Esta breve caracterización de la evolución en la década del 90 y de la situación actual en materia de evaluación y acreditación universitaria en los países de América Latina, permite extraer algunas conclusiones preliminares:

- se ha avanzado en relación con la “cultura de la evaluación” en la educación superior en la mayoría de los países latinoamericanos, superando en gran medida las tensiones planteadas en los primeros años de la década del 90 en cuanto a autonomía universitaria versus evaluación;
- el mayor desarrollo se ha registrado en lo referido a la evaluación diagnóstica para el mejoramiento de la calidad y de la pertinencia institucional y no con fines de acreditación;
- los procesos tendientes a la acreditación de carreras de grado a partir de criterios y estándares preestablecidos comienzan a ser desarrollados en los últimos años de la década del 90, como un paso siguiente al de los procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad y están actualmente, en su mayoría, en etapa de carácter experimental;
- los procesos de acreditación de posgrados tienen una extensa trayectoria en Brasil y han sido aplicados en forma masiva en Argentina; para programas de carácter regional también en Centroamérica se llevarán a cabo a través del SICAR (Sistema de Carreras y Posgrados Regionales), en México y en otros países en vinculación con la asignación de recursos financieros del sistema científico-tecnológico;
- los procesos tendientes a la acreditación institucional –es decir, para la aprobación de nuevas instituciones universitarias privadas o para la revisión de su funcionamiento- han posibilitado en varios países –como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay, entre otros- limitar la proliferación excesiva de nuevas instituciones universitarias y tender a una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad. Así, en Argentina en la primera mitad de la década del 90 se aprobaron 23 nuevas universidades privadas y desde 1995 hasta este año –con el funcionamiento de la CONEAU- sólo 11. En Chile se crearon hasta la instalación del Consejo Superior de Educación, 43 nuevas universidades privadas y desde ese momento –entre 1990 y 2000- sólo 5; la labor de este Consejo ha llevado, también, a disponer el cierre de 7 instituciones;
- han sido muy significativos los avances en los últimos años en materia de acreditación de carreras y títulos para el reconocimiento regional: en el

MERCOSUR, con la puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA); en Centroamérica, con la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación y de varias redes de facultades en las áreas de ingeniería, medicina y agronomía; en el NAFTA, con la implementación en México de procesos de acreditación de carreras con procedimientos y criterios similares a los vigentes en Estados Unidos y Canadá.

A pesar de sus avances, la “cultura de la evaluación” se va incorporando muy lentamente y de manera desigual en las instituciones de educación superior, donde predomina una tendencia hacia la “burocratización” de los procesos de evaluación y acreditación, con características sólo normativas y procedimentales formales, señalándose una excesiva ambigüedad e imprecisiones en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas. De hecho, se observa una notoria ausencia de nuevos modelos de gestión de las instituciones de educación superior que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente.

Si estas limitaciones se corrigen y se mejoran los procesos de aseguramiento de la calidad, con seguridad contribuirán a un replanteo de los criterios de gobierno, toma de decisiones, planificación y administración –incluyendo el seguimiento y la autoevaluación permanente- que posibilitará a generar un modelo de gestión estratégico y pertinente y de autonomía responsable. Para ello, se debería transitar de la “cultura de la evaluación” a la “cultura de una gestión responsable y eficiente”, en la que los procesos de evaluación, de acreditación y de aseguramiento de la calidad se incorporen como procesos de evaluación, de acreditación y de aseguramiento de la calidad se incorporen como procesos permanentes, integrando **una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior**.

La evaluación “debe ser entendida como una política pública para garantizar una expresión de la educación superior con calidad académica y relevancia social”, sostienen Luce y Morosini en su trabajo sobre Brasil. Por ello, las políticas y acciones de aseguramiento de la calidad deben contribuir a la revalorización de la misión de las instituciones de educación superior, la afirmación de su autonomía y la promoción de los valores democráticos, dentro de ella s y en la sociedad.

7. Las NTICs y la educación superior a distancia y virtual

En el marco del proceso de globalización y de la sociedad del conocimiento, de la información y de la comunicación, el principal desafío es que todo ello contribuya a dar las bases para una sociedad más justa y más igualitaria –tanto a nivel mundial como regional y nacional- que asegure los beneficios de la educación –cada vez más imprescindibles en el mundo actual- a toda la población, o al menos a grupos poblacionales cada vez mayores.

