



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

IESALC



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

• EDICIÓN •  
ANIVERSARIA

30  
AÑOS

ess

# Educación Superior y Sociedad

Número especial  
Vol. 33 Nro. 1 (2021)

33

Tres décadas de investigación  
en educación superior  
en América Latina y el Caribe:  
pasado, presente y futuro

Instituto Internacional de UNESCO  
para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), 2021  
Educación Superior y Sociedad (ESS)  
Nueva etapa  
**Vol. 33**  
ISSN 07981228 (Formato impreso)  
ISSN 26107759 (Formato digital)  
Publicación semestral

### CONSEJO EDITORIAL GENERAL

DIRECTOR UNESCO-IESALC

Francesc Pedró

EDITOR GENERAL

Norberto Fernández Lamarra

EDITORA EJECUTIVA

Débora Ramos Torres

EDITORES ASOCIADOS

Cristian Pérez Centeno

Marisa Álvarez

Pablo García

PRODUCCIÓN EDITORIAL

José Antonio Quintero

Sara Maneiro

CORRECCIÓN DE ESTILO

Raiza Méndez

DIAGRAMACIÓN

Carolina Azuaje

TRADUCCIÓN

Yara Bastidas

Apartado Postal N° 68.394  
Caracas 1062-A, Venezuela  
Teléf. (+58)2861020  
E-mail: [ess-iesalc@unesco.org](mailto:ess-iesalc@unesco.org)  
[d.ramos-torres@unesco.org](mailto:d.ramos-torres@unesco.org)

ESS evalúa los trabajos mediante el sistema de arbitraje «ciego por pares» a través de especialistas externos a la redacción, por lo que todos los trabajos aquí publicados han sido arbitrados.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** es una publicación registrada en las siguientes bases de datos e índices:

## COMISIÓN DE ARBITRAJE

**Adolfo Stubrin** (Universidad Nacional del Litoral, Argentina)  
**Alejandra Rodríguez** (Universidad Autónoma de Baja California, Instituto Tecnológico de Tijuana, México)  
**Ana Cambours de Donini** (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)  
**Ana María Ezcurra** (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)  
**Anny Ocoró Loango** (Asociación de Investigadores Afrolatinoamericanos y del Caribe, Argentina)  
**Armando Alcántara** (Universidad Nacional Autónoma de México, México)  
**Augusto Pérez Lindo** (Universidad Nacional de Tres de Febrero / Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina)  
**Beatriz Ramírez** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina)  
**Carlos Mazzola** (Universidad Nacional de San Luis, Argentina)  
**Cristian Pérez Centeno** (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)  
**Eduardo Rinesi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina)  
**Elia Marúm Espinosa** (Universidad de Guadalajara, México)  
**Elisa Lucarelli** (Universidad de Buenos Aires, Argentina)  
**Enrique Del Percio** (Universidad Nacional de San Isidro, Argentina)  
**Fernando Nápoli** (Universidad Tecnológica Nacional, Argentina)  
**Guillermo Ruiz** (Universidad de Buenos Aires/CONICET, Argentina)  
**José Passarini** (Universidad de la República, Uruguay)  
**Jorge Delgado Troncoso** (University of Pittsburgh, Estados Unidos de América)  
**Julieta Claverie** (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)  
**Kenneth Delgado Santa Gadea** (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú)  
**Leonardo Rodríguez Zoya** (Universidad de Buenos Aires, Argentina)  
**Luis Eduardo González** (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Chile)  
**Luis Enrique Aguilar** (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)  
**María Fátima Costa de Paula** (Universidade Federal Fluminense, Brasil)  
**Marisa Álvarez** (Universidad de Buenos Aires, Argentina)  
**Mayra Encarnación Urrea Solano** (Universidad de Alicante, España)  
**Marta Pini** (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)  
**Nancy Montes** (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)  
**Oscar Espinoza Díaz** (Universidad de Tarapacá, Chile)  
**Pablo García** (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)  
**Pablo Beneitone** (Universidad Nacional de Lanús, Argentina)  
**Pedro A. Prieto Pulido** (Universidad del Valle, Colombia)  
**Pedro Romero Suárez** (Universidad de La Habana, Cuba)  
**Rosane Carneiro Sarturi** (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)  
**Sandra Torlucci** (Universidad Nacional de las Artes, Argentina)  
**Soledad Oregioni** (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires/ Conicet, Argentina)  
**Silvia Regina Canan** (Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Brasil)

**LATINDEX:** Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina, el Caribe, España y Portugal  
<http://www.latindex.org/latindex/ficha?folio=26998>

**IRESE:** Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa  
<http://www.unam.mx/cesu/iresie>

**REVENCYT:** Índice de Revistas Venezolanas de Ciencia y Tecnología  
<http://www.revencty.ula.ve>

..... DIRECTOR UNESCO-IESALC

Francesc Pedró

..... EDITOR GENERAL

Norberto Fernández Lamarra

..... CONSEJO CONSULTIVO EDITORIAL

Alta Hooker

Ana Capilla Casco

David Julien

Jorge Enrique Delgado

José Joaquín Brunner

María José Lemaitre

Rossana Valéria de Souza e Silva

Las opiniones expresadas en los artículos aquí publicados son las de sus respectivos autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UNESCO-IESALC.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** es una publicación semestral, editada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, con sede en Caracas, Venezuela.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** está consagrada a publicar resultados de Investigaciones; identificar brechas del conocimiento y nuevas prioridades de investigación; traer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; promover la investigación en y sobre la educación superior; disseminar información sobre políticas y buenas prácticas; contribuir al establecimiento de puentes entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas; facilitar y estimular arenas internacionales e interdisciplinarias para el intercambio de ideas, experiencias y el debate crítico, estimular la organización de redes y la cooperación entre actores, fortaleciendo las condiciones para la innovación de la educación superior; fortalecer una plataforma comunicacional para investigadores y un repositorio de investigaciones relacionadas con la educación superior en los distintos países de la región.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** se consolida como un órgano de circulación científica que responde a la misión encomendada desde enero de 1990 y es consecuente con los objetivos misionales de hacer del conocimiento un valor social, para un diálogo de saberes desde la contextualidad local, transitando la transformación para un nuevo consenso en el desarrollo humano sostenible en la región.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** is a bi-annual journal published by the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC) of UNESCO, located in Caracas, Venezuela.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** is dedicated to publishing research results; identify knowledge gaps and new research priorities; bringing to the domain of debate current issues and problems; promoting research in and on higher education; disseminating information about policies and good practices; contributing to the establish bridges between research results and policy formulation; facilitating and fostering international and interdisciplinary arenas for the exchange of ideas, experiences and Critical dialogue, fostering the organization of networks and cooperation among social actors, strengthening the conditions for innovation in higher education; reinforcing a communications platform for researchers and a repository of research related to higher education in the different countries of the region.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** is consolidated as an organ of scientific circulation that responds to the mission entrusted since January 1990 and is consistent with the missionary objectives of making knowledge a social value, for a dialogue of knowledge from the local contextuality, passing the transformation for a new consensus in the sustainable human development in the region.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** est une publication semestrielle, publiée par l'Institut international pour l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans les Caraïbes (IESALC) de l'UNESCO, basée à Caracas, Venezuela

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** se consacre à la publication des résultats de la recherche; identifier les lacunes dans les connaissances et les nouvelles priorités de recherche; ramener le niveau de débat des questions et des problèmes actuels; promouvoir la recherche et l'enseignement supérieur; diffuser des informations sur les politiques et les bonnes pratiques; contribuer à la construction de ponts entre les résultats et la politique de recherche; faciliter et encourager les arènes internationales et interdisciplinaires pour l'échange d'idées, d'expériences et un débat critique, stimuler l'organisation de la mise en réseau et la coopération entre les acteurs, le renforcement des conditions de l'innovation dans l'enseignement supérieur; construire une plate-forme de communication pour les chercheurs et un référentiel de la recherche liée à l'enseignement supérieur dans les différents pays de la région.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, elle-même a mis en place en tant qu'organe de scientifique exceptionnel qui répond au confiée depuis Janvier 1990 et est compatible avec les objectifs de la mission de faire la connaissance d'une valeur sociale, un dialogue de la mission de connaissances à partir contextualité locale, en passant la transformation à un nouveau consensus sur le développement humain durable dans la région.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** em uma Carta Semestral, editada pelo Instituto Internacional para a Educação Superior em América Latina e Caribe (IESALC) da UNESCO, sede em Caracas, Venezuela

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** é consagrada a resultados públicos de Investigações; Identificar brechas do conhecimento e novas prioridades de investigação; Trainer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; Promover a investigação e a educação superior; Disseminar informações sobre políticas e boas práticas; Contribuir para o estabelecimento de puentes entre os resultados da investigação ea formulação de políticas; Facilitar e analisar as arenas internacionais e interdisciplinares para o intercâmbio de ideias, as experiências eo debate crítico, estimular a organização de redes e a cooperação entre actores, fortalecer as condições para a inovação da educação superior; Fortalecer uma plataforma de comunicação para os investigadores e um repositório de investigações relacionadas com a educação superior nos diferentes países da região.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)** consolidado como um órgão de divulgação científica que responde à missão encomendada desde janeiro de 1990 e é consecutivo com os objetivos misionais de fazer um conhecimento social, para um diálogo de saberes La contextualidad local, transitando a transformação para um novo consenso no desenvolvimento humano sustentável na região.