Esto plantea una fuerte tensión ya que tanto a nivel mundial como nacional y regional, los procesos económicos y sociales derivados de la globalización y del desarrollo tecnológico tienden, como ya ha sido señalado, a una mayor concentración de la riqueza y de los medios de producción, información y comunicación, por lo que las desigualdades tienden a agudizarse, como ha ocurrido en América Latina en los últimos años. Si esta tendencia regresiva se consolida, cada vez serán más grandes las diferencias sociales, culturales y educativas y mayores los sectores de población condenados a la pobreza y a la marginalidad, tanto social como cultural y educativa.

Las NTICs son un poderoso instrumento para facilitar y ampliar las posibilidades de la educación y convertirla en el factor esencial para el desarrollo económico y social como lo reconocen –desde diferentes perspectivas- tanto el Banco Mundial como la UNESCO. Sin embargo, esta nueva etapa para la educación –en la que la educación virtual desempeñará un rol decisivo- puede ser un factor fundamental de progreso para el desarrollo humano y social, como sería deseable o constituirse en el factor que marque casi definitivamente la existencia de dos mundos, de dos sociedades, de dos modelos de desarrollo humano: el moderno, el del progreso ilimitado y el de la marginalidad social, cultural y educativa. En el futuro la distancia entre quienes accedan a los mayores niveles de educación y quienes estén marginados de ella será cada vez mayor: la situación de los analfabetos y de los que tienen muy bajos niveles educativos, será cada vez más injusta y de mayor marginalidad.

La educación básica y la educación superior tienen un rol decisivo en este desafío. Las instituciones educativas son principales productoras y usuarios de la NTICs, por lo que las políticas para la educación superior son muy importantes para definir el rumbo a seguir: o consolidan el modelo de desarrollo injusto y desigual o promueven –a través de la educación y de sus nuevos y poderosos instrumentos con las nuevas tecnologías- un cambio sustantivo a partir de un nuevo modelo de desarrollo humano, social, económico, cultural y educativo de carácter integrador.

Nunca como antes, las políticas educativas y el rol de la educación y de sus nuevas tecnologías son decisivas para el futuro de la humanidad. Ello requiere, como ya se ha planteado, que la educación ocupe un papel fundamental en las políticas de Estado y que estas surjan de procesos participativos, amplios y democráticos, en los que el Estado y sus instituciones asuman la responsabilidad de ser “la voz” de los que no tienen voz y de representar a los que nunca han estado representados: los pobres y los marginados de la sociedad y de la educación.

Un aspecto central en la definición de las políticas educativas y en la consecuente organización y gestión de la oferta en educación superior es el rol que deben desempeñar la producción y utilización de la NTICs, la inserción y articulación con la sociedad del conocimiento y, muy especialmente, las nuevas modalidades de educación a distancia y de educación virtual.

Como ya ha sido señalado en puntos anteriores, los escenarios de la educación superior en América Latina, en la última década, muestran el efecto del proceso de globalización y, por ende, de la internacionalización, el fuerte crecimiento de las matrículas y del número de instituciones educativas y, por lo tanto, de la diversificación y segmentación de la oferta educativa. Simultáneamente con estos escenarios se produce una presencia cada vez mayor de la sociedad del conocimiento y de las NTICs, que llevan a un fuerte crecimiento de la educación a distancia y, muy especialmente, de la educación virtual.

En este período se produce una fuerte tendencia de la educación a distancia hacia la virtualización como efecto del rol creciente de las TICs. Barberá afirma “que la educación a distancia con el uso de la tecnología....ha experimentado en los últimos años una especie de estrellato fulminante que parece no haber acabado” aunque lo relativiza señalando que “nos falta perspectiva y experiencia para valorar su carrera como fugaz o cómo fundamento sólido de una nueva época en educación”

Como lo señala Mena se han registrado en poco tiempo varias generaciones sucesivas en la educación a distancia: de la correspondencia a las telecomunicaciones y la telemática, según Garrison, o cinco generaciones sucesivas y, a veces, simultáneas, según Taylor, impresos, audiovisuales, tecnología satelital e informática, multimedia interactiva y sistemas de respuestas automáticas

En lo institucional también se produce un proceso de evolución en etapas: la introducción de elementos de virtualidad en la universidad presencial; diseño de entornos virtuales para cursos de extensión o educación continua; uso de esos entornos conjuntamente con otras instituciones; creación de una estructura de universidad virtual con gestión relativamente independiente a la universidad tradicional; creación de la universidad virtual como organización virtual y con autonomía. Según Mena estas cinco modalidades “no necesariamente están alineadas ni deben ser transitadas en orden para arribar a la Universidad Virtual, ya que el camino presenta varias encrucijadas con opciones diferentes”

En relación con estos procesos de virtualización, no debe olvidarse que estos son ante todo procesos educativos, evitando que el “encandilamiento” por lo tecnológico deje de lado lo importante. Al respecto Gabriel Ferraté, Rector de la Universidad Abierta de Cataluña, dice que “si queremos que nuestra sociedad sea una sociedad del conocimiento y no solamente de la información, será necesario trabajar desde un enfoque pedagógico en el cual la creación de comunidades de aprendizaje virtuales, el tratamiento de la información, la generación de nuevas estrategias de comunicación y de aprendizaje sean imprescindibles e, indiscutiblemente, las llevan a cabo profesionales preparados” (Citado por Mena). Elena Barberá señala también que “la atención centrada en el medio –las TIC- supera con creces a la atención sobre el fin último –la educación- y el efecto que provocan son productos atractivos de una oscura inspiración conceptual”

Según Marta Mena, “el modelo pedagógico debe primar, orientar y coherentizar toda la propuesta estableciendo los principios y criterios que permitan no sólo seleccionar la tecnología adecuada, sino también guiar para su utilización y evaluación posterior”

Como ha sido señalado por Ferraté, la disponibilidad de profesionales preparados es importante para que el rol de la educación sea central en el proceso de virtualización. Estos profesionales deben tener una buena formación básica en educación, ser innovadores en cuanto a sus metodologías didácticas y conocer profundamente las posibilidades y los límites de las tecnologías virtuales. En cuanto a lo didáctico será necesario evitar la repetición de errores habituales en los que en nuevos entornos tecnológicos de aprendizaje se enseñaba con criterios y metodologías de la educación tradicional. Esto ocurrió en gran medida, por ejemplo, en la educación por televisión o a través de materiales de instrucción programada. Las nuevas tecnologías son una oportunidad para la renovación de la organización y de las metodologías de enseñanza.

Las modalidades virtuales se constituyen, asimismo, en una significativa complementación de la educación superior, por lo que será necesario reelaborar los modelos educativos vigentes en una y otra modalidad de manera de poder integrarlos adecuadamente. De igual manera, la educación a distancia y la virtual requieren ser complementadas en muchas oportunidades por actividades presenciales. Ambas modalidades deben aprovechar sus fortalezas para complementarse y para superar sus limitaciones.

Por otra parte, en un ámbito nuevo y en proceso de experimentación, como es el de la educación virtual, se facilitan la puesta en marcha de procesos y experiencias de carácter innovador, que contribuyan simultáneamente al fortalecimiento de la misma pero, a su vez, a la renovación en lo que sea pertinente de la educación tradicional. Es posible diseñar una estrategia renovadora de la educación superior a partir de las posibilidades y nuevas perspectivas que ofrecen la educación virtual y las NTICs.

Sin embargo, hay que tratar de no “encandilarse” con estas nuevas tecnologías –en especial con todo lo referido a Internet- ya que su mejor aprovechamiento requiere del desarrollo de nuevos modos de pensamiento y de aprendizaje, transfiriéndolos muchas veces de una modalidad educativa a otra. Según Edith Litwin la gran aventura que se vive en las aulas es dotar a la información que se recibe por Internet de sentido, reconocer su importancia, transferir modos de pensar de un campo a otro tratando de expandir nuestros conocimientos y permitirnos actuar de forma cada vez más inteligente. Agrega que el trabajo de profesoras y profesores no disminuye por disponer de un gran proveedor de información sino que ellos tienen que seguir enseñando lo que siempre enseñaron pero con un desafío mayor ya que es más difícil distinguir lo importante de lo trivial cuando debe ser hecho dentro de un sinnúmero de problemas, enfoques y proyectos, que cuando éstos son pocos.

A partir de lo anterior se puede plantear la importancia de capacitar no sólo a los docentes de la educación virtual sino la de incorporar en todo el proceso de capacitación de los docentes del sistema educativo lo referido a las concepciones educativas y a las metodologías de carácter virtual. Al respecto se puede afirmar que los procesos tendientes al mejoramiento de la educación virtual a través de la capacitación docente pueden contribuir efectivamente al mejoramiento de la calidad en todo el sistema educativo, según como se lo plantee y organice.

Es de esperar que el debate sobre estos temas –que en este trabajo se han podido desarrollar esquemáticamente- contribuya a formular, tanto a nivel nacional como latinoamericano y del MERCOSUR, una agenda educativa para la educación superior, en la que las exigencias de la sociedad del conocimiento y la utilización de la educación virtual y las NTCI's, se sitúen entre los temas centrales.