# Contenido

<b>Prólogo</b> Francesc Pedró	9
<b>Editorial</b> Norberto Fernández Lamarra	12
<b>Antecedentes</b> José Antonio Quinteiro	18
<b>1. La universidad pública en América Latina.</b> Ensayo en celebración del treinta aniversario de la Revista Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC) Carlos Alberto Torres	21
<b>2. Calidad, Internacionalización y Reconocimiento de Derechos en la Agenda de la Investigación sobre la Educación Superior.</b> Una Mirada desde las Conferencias Regionales Estela Miranda y Francisco Tamarit	57
<b>3. Equidad en la educación superior latinoamericana: dimensiones e indicadores</b> Ana García Fanelli y Cecilia Adrogué	85
<b>4. Las luchas de los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina en la educación superior</b> Gloria Mancinelli	115
<b>5. La evolución de la planificación educativa en el contexto de América Latina</b> Marco Aurelio Navarro Leal	137
<b>6. Educación superior, ciencia y tecnología: ¿información comparable?</b> Mario Albornoz y Rodolfo Barrere	156
<b>7. El pensamiento universitario de Pedro Krotsch: de ayer a hoy</b> Daniela Atairo y Antonio Camou	178

## Contenido

- 8. La docencia en el nivel superior en las tres últimas décadas en México** 209  
Mario Rueda Beltrán y Alejandro Canales
- 9. La construcción del campo de investigación sobre educación superior en Uruguay: desafíos políticos e investigación** 235  
Enrique Martínez Larrechea y Adriana Chiancone
- 10. Caminos y batallas para la equidad en la educación superior mexicana: veinte años de políticas y un desafío latente** 262  
Angélica Buendía Espinosa
- 11. Investigaciones y políticas sobre equidad, diversidad y vulnerabilidad, 1990-2020: preocupaciones constantes, estrategias distintas** 296  
Sylvie Andree Didou Aupetit
- 12. Calidad e innovación en la educación superior. Tres décadas de investigación universitaria** 324  
Elia Marúm Espinosa
- 13. Internacionalização da educação superior no Brasil e desafios no contexto do sul global** 361  
Marilia Morosini
- 14. Avaliação da educação superior e internacionalização de políticas públicas** 384  
Rosane Carneiro Sarturi, Mônica de Souza Trevisan,  
Antônio Carlos Minussi Righes y Viviane Martins Vital Ferraz
- 15. Los desafíos universitarios y la reforma de la Ley de Educación Superior Argentina** 409  
Ernesto Villanueva, Julián Dércoli y Aritz Recalde

## Prólogo

Francesc Pedró

Al cumplir 30 años, nuestra revista *Educación Superior y Sociedad* se ha convertido, muy probablemente, en la decana de las revistas sobre esta temática en nuestra región. Cumplir como revista académica tres decenios es ya, de por sí, algo relativamente inusual, sobre todo en una región donde las iniciativas académicas en materia de educación superior pugnan, en muchos casos, por hacerse un lugar y subsistir. Pero, convertirse en una revista decana conlleva una enorme responsabilidad: la de enfrentarse a la inevitable pregunta de cuál es el servicio que nuestra revista debe prestar a la educación superior en un contexto tan distinto del que la vio nacer.

Como los múltiples artículos que se han publicado en nuestra revista demuestran, el sector de la educación superior en la región no solo se ha expandido cuantitativamente, sino que también ha mejorado cualitativamente. No es necesario recurrir a los *rankings* internacionales para constatar que, por ejemplo, el número de programas académicos especializados, tanto de posgrado como de doctorado sobre educación superior han crecido en número y, en muchos casos, son el resultado de esfuerzos de cooperación internacional. Otro tanto cabría decir de los centros de investigación, de los cuales las cátedras UNESCO son un reflejo. También, obviamente, han aparecido otras revistas que acompañan a la nuestra en sus esfuerzos de convertirse en canales a través de los cuales se puedan vehicular los resultados de la investigación académica sobre la educación superior.

Pero también es verdad que la educación superior en nuestra región sigue falta de algunos elementos que tal vez podrían acelerar los procesos de mejora de la calidad de la oferta y, al mismo tiempo, su equidad. En efecto, en el Instituto estamos convencidos de que la revista tiene que ser un instrumento puesto al servicio del horizonte de una educación superior global, con redes transnacionales de intercambios, con múltiples polos, que contribuyen a alimentar el multilateralismo y a acrecentar la cooperación regional. Esta es la única receta que nos permitirá avanzar no solo hacia los objetivos de desarrollo sostenible sino, en última instancia, hacia un horizonte de paz, de progreso sostenible y de bienestar con equidad para todas las personas que es, en el fondo, lo que una organización como la UNESCO, que auspicia esta revista, persigue. En este contexto, tenemos que hacer esfuerzos en los próximos años para garantizar que nuestra revista, a través de sus números especiales, refleje no solo el dinamismo de la in-

investigación sobre educación superior en la región, y más allá, sino que también es un vehículo para hacerle llegar a un público amplio de actores de la educación superior los valores que impregnan el trabajo de la UNESCO, y de nuestro Instituto y que han sido tantas veces recordados tanto en las conferencias regionales de educación superior como en las conferencias mundiales. Estos principios son muy elementales, pero al mismo tiempo revisten una enorme complejidad: que la educación superior es un bien público, que existe el derecho universal a la educación superior como extensión del derecho universal a la educación, y que es obligación de los Estados garantizar a todas las personas el ejercicio de este derecho. Por consiguiente, en los próximos años, nuestra revista hará lo posible para privilegiar aquellas temáticas que contribuyen a diseminar estos principios elementales.

Por otra parte, en lo que es un inevitable avance hacia una educación superior global en red, nuestra revista debe convertirse también en un instrumento global, dando relevancia a aquellas lenguas que pueden favorecer la comunicación internacionalmente y, al mismo tiempo, apoyando los desarrollos que en materia de educación superior multicultural emergen, ofreciendo un espacio también a artículos en las lenguas propias de nuestros territorios como una forma académica de reconocimiento para acoger, así, aquellas expresiones de la educación superior que no son necesariamente herederas de la colonia, pero sí tanto o más genuinas y legítimas que las que sí lo son.

Finalmente, nuestra revista debe avanzar para llegar a convertirse en un referente internacional, garantizando que los artículos publicados no solo siguen siendo objeto de un escrutinio y de una revisión puntillosa y estricta, como siempre ha sido, sino que ganan el reconocimiento de las bases de datos internacionales por la seriedad del tratamiento que se le da a sus contenidos.

En todos estos frentes se ha avanzado mucho en tres décadas. Y nada de esto habría sido posible sin el trabajo de los editores de la revista. Por consiguiente, quisiera agradecer enormemente la entrega de todas las personas que a lo largo de estas tres décadas han sido instrumentales para lanzar, mantener viva y proyectar internacionalmente nuestra revista. Algunas de estas personas ya no están con nosotros, pero su legado pervive. Por supuesto, en segundo lugar, quiero reconocer públicamente el notorio esfuerzo realizado por el equipo editorial capitaneado por el profesor Norberto Fernández Lamarra, quien por cierto es también uno de los especialistas no solo más destacados sino decanos también en el mundo de la educación superior en la región, que ha resultado en un número que presenta el poso de treinta años de trabajo. Y no en último lugar,

deseo expresar mi gratitud hacia Débora Ramos quien, contra viento y marea, ha conseguido que esta revista se convierta en uno de los pilares más firmes del programa de trabajo de nuestro instituto.

En suma, mirando hacia atrás, 30 años son muchos años; pero, mirando hacia el futuro, no representan más que un fundamento firme sobre el que asentar nuestro trabajo para un futuro mejor para la educación superior en la región y más allá. Este es y seguirá siendo nuestro compromiso.

Norberto Fernández Lamarra

A pesar de que el contexto de celebración por estos 30 años de la Revista Educación Superior y Sociedad no es lo grato y festivo que podría desearse debido a la persistencia de la pandemia por COVID-19, el contenido de la Revista sí se viste de gala para la fiesta. Me complace poder ofrecer a nuestra comunidad lectora un número especial, de lujo, que -por otra parte- abre mi labor como Editor General de la Revista.

En todo caso, nada mejor que celebrar este tercer decenio con artículos escritos por un conjunto de valiosos y muy reconocidos académicos y académicas, muchos de ellos referentes ineludibles para el campo de la educación superior de diversos países de nuestra región. En ellos, se analiza el devenir de las últimas décadas que configuran el estado de situación actual y permiten esbozar las perspectivas futuras para la educación superior en América Latina y el Caribe. Un aporte muy valorable de cara a la próxima Conferencia Mundial de Educación Superior (WHEC2021) a realizarse en Barcelona, en el mes de octubre próximo, si la evolución de la pandemia lo permite (¡y esperamos que así sea!). Asimismo, un material que no soslaya ni los debates y resultados de la Conferencia Regional de Educación Superior realizada en Córdoba (Argentina) en 2018 -celebratoria del Centenario de la Reforma Universitaria de 1918- ni los efectos de la emergencia del COVID-19 en nuestros sistemas, instituciones y procesos educativos en el nivel superior.

Como una paradoja de época, la inmovilidad derivada del aislamiento y distanciamiento social que se impone, muta en hiperproductividad intelectual como lo expresan los 15 trabajos que acompañan este volumen, que se suma a una profusa multiplicidad de publicaciones y de actividades académicas que, a través de plataformas virtuales, se han desplegado en el último año manteniendo vivo el pensamiento y la reflexión sistemática de la comunidad académica dentro de cada uno de los países y también internacionalmente.

El número da inicio -a modo de celebración- con un recorrido por la historia de la Revista que realiza José Antonio Quintero Goris, en el que sitúa sus objetivos, sentido, autores y bibliometría, en el contexto de la evolución de la Educación Superior regional. En especial respecto del desarrollo de las diferentes Conferencias Regionales que se sucedieron desde la década de 1990 y del que ESS fue instrumento de reflexión, estudio y análisis de sus principales debates y problemáticas discutidas un dicho ámbito.

Posteriormente, se presentan 15 trabajos provenientes de distintos países latinoamericanos (y uno de un colega de América Latina que trabaja en Estados Unidos) que abordan una gran diversidad temática a muy diversa escala: regional, internacional, nacional e institucional, en perspectiva histórica, contribuyendo al diálogo y al enfoque regional, que es característica de nuestra Revista ESS. En primer lugar, se incluyen trabajos más generales sobre el rol de la universidad y las principales tensiones que la afectan en la actualidad; luego se da paso a problemáticas específicas que la atraviesan estructuralmente, tales como la equidad, la situación de determinados sectores vulnerados, la política y el planeamiento, la relación de la universidad con la ciencia y la tecnología, la docencia, la investigación, la calidad y su evaluación, la internacionalización y la reforma de la educación superior.