8. Internacionalización, integración regional y convergencia de la educación superior

Internacionalización de la educación superior

Conjuntamente con los procesos de globalización y fuerte desarrollo de las NTICs –ya señalados- se fortalecieron los procesos de internacionalización de la educación superior. A esto contribuyeron también los de integración regional como los de la Unión Europea y, en América Latina, los del NAFTA y del MERCOSUR.

En relación con Europa, es de señalar el significativo proceso de convergencia de la educación superior en el marco del Proceso de Bolonia. Hacia el año 2010 los hasta ahora cuarenta y cinco países firmantes de la Declaración tendrán una estructura de educación superior común –relativamente similar a la ya existente en Estados Unidos y Canadá- y un sistema de créditos transferibles que permitirá una gran movilidad de los estudiantes (European Credits Transfer System). Esto se une a los diversos programas que la Unión Europea viene desarrollando desde hace muchos años en materia de movilidad de estudiantes y de docentes de la educación superior y de intercambio con otras regiones del mundo. Con América Latina es de destacar la significación de los proyectos ALFA, ahora lamentablemente discontinuados

El NAFTA ha posibilitado la integración de México a los sistemas de educación superior de sus socios de América del Norte: Estados Unidos y Canadá. El MERCOSUR está avanzando –con las dificultades propias de estos procesos- hacia la convergencia de sus sistemas educativos, también en el ámbito universitario.

Los procesos de internacionalización son, sin embargo, mucho más amplios que estos y están conduciendo a un nuevo escenario, como es el de la **transnacionalización de la educación**. El GATE (Global Alliance for Transnational Education) define a la educación transnacional como “.....cualquier actividad de enseñanza o

aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (el país huésped) de aquel al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor) Esta situación requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por información educativa y por los profesores y/o los materiales educativos” (Citado por García de Fanelli)

En América Latina recién en los últimos años se está asumiendo la significación de la internacionalización o transnacionalización de la educación superior. En la última década se han instalado numerosas sedes de universidades de Estados Unidos y Europa; se han multiplicado los programas de educación a distancia –la mayoría de carácter virtual- con programas, materiales y títulos extranjeros, con o sin apoyo local; han aparecido múltiples carreras de grado y de posgrado con doble titulación; se han instalado universidades virtuales en consorcio entre instituciones extranjeras y locales; se han incrementado los programas de intercambio de profesores y estudiantes de grado y de posgrado, con apoyo de la Unión Europea, de países europeos, de Estados Unidos y de Canadá. Recientemente se ha publicado un libro editado por Hans de Wit y otros colegas en el que se presenta un panorama regional y varios estudios nacionales sobre los procesos de internacionalización de la educación superior, con un análisis de los modelos utilizados, los desafíos que se presentan y los problemas, tendencias y direcciones asumidas.

En varios países de América Latina se ha registrado un efecto no deseado y no controlado de la internacionalización de la educación superior: la instalación de un alto número de instituciones extranjeras, sin acreditación y sin control nacional y con dudosos antecedentes institucionales y en lo referido a la calidad de los servicios ofrecidos. La mayor parte de ellas como sedes locales de esas universidades o por acuerdo de franquicia, utilizando tecnologías virtuales, también de dudosa calidad. (Fernández Lamarra, 2003). A esto se vincula, también, otro problema asociado: el de la mercantilización de la educación superior, tratado, entre otros autores, por Axel Didriksson que sostiene que se ha pasado “de lo educativo como bien público al sentido de bien comercial y de mercancía”. Los posibles acuerdos de la OMC, en la misma dirección, pueden poner en riesgo los sistemas universitarios nacionales.

En los últimos años los procesos de internacionalización de la educación y de educación transnacional se han desarrollado casi exclusivamente a través de metodologías y tecnologías de educación virtual, por lo que prácticamente se han ido convirtiendo –aunque no lo sean estrictamente- en sinónimos. La educación virtual es el principal instrumento para proveer de programas educativos transnacionales, por lo que se agrega una complejidad adicional a los ya difíciles propuestas para la regulación de la educación virtual y de la educación transnacional.

A nivel mundial se han ido desarrollando diversas modalidades de regulación de la educación transnacional, ya sea por normas autoimpuestas por los países proveedores o exportadores, por las establecidas por los países “huéspedes” o importadores o por el GATE u otras agencias como la norteamericana ACICS (Acrediting

Council for Independent Colleges and Schools). Entre los establecidos por los países exportadores pueden señalarse los de Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia; entre los importadores, el recientemente elaborado por Israel frente al importante avance de la educación transnacional en su territorio. El GATE integra a instituciones proveedoras y huéspedes, a agencias y entidades acreditadoras y certificadoras, a empresas y a países importadores; ha establecido un código de prácticas o principios para la educación transnacional y ofrece servicios de certificación con múltiples propósitos. (García de Fanelli)

Los procesos de integración regional de la educación superior. EL MERCOSUR

El MERCOSUR incluyó desde su inicio al Área Educación entre sus aspectos prioritarios e instituyó a la Reunión de Ministros de Educación (RME) como ámbito de decisiones sobre esta temática. Desde su primer Plan Trienal de Educación se planteó el reconocimiento y acreditación de estudios y títulos entre sus objetivos principales, para posibilitar la movilidad de las personas dentro de la Región. Esta característica de "precocidad" en cuanto a la consideración de los aspectos educativos en el proceso de integración regional ha sido reconocida por múltiples especialistas, incluso europeos. (Fernández Lamarra y Pulfer, 1992)

Se avanzó más rápidamente en relación con el reconocimiento de títulos y estudios para la educación primaria o básica y para la enseñanza media general y técnica, ya que estos procesos de reconocimiento eran más sencillos. Se adoptó un criterio de "construcción" de carácter gradual, de "abajo hacia arriba", de planteamiento y solución de problemáticas de complejidad creciente. Simultáneamente con la aprobación de los protocolos de títulos y estudios para los niveles primario y medio, se establecieron paradigmas compatibles en temas significativos para el proceso de integración, como son los referidos a la enseñanza de la historia y la geografía.

Las dificultades para el reconocimiento de los títulos y estudios de nivel superior derivaban de las estrechas y complejas vinculaciones existentes entre la validación de los títulos profesionales y el ejercicio de las respectivas profesiones, que responden a lógicas diferentes, muchas veces opuestas al espíritu "aperturista" del Sector Educación y que involucran a actores nacionales de muy diversa índole, con representaciones e intereses muy disímiles. En un Estudio llevado a cabo para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se han analizado los mecanismos y situaciones diferentes existentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con respecto a las habilitaciones para el ejercicio profesional, con el funcionamiento de consejos profesionales de muy diversa estructuración en Argentina y Brasil y la no existencia de los mismos en Paraguay y Uruguay. (Fernández Lamarra, 1999).

El reconocimiento para el desempeño de actividades académicas tuvo un rápido avance ya que se firmaron dos protocolos: el de “Integración educativa para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades de los países miembros del MERCOSUR”, aprobado en la ciudad de Montevideo en noviembre de 1995 y el de “Admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los países del MERCOSUR”, aprobado en Asunción en junio de 1997. También, en noviembre de 1995, se aprobó el Protocolo de “Integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de posgrado”, tendiendo a una formación comparable y equivalente y a la adaptación de los ya existentes en los países del MERCOSUR. En este Protocolo se establecen los criterios para definir los títulos de Posgrado (Especialización, Maestría y Doctorado), para la acreditación de los respectivos programas, tanto de orientación profesional como académica, y los referidos a la acreditación de posgrados interinstitucionales.

A partir de los trabajos de la Comisión Técnica Regional de Educación Superior, en junio de 1998 los Ministros de Educación de los países del MERCOSUR y los de Chile y Bolivia, aprobaron un **Memorando de Entendimiento para la Implementación de un Mecanismo Experimental para la Acreditación de Carreras de Grado (MEXA)**. En este Memorando se plantearon los principios generales, los criterios para la determinación experimental de las carreras, los procedimientos para la acreditación y sus alcances e implicaciones.

El Mecanismo Experimental se puso en marcha para tres carreras: medicina, ingeniería y agronomía. Ya se han llevado a cabo las tareas de acreditación en los seis países participantes y se han concluido las correspondientes a agronomía y están prácticamente finalizadas las de medicina e ingeniería.

La convergencia de la educación superior en América Latina

Actualmente existen profundas divergencias en las políticas de educación superior en América Latina, que se explican por la influencia de modelos muy diferentes y heterogéneos y por las diferencias en cuanto a lo institucional: desde grandes universidades hasta pequeñas instituciones de muy bajo nivel académico (universidades “patito” en México, como ya se señaló) Existe una marcada heterogeneidad en materia de diseños y organización de carreras de grado; en la acreditación de instituciones, en la organización de los posgrados, etc Otros temas ya planteados, son el de la educación a distancia y virtual y el de la educación transnacional, sin regulaciones ni controles adecuados. Ésta es una rápida caracterización del escenario latinoamericano de educación superior y de sus divergencias.