En primer lugar, abriendo el número, se presenta el trabajo del colega Carlos Alberto Torres, *La Universidad Pública en América Latina. Ensayo en celebración del treinta aniversario de la Revista Educación Superior y Sociedad*. Además de su aporte en tanto memoria histórica, Torres nos invita a la utopía de construir una universidad pública que contribuya al bien común, en tanto institución central en la constitución de la democracia y la ciudadanía, a partir de su autonomía y autarquía. Este optimismo que trasunta no se desprende de una visión descontextualizada ni de una mera posición positiva; por el contrario, se funda en la capacidad que ha mostrado para sobreponerse a los tiempos autoritarios que atravesó el Cono Sur y a la experiencia neoliberal del fin de siglo, así como a la posibilidad de no quedar plenamente bajo el control del mercado y del estado y a las grandes contribuciones desarrolladas a lo largo de los tiempos.

Seguidamente, los colegas Estela Miranda y Francisco Tamarit nos aportan su texto *Calidad, Internacionalización y Reconocimiento de Derechos en la Agenda de la Investigación sobre la Educación Superior. Una Mirada desde las Conferencias Regionales*. Desde su activo y protagónico rol en la organización de la última CRES de 2018 analizan la principal tensión actual de la educación superior a nivel global: su concepción y tratamiento como un derecho, un bien público-social y un deber del Estado en contraposición con una interpretación que la concibe como una mercancía y que pugna por su desregulación. Para ello, identifican los debates y tendencias en la agenda de investigación sobre educación superior a partir de tres temas centrales abordados en las tres conferencias regionales realizadas hasta el momento en América Latina: la calidad, la internacionalización y el reconocimiento de derechos. Su hipótesis al respecto es que

esta tensión entre los dos modelos está en el origen mismo de las Conferencias Regionales de 1996, 2008 y 2018, que nacieron como espacios de resistencia y que confrontaron los avances de las políticas neoliberales de reformas de la educación superior que afectaron profundamente la “idea de universidad”.

En *Equidad en la educación superior latinoamericana: Dimensiones e indicadores*, Ana María García de Fanelli y Cecilia Adrogué abordan una problemática clave de la educación superior regional que reproduce y cristaliza, en términos educacionales, una de las principales características estructurales de América Latina y el Caribe: la desigualdad social. Las autoras analizan indicadores de equidad en la educación superior de tres países -Argentina, Chile y Uruguay- no sólo en relación con el acceso, permanencia y graduación en la educación superior, sino también con las etapas previas y posteriores: la finalización de la educación secundaria y la formación de capital humano avanzado.

A modo de profundización en un tópico específico de la inequidad social que se expresa a nivel educativo, Gloria Mancinelli describe en *Las luchas de los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina en la Educación Superior*, los principales dilemas y desafíos, así como los avances más significativos identificados en diversas experiencias generadas en, desde y entre instituciones de Educación Superior y comunidades y colectivos indígenas y afrodescendientes. Asimismo, expone la necesidad de avanzar con una formación intercultural en este nivel de enseñanza desde un enfoque intercultural que respete, reconozca y dé participación a las diferentes cosmovisiones, saberes, prácticas, lenguas y territorialidades que configuran el mapa socio político de dichos Estados.

El colega mexicano Marco Aurelio Navarro Leal revisa *La evolución de la planificación educativa en el contexto de América Latina* desde su nacimiento en la década de los cincuenta hasta la actualidad. Para ello estudia textos publicados que relacionan expresamente el planeamiento con las políticas educativas, en las que logra identificar cuatro momentos característicos en dicho desarrollo conceptual.

Mario Albornoz y Rodolfo Barrere, abordan un problema cuya emergencia ha sido crucial durante la emergencia del COVID-19 a nivel internacional: el de la comparabilidad de la información. En *Educación superior, ciencia y tecnología: ¿información comparable?* buscan una respuesta sobre los obstáculos y las oportunidades para obtener información -cuantitativa y cualitativa-, confiable y comparable entre los países de América Latina, así como de las estrategias más adecuadas para lograrlo, a partir del análisis de las experiencias de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnologías (RICYT) y de la Red

de Indicadores de Educación Superior (INDICES). Concluyen con una caracterización del modelo de producción de información en red, señalando sus oportunidades y amenazas, con el objeto de considerar su posible extensión a otros ámbitos.

El séptimo artículo, de corte epistemológico, analiza *El pensamiento universitario de Pedro Krotsch: de ayer a hoy*. Sus autores, Antonio Camou y Daniela Atairo reflexionan sobre el legado intelectual de Krotsch para el desarrollo del campo de estudios de educación superior en la Argentina y en América Latina. A partir de la pregunta sobre qué aportes de su obra permitiría pensar –e intervenir– en la agenda actual de investigación y de políticas públicas universitarias, visitan aspectos biográficos claves y sus dos iniciativas académicas principales –los “Encuentros Nacionales e Internacionales sobre La Universidad como Objeto de Investigación” entre 1995 y 2017 y la creación de la revista *Pensamiento universitario*, en 1993–. Por eso discuten los núcleos temáticos principales de la obra de Krotsch y reflexionan sobre la vigencia de sus contribuciones.

Los artículos finales de la revista se ubican en un plano de perspectiva “nacional”.

Mario Rueda Beltrán y Alejandro Canales analizan *La docencia en el nivel superior en las tres últimas décadas en México* y, en particular, con la evaluación de su desempeño. En primer lugar, exploran algunos de los antecedentes y características de la docencia como función sustantiva. Posteriormente, incorpora la dimensión de la desigualdad y sus implicaciones para la integración del sistema de educación superior y la actividad docente y describen los aspectos normativos más sobresalientes de su regulación. Finalmente abordan el componente más complejo: la evaluación como política para la docencia, y esboza algunas de las lecciones y desafíos para una evaluación más equilibrada y pertinente.

Desde Montevideo, Enrique Martínez Larrechea y Adriana Chiancone indagan acerca de *La construcción del campo de investigación sobre Educación superior en Uruguay: desafíos políticos e investigación* entre 1990 y 2020. En el trabajo describen la configuración de ese proceso en relación con las políticas públicas para el sector y sus aspectos regulatorios, y caracterizan los principales actores y el grado de desarrollo y consolidación del campo, en relación con los procesos regionales y externos.

En *Caminos y batallas para la equidad en la educación superior mexicana: veinte años de políticas y un desafío latente* la investigadora Angélica Buendía Espinosa teoriza sobre la relación conceptual entre las polaridades desigualdad/meritocracia y equidad/justicia para explicar las políticas educativas desplegadas por el gobierno mexicano en este nivel educativo.

En una línea geográfica y temáticamente análoga, Sylvie Didou Aupetit elabora -en *Investigaciones y políticas sobre equidad, diversidad y vulnerabilidad, 1990-2020: preocupaciones constantes, estrategias distintas*-un balance de tres décadas de investigación sobre las políticas de promoción de la equidad en educación superior. En su caso, se enfoca en los grupos sociales beneficiados y en las cuestiones principalmente atendidas por los especialistas y expertos en ciencias de la educación, con base en las narrativas existentes y en sus referenciales. A partir de una periodización que propone, analiza las estrategias y las finalidades de las políticas estudiadas e identifica temas que se debería incorporar en la agenda de investigación.

También aplicado al caso de México pero en relación con los temas de calidad e innovación, Elia Marúm Espinosa sintetiza los resultados de investigaciones del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior de la Universidad de Guadalajara, sobre las transformaciones en la educación superior referentes a la calidad, la gestión, la planeación, las políticas públicas y sus actores. Resulta interesante la perspectiva histórica que incorpora el artículo permitiendo contextualizar los resultados en el marco de la apertura económica y el inicio de las transformaciones en la educación superior de los 90, en el de focalización en la calidad, la acreditación y la internacionalización propios de la primera década del siglo XXI, la del agotamiento de los modelos de calidad y los desafíos de la llamada Revolución Tecnológica 4.0 de la década siguiente, así como en el contexto actual del incremento exacerbado de la pobreza, la inseguridad y la desigualdad, marcada por la pandemia del COVID-19.

Abordando otro tema clave de la agenda actual de la educación superior como es el de la internacionalización, Marilia Morosini presenta el panorama brasileño de la cuestión en este siglo. En *Internacionalização da educação superior no Brasil e desafios no contexto do sul global* expone un completo panorama sobre la política de internacionalización brasileña con un enfoque basado en la movilidad presencial y la búsqueda de conocimiento en el norte global, a partir del análisis de dos programas emblemáticos en su país "Ciencias Sin Fronteras" y el "Programa de Internacionalización Institucional" (Capes-PrInt). Resulta particularmente interesante la consideración que desarrolla acerca de la influencia de las Conferencias Regionales de Educación Superior regionales basadas en el concepto de internacionalización solidaria.

En esta misma cuestión y geografía, Rosane Carneiro Sarturi, Mônica de Souza Trevisan, Antônio Carlos Minussi Righes y Viviane Martins Vital Ferraz lo especifican en su vinculación con la evaluación. En efecto, en su trabajo, compara

las políticas públicas de evaluación de la Educación Superior brasileña, con los de Argentina y Portugal y se preguntan si éstas pueden ser consideradas como un fenómeno de internacionalización, propiciada por organismos internacionales, dada su sincronía y similaridad, a pesar de las diferencias contextuales nacionales.

Finalmente, cerrando el volumen, el trabajo de Ernesto Villanueva, Julián Dércoli y Aritz Recalde -en clave de futuro- analizan *Los desafíos universitarios y la reforma de la Ley de Educación Superior Argentina*, a partir del anuncio de impulsar una reforma de la normativa. Los autores, a partir de su experiencia académica y de gestión de instituciones y organismos de educación superior, recorren críticamente los principales problemas que la nueva legislación podría (¿debería?) contemplar. En especial dado que en los últimos 25 años se produjeron muy significativas transformaciones en el ámbito de la educación superior argentina bajo el marco normativo de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995, que apenas fue modificada parcialmente.