En este sentido, es necesario realizar estudios y debates que permitan superar los estos problemas y la fragmentación de los sistemas de educación superior. Los procesos de integración regional en América Latina se constituyen en una base

imprescindible para su desenvolvimiento futuro en un mundo globalizado y estructurado en grandes bloques políticos y económicos. Así como la Unión Europea es un excelente ejemplo de estrategia política, la integración regional de América Latina le posibilitará a la Región y a sus países enfrentar con mejores posibilidades las duras exigencias de un mundo globalizado y de la sociedad del conocimiento y de la información. De esta manera, se podrá consolidar el camino hacia la efectiva construcción del Espacio Común Latinoamericano y, simultáneamente, al desarrollo del nuevo Espacio Común Europa – América Latina (UE-AL) de Educación Superior, creado por los Jefes de Estado de ambas regiones, en el año 2002 y recientemente ratificado en la Cumbre de Jefes de Estado de Viena.

La experiencia de reforma de la educación superior –en el marco del denominado Proceso de Bolonia- constituye un antecedente muy significativo a estudiar por parte de América Latina: la adopción de una estructura académica común (B-M-D); un sistema europeo de créditos transferibles (ECTS); una original modalidad para el diseño de créditos; un sistema de aseguramiento de la calidad con criterios comunes; el trabajo conjunto de gobiernos, consejos de rectores, universidades, especialistas, etc.

La educación –y en especial la educación superior- deberían desempeñar un rol fundamental como facilitadores de los procesos de carácter integrador; de manera de poder alcanzar –casi dos siglos después- los loables propósitos enunciados por Simón Bolívar y otros patriotas al inicio de los procesos de independencia: **la unidad de América Latina.**

9. Principales desafíos para a las políticas y las instituciones de educación superior

Durante el desarrollo de este artículo se han ido planteando los principales desafíos que las universidades deben asumir frente a las nuevas responsabilidades que se les plantean en lo político, en lo social y en lo académico en América Latina.

En este último punto del trabajo, se intentará resumir algunas de ellas, tanto desde el punto de vista de las políticas de educación superior como desde el de las instituciones.

Desde la perspectiva de las **políticas para la educación superior** pueden plantearse los siguientes:

- Diseñar y ejecutar estas políticas en un marco amplio y participativo de consenso entre todos los actores pertinentes intra y extra universitarios
- Contribuir efectivamente a mejorar la gobernabilidad democrática y la calidad de la democracia vigente en nuestros países y, a su vez, perfeccionar la gobernabilidad de cada una de las instituciones universitarias.

- Articularse más fuertemente con la sociedad y sus organizaciones representativas tendiendo a establecer una nueva alianza sociedad-universidad, que permita asumir sus demandas y posibilitar su participación efectiva en el diseño y desarrollo de las políticas sectoriales e institucionales.
- Afirmar las concepciones de la autonomía universitaria y del cogobierno y replantearlas en el marco de los nuevos desafíos de la sociedad y de su gobernabilidad.
- Articularse con las políticas y planes del conjunto de la educación y del sistema científico-tecnológico, de manera de responder en forma pertinente a sus desafíos.
- Definir las políticas sectoriales en un marco de mediano y largo plazo, de manera de atender los requerimientos inmediatos y mediatos.
- Articularse con los sectores del trabajo y la producción de manera de contribuir a su mejoramiento tecnológico y a su funcionamiento en el marco de los requerimientos globales, regionales y nacionales.
- Asumir una concepción estratégica de reforma y cambio, en un marco de planeamiento y gestión de carácter innovador, en lo institucional, en lo académico, en lo organizativo y en lo pedagógico.
- Contribuir a atender prioritariamente los requerimientos de los sectores sociales pobres, de manera de posibilitarles su mejor inserción en el sistema educativo y en la educación superior.
- Tender a superar la fragmentación actual de la educación superior y sus niveles de gran heterogeneidad en cuanto a su calidad, tendiendo a su convergencia.
- Asumir que el conocimiento es un factor decisivo para el desarrollo equilibrado de los países y que las universidades deben utilizarlo para impulsar su propio auto desarrollo y el de la sociedad en su conjunto.
- Incrementar sustantivamente los recursos financieros para la educación superior y para la investigación científico-tecnológica y mejorar los procesos de asignación y utilización de los disponibles en función de prioridades.
- Aprovechar plenamente las posibilidades que brindan la NITCs, de manera que estén al servicio de una política democratizadora de educación superior para todos.
- Establecer regulaciones y normativas –de común acuerdo con otros países de la región- que tiendan a controlar en función de las necesidades nacionales las propuestas y ofertas de educación superior de carácter transnacional.
- Favorecer los procesos de integración regional y subregional de manera que los sistemas universitarios se incorporen a una alianza estratégica tendiente a

construir una comunidad latinoamericana de naciones y un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior.

En cuanto a las instituciones de educación superior deben trabajar intensamente en el marco de estas políticas para el sistema en su conjunto y **desarrollar políticas y estrategias institucionales** que tiendan a concretarlas. Entre los desafíos más significativos pueden plantearse los siguientes:

- Los procesos de evaluación y acreditación deben tener un carácter permanente y constituirse en la base para los cambios e innovaciones institucionales de mejoramiento de la calidad y de la pertinencia académica y social.
- Estos procesos deben facilitar el tránsito de la “cultura de la evaluación” a la de una “cultura de una gestión responsable, autónoma, pertinente y eficiente” a nivel de cada institución universitaria.
- Debe tenderse a contar con estructuras institucionales innovadoras, con nuevas modalidades de conducción y de toma de decisiones, de carácter democrático y ampliamente participativo.
- El desarrollo institucional, a mediano y largo plazo, debe estar basado en planes y programas de carácter estratégico, articulados con los requerimientos nacionales y de cada región restablecidos con una orientación prospectiva.
- Las estructuras organizativas deben ser flexibles e innovadoras y basarse en una reingeniería en profundidad de los procesos de gestión.
- El funcionamiento de las instituciones universitarias debe articularse –desde su autonomía- con los sectores del trabajo y la producción, con las organizaciones sociales y con todos los ámbitos públicos y privados pertinentes.
- Debe asumirse una concepción institucional de calidad que se base en una “construcción social”, de carácter gradual y colectivo, pertinente, basada en un proceso de reflexión y debate intra y extra universitario.
- Las instituciones universitarias deben funcionar en un ámbito de creatividad, de innovación, de mirada hacia el futuro.
- Para ello deben planificar estratégicamente, ejecutar con responsabilidad, hacer seguimiento y control y evaluar como proceso permanente y autorregulado.
- Flexibilizar y profesionalizar las estructuras de gestión institucional, académica y administrativa con sentido integrador y utilizando las tecnologías más eficientes.
- Articular e interrelacionar las funciones de docencia, investigación y extensión y transferencia, en el marco de las prioridades institucionales.
- Desarrollar acciones articuladas de formación con carácter presencial y a distancia, de manera de aprovechar desde lo pedagógico, las ventajas y fortalezas de cada uno de ellos y superar sus limitaciones.

- Asociarse y establecer redes académicas con otras instituciones del país, de la región y de otras regiones de manera de estimular el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores y de acordar programas articulados de docencia, investigación y extensión.

Estos lineamientos y desafíos, tanto en el ámbito de las políticas como en el del desarrollo institucional, se plantean para contribuir a un debate amplio en la región, en cada país y en cada universidad, sobre los retos y expectativas que se le presentan a la educación superior en su conjunto y a cada una de sus instituciones. La pertenencia y eficiencia con que se encaren estas nuevas responsabilidades políticas, sociales y académicas de las universidades favorecerán o no sus mejores y deseables contribuciones a un pleno desarrollo en democracia y con justicia social de los países de América Latina.

Bibliografía

- BARBERÁ, Elena, **La incógnita de la Educación a Distancia**, Cuadernos de Educación, ICE-HORSORI, Barcelona, 2001
- BRUNNER, José Joaquín, **Educación: escenarios del futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información**. PREAL/ Fundación Chile, Santiago de Chile, enero de 2000 (a)
- BRUNNER, José Joaquín, **Innovación en las políticas y políticas de innovación**, Consejo Superior de Educación, Santiago de Chile, octubre de 2000 (b)
- DE WIT, Hans y otros, (Editores), **Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional**, Banco Mundial/MAYOL Ediciones, Bogotá, 2005
- DIDRIKSSON, Axel, “La mercantilización de la educación superior y su réplica en América Latina”, en **Perfiles Educativos**, Número Especial, CESU-UNAM, México DF, 2006
- DIDUO AUPETIT, Sylvie, **Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe**, ANUIES/IESALC, México D.F., agosto de 2005
- DIDUO AUPETIT, Sylvie y MENDOZA ROJAS, Javier, (Coords.), **La comercialización de los servicios educativos. Retos y oportunidades para las instituciones de educación superior**, ANUIES, México D.F., agosto de 2005
- ESCOTET, Miguel A., **Universidad y devenir**, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1996.
- FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, “**Armonización de los requerimientos educativos y migratorios entre países del MERCOSUR. La movilidad de los profesionales universitarios**”, Organización Internacional para las Migraciones, 107 páginas, Buenos Aires, julio de 1999.

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, “Evaluación y acreditación en la educación superior argentina”, en **La evaluación y la acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, IESALC / UNESCO, La Habana, Cuba, febrero de 2004.