Antes de concluir, quiero expresar mi agradecimiento -en este primer número como Editor General de la Revista- ante la confianza depositada por el IESALC y por su Director, el colega Francesc Pedró, por mi designación para esta tarea que han ocupado durante estos 30 años importantes colegas y académicos de América Latina. Una labor que no es individual sino colectiva. En este sentido quiero valorar y agradecer muy especialmente al equipo editorial de la Revista que sostiene con su gestión los procesos que aseguran la más amplia diversidad regional y calidad de los trabajos que recibimos y publicamos. En particular, a la Editora Ejecutiva -Débora Ramos Torres- y a los Editores Asociados -Marisa Álvarez, Pablo García y Cristian Perez Centeno-, con quienes conformamos un sólido equipo de trabajo.

Esperamos que este número aniversario sea de valor y de utilidad académica para todos los colegas de América Latina y el Caribe, tal como nos lo propusimos y lo deseamos. También esperamos que en los próximos números de esta Revista tengamos valiosos aportes de colegas de toda la región

¡Nos encontramos en el próximo número!

José Antonio Quintero Goris

A decir verdad, la conmemoración de su trigésimo aniversario no hace que una publicación periódica sea mejor ni peor en comparación con otros aniversarios anteriores y posteriores, pero resulta una ocasión privilegiada para recapitular sobre lo logrado, celebrar su salud editorial y posicionarnos frente al futuro. Y justamente ese es el propósito de esta introducción que tenemos el placer de presentarles en este número aniversario de la revista *Educación Superior y Sociedad* (ESS), sin pretensión alguna de nimbar de fulgor tal conmemoración aunque sí, valga decirlo, en justo reconocimiento a una consolidada trayectoria.

La revista *Educación Superior y Sociedad* (ESS) inició como el vehículo informativo del Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe en 1990. Desde entonces esta publicación periódica ha estado servida de sendos estudios, enjundiosas ideas, reflexiones y propuestas por parte de importantes actores de la educación superior, particularmente del ámbito latinoamericano y caribeño, demostrando que los procesos de transformación se incuban en las propias instituciones de educación superior y en los estudiosos que hacen parte de ella.

Recorrer los volúmenes que hacen parte de esta colección permite rememorar momentos de gran significado en la andadura del Instituto y del quehacer de la educación superior en nuestra región: la I Conferencia Regional de Educación Superior correspondiente a América Latina y el Caribe (La Habana, 18 y 22 de noviembre de 1996) y algunas intervenciones encapsuladas –en prólogos y artículos– de los discursos pronunciados por voces tan autorizadas como las del Dr. Carlos Tünnermann Bernheim y el Dr. Marco Antonio R. Dias; la I Conferencia Mundial de Educación Superior celebrada en París entre los días 5 y 9 de octubre de 1998, cuyas resultas fueron impecablemente expuestas en la introducción del volumen 9, Nro. 2, por el mismísimo Director de la División de Educación Superior de la UNESCO, Dr. Marco Antonio Rodríguez Dias, así como tantos otros hitos importantes ocurridos más recientemente.

Resulta igualmente propicia la ocasión para hacer una evaluación de la publicación ESS en términos objetivos y cuantificables de valoración, sin que ello suponga un abordaje bibliométrico en rigor y alcance, particularmente por las dificultades que plantea la ausencia de su indización en índices nacionales e internacionales en sus números primigenios.

En tal sentido, lo primero que salta a la vista es un desbalance de género en el número de autores/coautores que han contribuido con la ESS a lo largo de estos

años. Es así que encontramos que la colección EES es producto de las contribuciones científicas de 193 autores/coautores masculinos y 164 femeninos. Sin embargo, considerando que “solo 28% de las investigadoras del mundo son mujeres” (UNESCO, 2018), estas cifras desagregadas por sexo, aunque no logran la paridad de género stricto sensu, resultan aceptables en virtud de la referencia anterior.

Otro indicador bibliométrico de interés -aunque de valor relativo dado que desconocemos la productividad total de los autores que contribuyeron con la revista ESS- viene dado por la Ley de Lotka que postula que el número de científicos que publican trabajan en su vida es proporcional al  $1/n^2$ . Dicho de otra manera, si consideramos que en un grupo de científicos hay 10.000 que publican un solo trabajo durante su vida, habrá 100 que publicaron 10 trabajos, y solamente 1 que publique 100. En líneas generales, en el Mundo existen pocos científicos muy productivos, aunque a esos pocos se deban los grandes avances de la Ciencia. En nuestro caso particular, y dado que la Educación Superior es un tema poco estudiado por investigadores introducidos en el campo de Educación en general, se deduce de antemano la existencia de un reducido número de científicos sociales vinculados al quehacer de la educación superior, circunstancia que se refuerza en el contexto regional al que se circunscribían los autores de la revista ESS hasta ahora.

De los 357 autores/coautores que han contribuido en la ESS, destacan -por el número de aportaciones realizadas- el Dr. Gustavo López Ospina, la Dra. Carmen García Guadilla, el Dr. José Joaquim Brunner, el Dr. Carlos Tünnermann y la Dra. Hebe Vessuri; todos ellos voces muy reconocidas en el estudio y reflexión de la educación superior latinoamericana.

Desde una mirada cualitativa, la indización de la revista ESS en Latindex, IRISIE y REVENCYT es garantía de que la publicación cumple con un umbral de características establecidas por estos índices en observancia a estrictos criterios de calidad editorial. Esta indización internacional supone una mayor credibilidad y visibilidad de nuestra publicación ESS, y se alinea con el propósito del actual equipo editorial que busca fortalecer la apertura de la publicación a un contexto global.

Aunque la indización de la revista ESS en estos índices no supone un incremento automático de su prestigio, cobra importancia la cantidad de artículos publicados y las citas que sus artículos reciben, pues la dinámica de la citación es la que revela los efectos positivos del impacto científico en la literatura principal de estas contribuciones.

Igualmente es importante señalar que la publicación ESS es administrada y publicada sobre la plataforma de código abierto “Open Journal Systems”, utilizada por más de 10.000 revistas académicas en todo el mundo, brindando con ello no solo un acceso inmediato, sin requerimiento de registro o pago por sus contenidos, sino también una interfaz única con la que los usuarios ya se encuentran familiarizados.

Alcanzar el trigésimo aniversario constituye un hito de celebración para el IESALC y para el equipo editorial de la revista ESS, particularmente cuando el llamado “síndrome de los dos años” da al lastre con la continuidad de muchas publicaciones periódicas en América Latina y el Caribe, tal y como lo reporta la literatura bibliotecológica. No obstante, la consolidada andadura histórica de revista ESS nos ha curtido en todos aquellos lances que pudieran comprometer la continuidad de su publicación y, en tal sentido, los planes a futuro son seguir consolidándola como un prestigioso vehículo de divulgación de trabajos de investigación y estudios teóricos sobre el campo de la Educación Superior en el mundo.

Para el equipo editorial de la publicación ESS y para el IESALC constituye un honor el compromiso que la publicación comporta en nuestras agendas de trabajo, por lo que deseamos una muy larga y productiva continuidad a esta publicación que, número tras número, continuará contribuyendo en la construcción del pensamiento académico de nuestra América y el Mundo.

## Bionota

**José Antonio Quintero Goris.** Coordinador de Programas del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Bibliotecólogo egresado de la Universidad Central de Venezuela y abogado por esta misma casa de estudios. Posee una Especialización en Gestión de Servicios de Información de la Universidad Simón Bolívar (Venezuela) y una Maestría en Administración y Gerencia de la Universidad de Sheffield (Inglaterra).

**Correo electrónico:** ja.quintero@unesco.org

# 1. La universidad pública en América Latina.

## Ensayo en celebración del treinta aniversario de la Revista Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC)

Carlos Alberto Torres

### RESUMEN

Este ensayo es una memoria histórica y una invitación a la utopía. Se enfoca en la universidad pública en América Latina bajo el precepto que toda universidad pública es por definición una institución responsable y comprometida con el florecimiento del bien común mediante el ejercicio en su docencia, investigación, extensión y sus múltiples servicios orientados por su rol cívico y compromiso en la educación del ciudadano. Si bien muchas universidades privadas podrían y deberían comprometerse con el bien común de la sociedad en su conjunto, no siempre es así. Este ensayo busca a su vez promover una postura optimista frente al futuro de la universidad pública y sus posibles contribuciones al bien común. La universidad pública floreció desde la segunda mitad del siglo pasado luego de la reforma universitaria en Córdoba con la expansión de las matriculas educativas y un incremento del financiamiento presupuestal, que si bien podría haber sido más generoso, abrió nuevas líneas de gestión, docencia e investigación universitaria, así como muchas nuevas universidades públicas en áreas no tradicionales de los países de la región. La universidad pública sobrevivió las tormentosas épocas del nuevo autoritarismo especialmente en el cono sur y la experiencia del neoliberalismo en sus distintas manifestaciones. Hoy las universidades públicas continúan siendo una institución central en la constitución de la democracia y la ciudadanía. Considerando su autonomía y autarquía, se pueden constituir en una esfera pública de deliberación que no es controlada por el mercado ni por el estado. En este espíritu, este texto sintetiza algunas de las grandes contribuciones teóricas desarrolladas en el continente, en ocasiones íntimamente vinculadas a las universidades, así como algunos de

los dilemas que dichas instituciones confrontan en las dos primeras décadas del nuevo siglo. Frente a los desafíos del momento, los universitarios deberían considerar la urgencia de cultivar las simientes de intelectuales públicos para la defensa del bien común y la construcción de nuevas utopías posibles.

**Palabras clave:** universidades; teorías; neoliberalismo; discursos dominantes; intelectuales públicos; utopías y el papel de las universidades.

# 1. The public university in Latin America.

## Essay in celebration of the thirtieth anniversary of the Revista Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC)

Carlos Alberto Torres

### ABSTRACT

This essay is a historical memory and an invitation to utopia. It focuses on the public university in Latin America under the precept that every public university is by definition a responsible institution committed to the flourishing of the common good through the exercise of its teaching, research, extension and its multiple services oriented by its civic role and commitment to the education of citizens. While many private universities could and should be committed to the common good of society as a whole, this is not always the case. This essay seeks in turn to promote an optimistic stance toward the future of the public university and its potential contributions to the common good. The public university flourished since the second half of the last century after the university reform in Cordoba with the expansion of educational enrollments and an increase in budgetary funding, which, although it could have been more generous, opened new lines of university management, teaching and research, as well as many new public universities in non-traditional areas of the countries of the region. The public university survived the stormy times of the new authoritarianism, especially in the Southern Cone, and the experience of neoliberalism in its different manifestations. Today, public universities continue to be a central institution in the constitution of democracy and citizenship. Considering their autonomy and autarchy, they can constitute a public sphere of deliberation that is not controlled by the market or the state. In this spirit, this text synthesizes some of the major theoretical contributions developed in the continent, sometimes intimately linked to universities, as well as some of the dilemmas that these institutions face in the first two decades of the new century. Faced with the challenges

of the moment, universities should consider the urgency of cultivating the seeds of public intellectuals for the defense of the common good and the construction of new possible utopias.

**Keywords:** universities; theories; neoliberalism; dominant discourses; public intellectuals; utopias and the role of universities.

# 1. A Universidade pública na América Latina.

## Ensaio em comemoração ao trigésimo aniversário da Revista Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC)

Carlos Alberto Torres

### RESUMO

Este ensaio é uma memória histórica e um convite à utopia. Ele se concentra na universidade pública da América Latina sob o preceito de que toda universidade pública é por definição uma instituição responsável comprometida com o florescimento do bem comum através do exercício de seu ensino, pesquisa, extensão e seus múltiplos serviços orientados pelo seu papel cívico e compromisso com a educação dos cidadãos. Enquanto muitas universidades privadas poderiam e deveriam estar comprometidas com o bem comum da sociedade como um todo, este nem sempre é o caso. Este ensaio procura, por sua vez, promover uma postura otimista em relação ao futuro da universidade pública e suas potenciais contribuições para o bem comum. A universidade pública floresceu desde a segunda metade do século passado, após a reforma universitária em Córdoba, com a expansão das matrículas educacionais e um aumento do financiamento orçamentário, que, embora pudesse ter sido mais generoso, abriu novas linhas de gestão universitária, ensino e pesquisa, bem como muitas novas universidades públicas em áreas não tradicionais dos países da região. A universidade pública sobreviveu aos tempos tempestuosos do novo autoritarismo, especialmente no Cone Sul, e à experiência do neoliberalismo em suas diferentes manifestações. Hoje, as universidades públicas continuam a ser uma instituição central na constituição da democracia e da cidadania. Considerando sua autonomia e autarquia, elas podem constituir uma esfera pública de deliberação que não é controlada pelo mercado ou pelo Estado. Neste espírito, este texto sintetiza algumas das principais contribuições teóricas desenvolvidas no continente, às vezes intimamente ligadas às universidades, assim como alguns dos dile-

mas que estas instituições enfrentam nas duas primeiras décadas do novo século. Diante dos desafios do momento, as universidades devem considerar a urgência de cultivar as sementes dos intelectuais públicos para a defesa do bem comum e a construção de novas utopias possíveis.

**Palavras-chave:** universidades; teorias; neoliberalismo; discursos dominantes; intelectuais públicos; utopias e o papel das universidades.

# 1. L'université publique en Amérique latine.

## Essai pour la célébration du trentième anniversaire de la Revista Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC)

Carlos Alberto Torres

### RESUMÉ

Cet essai est une mémoire historique et une invitation à l'utopie. Il se concentre sur l'université publique en Amérique latine sous le précepte que toute université publique est par définition une institution responsable engagée dans l'épanouissement du bien commun à travers l'exercice de son enseignement, de sa recherche, de son extension et de ses multiples services orientés par son rôle civique et son engagement dans l'éducation des citoyens. Alors que de nombreuses universités privées pourraient et devraient s'engager pour le bien commun de la société dans son ensemble, ce n'est pas toujours le cas. Cet essai cherche à son tour à promouvoir une position optimiste quant à l'avenir de l'université publique et à ses contributions potentielles au bien commun. L'université publique a prospéré depuis la seconde moitié du siècle dernier, après la réforme universitaire de Cordoue, avec l'augmentation des inscriptions dans les établissements d'enseignement et l'accroissement du financement budgétaire, qui, bien qu'il aurait pu être plus généreux, a ouvert de nouvelles lignes de gestion, d'enseignement et de recherche universitaires, ainsi que de nombreuses nouvelles universités publiques dans des domaines non traditionnels des pays de la région. L'université publique a survécu aux temps orageux du nouvel autoritarisme, en particulier dans le Cône Sud, et à l'expérience du néolibéralisme dans ses différentes manifestations. Aujourd'hui, les universités publiques continuent à être une institution centrale dans la constitution de la démocratie et de la citoyenneté. Compte tenu de leur autonomie et de leur autarcie, elles peuvent constituer une sphère publique de délibération qui n'est pas contrôlée par le marché ou l'État. Dans cet esprit, ce texte synthétise certaines des

contributions théoriques majeures développées sur le continent, parfois intimement liées aux universités, ainsi que certains des dilemmes auxquels ces institutions sont confrontées dans les deux premières décennies du nouveau siècle. Face aux défis du moment, les universités doivent considérer l'urgence de cultiver les graines d'intellectuels publics pour la défense du bien commun et la construction de nouvelles utopies possibles.

**Mots-clés:** universités; théories; néolibéralisme; discours dominants; intellectuels publics; utopies et rôle des universités.

## 1. Universidades en perspectiva histórica: breve excursus

El establecimiento de la Universidad de Bologna en 1088 marca el comienzo de la universidad medieval europea. La universidad moderna, sin embargo, emerge en los siglos XVIII y XIX en países europeos como Inglaterra, Prusia (dominando lo que hoy es Alemania) y Francia. Aunque estos modelos de universidad profesan diferentes orientaciones, tienen un linaje común en el canon occidental. Este linaje incluye el modelo inglés, ejemplificado en la propuesta del Cardenal Newman y su promoción de las artes liberales, en el modelo von Humbolt representando la universidad de investigación científica, y el modelo de la universidad napoleónica francesa, creado como un modelo de ingeniería social para sustentar la administración y el entrenamiento de los servidores públicos estatales. Estas tradiciones, especialmente la de von Humbolt, impactaron la creación de la universidad pragmática americana (Peters & Barnett, 2018).

En América Latina la experiencia universitaria fue distinta, vinculada a las dos tradiciones colonialistas, la española y la portuguesa. La colonización española creó universidades casi inmediatamente siguiendo la colonización y el asentamiento en las nuevas colonias denominadas las Indias Occidentales. Por ejemplo, la Universidad de Santo Tomás de Aquino fue creada en la República Dominicana en 1538; la Real y Pontificia Universidad de San Marcos fue aprobada en Lima, Perú en 1551; la Pontificia Universidad de México fue creada en 1551 y convertida en la UNAM en 1910; la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, fue creada en 1613.

La colonización portuguesa demoró la instalación de un sistema de educación superior hasta los albores del siglo XX. La Escuela Politécnica de Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho fue fundada en 1792 y fue la base para la organización de la más grande universidad brasilera, la Universidad Federal de Rio de Janeiro, fundada en 1920.

Entre el siglo XVI y el siglo XIX no hubo cambios radicales en la educación superior en los países de habla española y portuguesa en la región, hasta la experiencia de la emblemática Reforma Universitaria de Córdoba, Argentina, en 1918<sup>(1)</sup>, lanzando un proyecto moderno y democrático en América Latina, impactando la región (Teodoro, 2019, 2021; Aguiar Pereira, 2019; Villanueva, 2019).

La Reforma Universitaria de Córdoba en 1918 creó un quinto sub-tipo de universidad, que enfatiza la naturaleza pública y gratuita de la educación universitaria, la autonomía gradual de la universidad vis-à-vis el estado y los mercados, constituye, con sus contradicciones y limitaciones, un embrión del modelo propuesto por Habermas y otros pensadores, de una esfera pública de deliberación y acción democrática (Habermas, 1971; 1998). Junto con esto, la universidad latinoamericana abogó por la autarquía financiera y el gobierno institucional consistiendo en la participación del profesorado y los alumnos. Con el correr del tiempo, cuando el remanente de profesionales formados bajo el estado conservador dejó de tener importancia, se incorporan al gobierno tripartito los graduados de la misma universidad. Por ejemplo, el gobierno de la Universidad de Buenos Aires está constituido por el Rector y el Consejo Superior. El Consejo Superior está integrado por el Rector, los decanos de las trece facultades y cinco representantes por cada uno de los claustros: profesores, graduados y estudiantes.

Lo que marca a fuego a la Universidad de la Reforma, no es sólo el tema de la autonomía y la autarquía, sino el activismo político y la participación de las universidades en debatir los grandes temas nacionales e internacionales, especialmente el modelo de desarrollo nacional. Uno podría pensar que el argumento de UNESCO de repensar la educación hacia un bien común global (UNESCO, 2015) tiene simientes en muchas de las experiencias de las universidades públicas en el continente y distintas partes del mundo.