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, “Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina” en **Revista Iberoamericana de Educación**, Nº 35, OEI, Madrid, 2004.

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, “Hacia una nueva agenda para la Educación Superior. Internacionalización, evaluación de la calidad y educación virtual”, en **Revista Alternativas**, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis, Argentina, agosto de 2005.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, **La educación superior argentina en debate. Situación, problemas, perspectivas**, Eudeba – IESALC / UNESCO, Buenos Aires, 2003.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, “La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América Latina y en el MERCOSUR”, en Mora, José-Ginés y Fernández Lamarra, N. (Coordinadores), **Educación Superior. Convergencia entre América Latina-Europa. Los procesos de evaluación y acreditación de la calidad**, Comisión Europea-EDUNTREF, Buenos Aires, junio de 2005

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, “Los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad y el desarrollo universitario: una visión latinoamericana comparada”, en **Los procesos de acreditación en el desarrollo de las universidades**, CINDA, IESALC/UNESCO, Universidad de Los Andes de Colombia, Santiago de Chile, marzo 2005

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, **Estudio Regional “La evaluación y la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe**, Informe Final, www.iesalc.unesco.org.ve , diciembre 2004

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto y PULFER, Darío, **Educación y recursos humanos en el MERCOSUR. Armonización de políticas para la integración**. INTAL/BID, Buenos Aires, diciembre de 1992 (mimeo)

GARCIA DE FANELLI, Ana María, **La Educación Transnacional. La experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina**, CONEAU, Buenos Aires, 1999

GARCÍA GUADILLA, Carmen, **Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina**, CENDES – Nueva Sociedad, Caracas, 1996

GATE (1998), The Gate Certification Process, **citado por García de Fanelli, Ana M.**, La educación transnacional: La experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina, **CONEAU, Buenos Aires, diciembre de 1999.**

- KROTSCH, Pedro, **Educación superior y reformas comparadas**, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Pcia. de Buenos Aires, 2001
- LITWIN, Edith, “A educação em tempos de Internet” en **Pátio. Revista Pedagógica**, Año V, N° 18, agosto /outubro 2001, Artmed Editora, Porto Alegre, RS, Brasil.
- LUCE, María Beatriz, y MOROSINI, Marília C., “La evaluación y la acreditación de la educación superior en Brasil” en MORA, José-Ginés y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, (Coords.), **Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad**, Comisión Europea-EDUNTREF, Buenos Aires, junio 2005
- MENA, Marta, (compiladora), **La educación a Distancia en América Latina. Modelos, tecnologías y realidades**. IESALC/UNESCO, Ediciones La Crujía-Editorial Stella, Buenos Aires, abril de 2004
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, **MERCOSUR, Sector Educativo**, Dirección de Cooperación e Integración Educativa Internacional, Buenos Aires, 1999.
- MORA, José-Ginés y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, (Coords.), **Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad**, Comisión Europea-EDUNTREF, Buenos Aires, junio 2005
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, **MERCOSUR, Sector Educativo**, Dirección de Cooperación e Integración Educativa Internacional, Buenos Aires, 1999.
- PEREZ LINDO, Augusto, **Políticas del conocimiento, educación superior y desarrollo**, capítulos V y VI, Editorial Biblos, Buenos Aires, 1998
- PEREZ LINDO, Augusto, **Universidad, conocimiento y reconstrucción nacional**, Editorial Biblos, 2003
- PUELLES, Manuel de y URZÚA, Raúl, “Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos” en **Revista Iberoamericana de Educación**, N° 12, OEI, Madrid, setiembre de 1996.
- RAMA, Claudio, **La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina**, IESALC/UNESCO, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006
- UNESCO, **Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción**, París, octubre de 1998.

Norberto FERNANDEZ LAMARRA es autor de más de 100 publicaciones, estudios, trabajos y artículos sobre la educación argentina y latinoamericana. Recientemente ha publicado los libros “Veinte años de educación en la Argentina. Balance y perspectivas”, EDUNTREF, noviembre de 2002; “La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas”, Eudeba-IESALC / UNESCO, mayo de 2003; “Saber Administrativo y Educación”, Norberto Fernández Lamarra y otros, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, marzo de 2004; “Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad”, José-Ginés Mora y Norberto Fernández Lamarra (Coordinadores), Proyecto ALFA-ACRO, Comisión Europea, EDUNTREF, Buenos Aires, junio de 2005; y “Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de Simulación en Argentina”, Norberto Fernández Lamarra (Compilador) y otros, EDUNTREF, Buenos Aires, abril de 2006.