La ideología reformista de Córdoba tuvo mucha repercusión en la región. Sus lineamientos ideológicos contribuyeron a la creación de partidos políticos en la región como el APRA en Perú, y plantó las semillas de la tradición del activismo estudiantil, que todavía existe en las universidades latinoameri-

<sup>(1)</sup> Para ampliar ver: <https://revistaspesquisa.fapesp.br/en/2019/02/25/one-hundred-years-of-reform-in-cordoba> y <https://www.inter.study/latin-america-protagonist-of-the-university-reform-of-1918-celebrates-100-years/>

canas hoy, comparable con los levantamientos estudiantiles en Francia y las reformas postuladas en el mayo francés de 1968, o como hemos visto recientemente en las manifestaciones populares en Chile. Incluso algunos de estos movimientos estudiantiles del pasado siglo se asociaron con estrategias más radicales como grupos vinculados con la táctica de lucha guerrillera, que fue brutalmente reprimida, por ejemplo, por el nuevo autoritarismo que emergió en el cono sur en los sesenta y setenta.

Al mismo tiempo, en los años sesenta y abrevando de maneras distintas en las tradiciones del periodismo crítico y la enseñanza universitaria, nace el famoso Boom Literario Latinoamericano (*Latin American Literary Boom*) que permitió la diseminación global de autores como Julio Cortázar, Carlos Fuentes, Mario Vargas Llosa y Gabriel García Márquez, ara citar algunos de los más representativos de un modelo narrativo que articuló, como pocos, las tensiones y quizá fusiones analécticas entre lo que es concebido como ficción y lo que se conoce como realidad en el mundo contemporáneo.

Novelas com *Rayuela* de Cortázar, *El Jardín de al Lado* de José Donoso, *Cien Años de Soledad* de Gabriel García Márquez, *Paraíso* de José Lezama Lima, *Terra Nostra* de Carlos Fuentes, *Hijo del Hombre* de Augusto Roa Bastos, *La Guerra del Fin del Mundo*, de Mario Vargas Llosa, *Gabriela, Clavo y Canela*, de Jorge Amado, y *Tres Tristes Tigres* de Guillermo Cabrera Infante, son testimonio de este impacto mundial de la literatura latinoamericana.

Finalmente cabe señalar que en la segunda parte del siglo XX, el conocimiento que emerge de universidades, instituciones internacionales localizadas en la región, y centros de pensamiento, conectado con movimientos sociales e intelectuales, avanzaron un conjunto de teorías que impactaron el mundo de las ciencias sociales, la literatura y también las epistemologías afectando el entendimiento del mundo en proceso de globalización, así como sus políticas y modelos de desarrollo.

## **2. Teorías críticas latinoamericanas que impactaron el mundo entero, especialmente las universidades del capitalismo avanzado**

Dos de las tareas más significativas de la universidad es la investigación y la docencia. En este complejo entramado simbólico, hay tres elementos

que definen la construcción del conocimiento. Siguiendo a Habermas (1971) podríamos definirlos como los intereses guías del conocimiento. Es decir, se trata de tres tipos diferentes de conocimiento, consistiendo primero en el conocimiento empírico y analítico, una forma de conocimiento que es lógicamente comparable con el modelo explicatorio (causal, predictivo) de las ciencias naturales. Un segundo interés guía del conocimiento es el interés histórico y hermeneúutico que sitúa a las ciencias sociales en un plano diferente que las ciencias naturales. El tercer tipo de interés de conocimiento es el conocimiento crítico y emancipatorio. Dentro de esta clasificación, debemos resaltar tres maneras o modelos diferenciados de llevar adelante la práctica científica en cada una de estos intereses guías de conocimiento: las meta-teorías, las teorías, y la investigación empírica. Dado el limitado espacio de un artículo como este, en esta sección voy a discutir y sintetizar algunas de las grandes teorías que surgieron de América Latina, muy vinculadas a la labor llevada a cabo en universidades y centros de pensamiento de la región, y que impactaron el mundo entero, especialmente las universidades del capitalismo avanzado. Mi lectura de estas teorías será necesariamente selectiva y sintética, vinculando muchas de estas a movimientos que ameritan atención e impactaron las universidades.

En esta sección, presentaré las teorías del deterioro de términos de intercambio de Raúl Prebisch (1949a), la teoría de la dependencia, elaborada por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1979) que propició un debate muy amplio sobre el desarrollo de América Latina. A renglón seguido presentaré, también muy brevemente, la teoría del estado burocrático-autoritario elaborada por Guillermo O'Donnell (1982) para explicar el nuevo autoritarismo en la América Latina de los setenta. Es indispensable también hablar de las teorías revolucionarias, elaboradas a partir de la práctica del revolucionario argentino-cubano Ernesto "Che" Guevara, y el sacerdote católico colombiano Camilo Torres Restrepo. En otro plano analítico cabe discutir las contribuciones de la Filosofía de la Liberación, los movimientos de Cultura Popular y Educación Popular, y la Teología de la Liberación. Todas estas teorías constituyen experiencias del siglo XX cuyo impacto aún no ha sido suficientemente analizado en perspectiva regional y mundial.

## 2.1. Teoría del intercambio desigual elaborada por Raúl Prébisch

Una de las teorías que fue de enorme importancia son las teorías del Intercambio Desigual, desarrollada por Raúl Prébisch (1949, 1991a, 1991b, 1991c, 1993) quien influenció las teorías estructuralistas del desarrollo económico. Prébisch fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1950 a 1963 y Secretario General de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) desde 1964 a 1969.

Las teorías de Prébisch enfatizan el deterioro de los términos de intercambio, uno de los fundamentos de las teorías desarrollistas de algunos de los países en el cono sur. El trabajo de Prébisch influenció la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada el 19 de febrero de 1960, que fuera reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALI) en búsqueda de un mercado común latinoamericano. Ninguna de estas dos asociaciones fueron proyectos exitosos, pero ambas estuvieron de alguna manera vinculadas a una idea de un mercado común latinoamericano, que precedió en su intento de constitución a la Unión Europea, pero sin el éxito de los europeos.

Las ideas de Prébisch no solo influenciaron a la CEPAL, de la cual fue Secretario General sino que pasó a presidir la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), retornando a la CEPAL fines de la década de 1960 para dirigir el actual Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Posteriormente crea y dirige la Revista de la CEPAL, espacio simbólico donde desenvuelve sus análisis teóricos hasta su fallecimiento en 1986.

Prébisch ingresó a la CEPAL en 1949, poco después de la creación de esta en 1948 y desde ese momento hasta su muerte en 1986, la relación entre la institución y la persona fue muy estrecha: Prébisch se identificaba plenamente con la CEPAL y esta con las ideas suyas y de un grupo de colaboradores muy cercanos. Fue él quien redactó el documento fundacional.

El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, que posteriormente fue conocido como el Manifiesto de la CEPAL, y que sentó las bases del enfoque centrado en las particularidades del desarrollo de los países de la periferia del sistema mundial, especializados en la producción de materias primas y alimentos (CEPAL, 2021 ).

Su trabajo influenció la Alianza para el Progreso y varios gobiernos desarrollistas como los del Presidente Juscelino Kubitscheck de Oliveira en Brasil (1956-1961) y el Presidente Arturo Frondizi en Argentina (1958-1962). Las teorías de Prébisch influenciaron también pensadores fuera de la región como Arghiri Emmanuel, André Gunder Frank, Immanuel Wallerstein, Johan Galtung y Samir Amin (Lowe, 1980).

## 2.2. Teoría de la dependencia en su matriz original de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto

El trabajo clásico de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica* (1969) fue muy bien recibido por los estudios sobre el desarrollo económico en la región e internacionalmente. Esta teoría analiza los procesos económicos de los países menos desarrollados, basados en su posición en el sistema mundial, y por lo tanto siendo condicionados por un modelo donde existen algunos países centrales dominantes (países centrales, en inglés *the core*) y un grupo muy grande de sociedades periféricas o dependientes.

Ambos sociólogos, Fernando Henrique Cardoso del Brasil (quien luego fuera Senador y sirvió como 34º Presidente de Brasil entre 1995-2003) y Enzo Faletto de Chile, quien fuera profesor titular de la Universidad de Chile, concibieron esta teoría trabajando como consultores en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la CEPAL- en inglés United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)- en Santiago, Chile.

Entre los años cincuenta y setenta, Chile se constituyó en la *Mecca* de las ciencias sociales en la región. Es importante resaltar que la confluencia de exilados latinoamericanos y académicos europeos en Chile, así como la presencia de organismos internacionales y universidades bien establecidas en un país con una vigorosa democracia liberal, facilitó la producción nacional, regional e internacional de trabajos académicos de enorme repercusión mundial. Baste con mencionar que la *Pedagogía del Oprimido* fue escrita en Chile entre los años 1967-1968. Este libro merecería un capítulo aparte en esta memoria histórica (Torres & Rhoads, 2006).

El argumento central de la teoría de la dependencia es que el desarrollo económico y político en estos estados periféricos dependen no solo de la

estructura económica dominante global sino también de los recursos locales disponibles, junto con el desenvolvimiento de las estructuras de clase locales y los movimientos sociales (Carnoy *et al.*, 1990).

Luego de su publicación en 1979 en inglés, la teoría de la dependencia resultó un best-seller mundial, siendo estudiada tanto en los países occidentales, cuanto en el bloque de la Unión Soviética, especialmente en los Centros de Estudios Latinoamericanos, así como en los Departamentos de Ciencia Política, Sociología y Relaciones Internacionales en el mundo entero. Cabe remarcar que la teoría de la dependencia contribuyó a enterrar, de una vez por todas, la teoría dominante del desarrollo económico y social, la llamada teoría de la modernización.

El libro clásico en este terreno es el de Walt Whitmann Rostow, titulado *The States of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto* (Rostow, 1960); publicado en castellano, con traducción de Rubén Pimentel, por el Fondo de Cultura Económica (1963). Rostow propone una teoría general del progreso a partir de cinco grandes etapas: etapa de la sociedad tradicional, etapa de transición (para el despegue económico), etapa de despegue económico, etapa del camino a la madurez, y etapa del consumo a escala ampliada. Dado que se trataba de una crítica al manifiesto comunista, hubo varias respuestas de todo tipo, desde la crítica Keynesiana y neo-Keynesiana hasta la crítica Marxista, especialmente el trabajo de P. A. Baran y E. J. Howbawm, *Las etapas del crecimiento económico*<sup>(2)</sup> (Baran & Howbawm, 1961)

### 2.3. La teoría del estado burocrático-autoritario de Guillermo O'Donnell

La teoría del estado burocrático-autoritario elaborada por Guillermo O'Donnell (1982) postula que la emergencia e instalación de dichos regímenes está vinculado a una fase particular o crisis de la acumulación de capital encontrada en la maduración de economías dependientes pero todavía en proceso de industrialización. Esta teoría argumenta que en los sesenta la primera fase de industrialización por substitución de importaciones basada en bienes de consumo había agotado sus posibilidades de expansión y acumulación de capital, y que una mayor expansión dependía de nuevas inver-

<sup>(2)</sup> Una copia de la Versión al castellano de Rubén Pimentel se encuentra disponible en el siguiente enlace: [aleph.academica.mx/jspul/bitstream/56789/7107/1/DOCT2064816\\_ARTICULO\\_5.PDF](http://aleph.academica.mx/jspul/bitstream/56789/7107/1/DOCT2064816_ARTICULO_5.PDF)

siones en capital intensivo en industrias tecnológicamente avanzadas. Sin embargo, la creciente activación de los sectores populares amenazaba la estabilidad política del régimen capitalista y por lo tanto el manejo tecnocrático del estado se vuelve prioritario.

Esta profundización de la industrialización y lo que se conoce como '*background variables*,' crea una afinidad electiva, para decirlo en lenguaje Weberiano, entre el avance de la industrialización y el autoritarismo burocrático. Para O'Donnell, las dos grandes tareas del estado burocrático-autoritario son la restauración del orden en la sociedad mediante la desactivación política de los sectores populares, y la normalización de la economía (O'Donnell, 1982; Collier, 1979; Torres, 1989).

#### 2.4. Teorías revolucionarias: Ernesto "Che" Guevara y Camilo Torres

En paralelo surgen las teorías revolucionarias de Ernesto "Che" Guevara, quien en vida y luego en su muerte, fue el emblema del espíritu revolucionario del siglo veinte en la región e internacionalmente. Sus luchas y escritos marcaron dramáticamente a las universidades, especialmente a los profesores y estudiantes vinculados a las teorías marxistas y neo-marxistas, comunistas, socialistas e incluso anarquistas, que luchaban por una alternativa en la agobiante lucha cultural de la Guerra Fria (Scauzillo, 1970).

La muerte del sacerdote colombiano y sociólogo socialista Camilo Torres Restrepo, quién creía en la unidad entre Cristianismo y Revolución, impactó de modo similar ámbitos católicos y protestantes. La revista *Cristianismo y Revolución* editada por el ex-seminarista Juan García Elorrio en Argentina fue influyente como medio de expresión de los Sacerdotes del Tercer Mundo, sindicatos y distintas organizaciones políticas; algunas de las cuales se constituyeron en un núcleo central de Montoneros. Camilo Torres Restrepo fue educado en Université Catholique de Louvain y junto con Orlando Fals Borda, fue uno de los fundadores de la Escuela de Sociología en la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá, 1959. Cabe recordar que Orlando Fals Borda fue uno de los creadores del modelo postcolonial de metodología de la Investigación Participativa (o en inglés *participatory action research methodology*) (Gott, 2008). Camilo Torres Restrepo murió luchando junto a un grupo guerrillero en las montañas de Colombia en 1966.

## 2.5. La teología de la liberación

La teología de la liberación fue un paradigma teológico que se originó en los seminarios y universidades protestantes y católicas en la región y se expandió luego del Concilio Vaticano Segundo y su implementación en la región vía el Documento de Medellín en 1968. Esta perspectiva teológica alineó sus recursos litúrgicos, canónicos y morales con la idea de “la opción preferencial por el pobre.” Frase usada por el Superior General de los Jesuitas, padre Pedro Arrupe, SJ en una carta a los jesuitas de América Latina (Dault, 2015). Esta opción preferencial por el pobre se constituyó en el cenit del esfuerzo religioso de las Iglesias progresistas en la región.

Experimentada en las márgenes de los círculos católicos y protestantes, y en ocasiones muy vinculadas a los movimientos de cultura popular y de educación popular, los practicantes de la teología de la liberación vivieron y viven vidas espirituales en el corazón de las zonas urbanas marginales y rurales más pobres. Muchos de los representantes de esta teología fueron asesinados, como fuera el Arzobispo Óscar Arnulfo Romero y Galdámez en El Salvador en 1980, asesinado por un escuadrón de la extrema derecha liderado por Roberto D'Aubuisson. Del mismo modo, Carlos Mujica, mi profesor de teología en la Universidad del Salvador en Buenos Aires, Argentina y miembro de los Sacerdotes para el Tercer Mundo, fue asesinado el 11 de marzo de 1974 por un sicario de la Alianza Anticomunista Argentina (Torres, 1992b).

## 2.6. Los movimientos de cultura popular y educación popular

Otro movimiento cultural importante en la segunda parte del siglo XX y que aún continúa, son los movimientos de cultura popular y educación popular (Torres, 1992a; Torres, 2014), bien representado en el principal libro de Paulo Freire, *Pedagogía del Oprimido* (1972). En este texto Freire infundió cultura con lucha política para promover la alfabetización, y por lo tanto la ciudadanía, a través de los círculos de cultura y la lucha contra la cultura del silencio.

En un estudio de los libros más citados en las ciencias sociales, usando Google Scholar, *Pedagogía del Oprimido* rankea tercero entre los 25 libros más citados en una lista de disciplinas que incluyen Antropología, Economía, Educación, Geografía, Lingüística, Administración, Filosofía, Ciencia Política

y Sociología. Thomas Kuhn *La Estructura de las Revoluciones Científicas* publicado en 1962 cuenta con 81,311 citas, *Difusión de Innovaciones*, un texto basado en la tesis de doctorado del sociólogo Everett Rogers publicado en 1962 cuenta con 72,780 citas, y *Pedagogía del Oprimido*, cuenta con 72.350 citas (Green, 2016).

La Directora General de UNESCO, Madam Audrey Azoulay, observó la importancia del trabajo de Freire:

En años recientes, los fundamentos filosóficos del trabajo de Freire han ganado tracción al nivel internacional, particularmente mediante el reconocer la importancia de la educación para la ciudadanía global, como parte de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (Torres, 2019, *Foreword* by Azoulay, p. xvii, traducción propia).

## 2.7. Filosofía de la Liberación

La Filosofía de la Liberación, representada en filósofos como Enrique Dussel (2011), Leopoldo Zea (1969, S.f), Rodolfo Kush (1977), Paulo Freire (1968), Arturo Andrés Roig (1981), y Augusto Salazar Bondi (1969), desarmaron críticamente las limitaciones de la Ilustración y las filosofías europeas dominantes, tratando de entender el *ethos* de la población y grupos sociales latinoamericanos, valorizando las diversas culturas y prácticas locales.

Si bien sus fuentes fueron variadas, muchos de ellos se basan en lecturas críticas del Personalismo Cristiano, Existencialismo, Hegelianismo, Fenomenología y Marxismo entre las corrientes filosóficas más importantes. Los filósofos de la liberación confrontaron la noción de alteridad y otredad en el razonamiento occidental, e incorporaban la lógica, las prácticas y las costumbres de las culturas tradicionales de América Latina. En la búsqueda de la autenticidad y el *ethos* de América Latina, la filosofía de la liberación puede ser considerada una corriente de pensamiento que precede las actuales teorías postcoloniales.

Estas teorías iluminaron muchas de las discusiones académicas y políticas del siglo pasado, y todavía reverberan en los discursos académicos actuales. Para cerrar esta sección, debo enfatizar que las universidades latinoamericanas vivieron el siglo veinte en América Latina como el siglo de las revoluciones, ejemplificados por la revolución mexicana, cubana, y nicaraguense, así como en la guerra revolucionaria en El Salvador y las distintas experiencias

guerrilleras en la región. El profundo impacto del *ethos* revolucionario y la represión que le siguió en varios países de la región, motivaron una fuga de cerebros con exilados dispersados por América Latina y el mundo entero, afectando los recursos humanos de las universidades, especialmente en el cono sur, la autonomía universitaria y la libertad de pensamiento indispensable para la práctica de la democracia. Por último, debo enfatizar un fenómeno que marcó la vida de las universidades latinoamericanas en los últimos 70 años: la feminización de la matrícula en educación superior, aumentando la democratización universitaria y por ende la vida pública en la región (Torres, 2000).

### **3. Universidades públicas y la economía política del neoliberalismo**

Ya en los albores del siglo XXI, la introducción masiva de la economía política del neoliberalismo, tanto en teoría como su aplicación práctica en al política pública, muy resistida por las universidades públicas de la región, mostró una transición democrática conflictiva, especialmente en los casos argentino, mexicano y hasta cierto punto brasilero, y claramente en la confrontación con las posiciones políticas de gobierno como el socialista en Venezuela, el modelo *suma kawsay* (“vivir bien”) en Ecuador, las luchas anticoloniales en Bolivia, o el gobierno socialista de Cuba- un listado que no es exhaustivo de las experiencias de política pública anti-neoliberales en la región.

Los gobiernos neoliberales han constantemente promovido las políticas de libre mercado, libre comercio, reducción del gasto en el sector público, disminución de la intervención del estado en la economía y la desregulación de los mercados. Histórica y filosóficamente, el neoliberalismo se ha asociado con programas de ajuste estructural, y a su vez el ajuste estructural generalmente se describe como una amplia gama de políticas que han sido recomendadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y múltiples organizaciones financieras promoviendo el individualismo posesivo (MacPherson, 1962; Alterman, 2019).

La agenda neoliberal dominante para la globalización de la educación, desde kindergarden hasta el último año de la escuela secundaria incluye un impulso hacia la privatización y descentralización de las formas públicas de

educación, un movimiento hacia los estándares educativos con un fuerte énfasis en las pruebas y enfocado en la rendición de cuentas. El fervor por las pruebas estandarizadas, y la preparación que se le da a los estudiantes para que rindan mejor en esas pruebas, es decir, tengan puntajes mas altos, olvidan en el fondo qué es medir el conocimiento. Hacemos hincapié porque la globalización neoliberal en nuestro análisis, muestra que hay varias formas de globalización que se intersectan e interactúan en el sistema global, pero el modelo dominante ha sido la globalización neoliberal (Torres, 2009a; Torres, 2009b).

En muchos países el neoliberalismo se ha apoderado, quizá debiéramos decir ha colonizado la vida universitaria, e impactado una de las regiones como América Latina, con una larga tradición de políticas universitarias comunitarias e incluso radicales como fuera la Reforma de Córdoba (Torres, 1998, 2011 y 2013; Torres & Rhoads, 2006).

Con respecto a las reformas a la educación universitaria, la versión neoliberal de la globalización sugiere reformas a las universidades en cuatro áreas fundamentales: eficiencia y rendición de cuentas, acreditación y universalización, competitividad internacional y privatización (Burbules & Torres, 2000; Arnove y Torres, 2014).

Las reformas asociadas con la competitividad internacional podrían describirse como “reformas basadas en la competencia”, caracterizadas por los esfuerzos para crear estándares de desempeño evaluables a través de pruebas estandarizadas (los nuevos estándares y el movimiento de rendir cuentas), la introducción de nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje destinados a crear un mejor desempeño a un menor costo (por ejemplo, la universalización de los textos escolares), y mejoras en la selección y capacitación de docentes.

Las reformas basadas en la competencia en la educación superior tienden a adoptar una orientación vocacional y reflejan el punto de vista de que los centros de formación profesional y las universidades existen en gran medida para servir al bienestar económico de la sociedad. Con respecto a la acreditación y la universalización, se están realizando grandes esfuerzos en todo el mundo para reformar los programas académicos a través de procesos de acreditación y diversas estrategias que produzcan un incremento en la homogeneidad a través de las fronteras nacionales. Esta es la

atmósfera política donde las universidades públicas continuaron su desempeño en el nuevo milenio.

#### **4. Las universidades en los dos primeros decenios del siglo XXI: tendencias y dilemas**

Cualquier observador inteligente de la situación en las universidades de la región, notará que las tendencias de la macro economía política en las universidades siguen enfocándose en el tema del desarrollo económico y el crecimiento nacional, pero no con las mismas dimensiones del siglo pasado. Sin ser una lista comprehensiva, algunos de los temas que preocupan a las agendas de investigación en la región, son la internacionalización y la globalización del sistema global, la protección ambiental, la democracia, la desigualdad social, la migración, el papel de la educación en el sistema capitalista contemporáneo, los movimientos sociales, así como las bases ontológicas y epistemológicas del conocimiento.

Hoy, en medio de una pandemia que ilustra lo más dramático experimentado por las actuales generaciones universitarias en sus vidas, aparece la pregunta por el futuro, no solo de una economía agobiada y destrozada por las cuarentenas y los modelos de distancia social para reducir la curva de expansión del COVID-19. Nos preguntamos sobre el futuro de la sociabilidad, de la ética, incluso de la poética, las ciencias sociales o la literatura en un mundo desordenado, desigual y cruzado por contradicciones crecientes y agobiantes para la política pública como suma tentativa de acción comunitaria o global, en un extremo de un péndulo y los individuos como sujetos experimentando la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad en el otro extremo de dicho péndulo.

En gran medida, la conversación sobre el desarrollo, tema marcante en la segunda mitad del siglo pasado, ha sido substituído por la discusión sobre las teorías y la experiencia de la globalización como uno de los tópicos mas importantes. No es sorprendente entonces que gran parte de la preocupación institucional en las universidades de la región sea la internacionalización de la educación superior misma (de Wit *et al.*, 2005).

El tema de la internacionalización implicó en las últimas décadas el estudio de las relaciones entre las universidades europeas y las universidades lati-

noamericanas, relaciones que han crecido y se han fortalecido considerablemente desde la creación del Proyecto de Bologna (1999) en Europa. Estas universidades europeas son generalmente apoyadas por financiamiento estatal, a diferencia de los EE.UU. donde este financiamiento es mayoritariamente privado. Un ejemplo de colaboración son los proyectos *Educando el Ciudadano Global* que facilitó la construcción de redes de trabajo cooperativos en el espacio Iberoamericano, y el Proyecto RIAIPE<sup>(3)</sup> vinculando universidades europeas y universidades latinoamericanas.

En 2006, un grupo de científicos y activistas, del cual tuve el honor de participar, diseñó el proyecto *Educando el Ciudadano Global*, considerando diferentes campos científicos y diferentes países, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, España, México, Paraguay y Portugal, formando el primer Iberoamerican Network of Research in Education Policies (RIAIPE) bajo la coordinación del Profesor António Teodoro, de la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías, una cooperativa académica fundada en Portugal con sedes en el África de habla portuguesa. Esta primera etapa, recibió financiamiento del programa CYTED (Science and Technology for Development Programme) dentro de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI). En 2010, la red se expandió incluyendo otros países de América Latina (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay) y nuevos países europeos incluyendo Italia, Holanda, Francia, y el Reino Unido. Así nace Riaipe II con financiamiento del programa ALFA de la Comisión Europea, para los años 2011-2013 y cuyo trabajo se extendió hasta 2015. Este conjunto de redes favoreció la integración regional en América Latina, así como la sinergia para vincularse con universidades europeas. El modelo de análisis buscó crear indicadores que sean holísticos, para las áreas de inclusión e igualdad, que se diferencien de los indicadores hegemónicos representados en los trabajos del Banco Mundial y OECD. Se buscó a su vez analizar como crear condiciones de integración en la educación superior de grupos tradicionalmente excluidos, es decir grupos étnicos vinculados a poblaciones originales, minorías raciales, descendientes afro-americanos, gente en situación de dis-

<sup>(3)</sup> La descripción y objetivos de la Red Europa América Latina en Políticas Educativas, RIAIPE se encuentra disponible en el sitio web <http://riaipe.org/index.php/riaipe>

capacidad, jóvenes pobres, mujeres y residentes en las áreas de pobreza de los conos urbanos.

Existe una gran producción colectiva de estos proyectos, con vinculaciones bilaterales y multilaterales, así como transferencia de conocimiento, en términos de epistemologías, metodologías y prácticas. En síntesis, los proyectos RIAIPE (I y II) fueron llevados a cabo por un consorcio de 31 grupos de investigación de universidades latinoamericanas y siete equipos de universidades Europeas, junto con un equipo de la Organización de los Estados Iberoamericanos, que trabajaron entre 2006-2009 y 2010-2015 produciendo un sinnúmero de contribuciones de distinta envergadura<sup>(4)</sup> (Teodoro & Guilherme, 2014; Teodoro *et al.*, 2019).

Otra tendencia representativa de la vida de las universidades en América Latina ha sido no sólo la pérdida de la confianza en los modelos neoliberales, sino unirse al creciente clamor de los descontentos con la globalización, parafraseando el título del famoso libro del premio nobel de Economía Joseph Stiglitz (2002). No debe sorprender que la tradición de autonomía de las universidades públicas en la región postule una crítica radical al modelo neoliberal de globalización, y sus implicaciones rechazando los rankings universitarios y la propuesta del Banco Mundial sobre las universidades de clase mundial (Marginson & Van der Wende, 2007; Hazelkorn, 2011).

No cabe duda que basarse en rankings considerando la crisis fiscal de los estados latinoamericanos, aventajaría a las universidades privadas, rompiendo el pacto social en muchos países de articular la democracia con la ciudadanía. Los rankings pueden resultar en una forma de estandarización afirmando conceptos específicos de calidad de educación (uno de los temas más ríspidos en la sociología de la educación superior). Es decir, afirmando conceptos basados en modelos de racionalidad instrumental, estandarización o responsabilidad fiscal (*accountability*), que pueden ir a contra mano de algunos de los preceptos clásicos de las universidades públicas latinoamericanas, como por ejemplo la gratuidad de la educación superior. También implica juicios de valor que pueden dejar de lado las disciplinas 'menos productivas', como

<sup>(4)</sup><https://ces.uc.pt/en/investigacao/projetos-de-investigacao/projetos-financiados/riaipe-3>; <https://www.researchgate.net/project/RIAIPE-Red-Iberoamerica-de-Investigacion-en-Politiclas-Educativas>

el papel de las humanidades, los estudios clásicos, arte y ciencias sociales en beneficio de las escuelas de negocios, ingeniería, medicina y ciencias aplicadas. Finalmente, ¿cómo es posible contabilizar en los rankings las habilidades de académicos, instituciones, y estudiantes en desafiar el liderazgo hegemónico en la sociedad civil y política? En otros términos, ¿cómo los rankings pueden dar cuenta del papel esencial de la crítica y la utopía en la educación superior?

Con guerras civiles en el Medio Oriente y la violencia y pobreza en muchos países de la región y otros continentes, lo que marca este siglo son los dilemas de la migración. Mientras que en muchas partes del mundo, los inmigrantes han sido demonizados por nativistas, neopopulistas y neofacistas, en el continente, a pesar del racismo institucionalizado en el mundo, en las universidades latinoamericanas, los inmigrantes han sido recibidos por lo general en el espíritu del *derecho a la hospitalidad* predicado por Emmanuel Kant, bien descrito por el teólogo brasileño Leonardo Boff (2015) (OREALC/UNESCO, 2019)

Tanto la inmigración doméstica como la inmigración internacional tienen una intensa dinámica en la región. Las universidades latinoamericanas, con sus principios de autonomía y educación gratuita, reciben estudiantes de todas partes del mundo, acomodándolos en programas académicos, comparativamente hablando, de alta calidad y bajo costo. El tema de la migración ha impactado la teorización social contemporánea, especialmente vinculado a las transformaciones del Sistema Mundial (*World System*), aunque hay que admitir que hay una incorporación selectiva de las grandes categorías analíticas, especialmente la teoría de las clases en el tema migración (Boatcă, 2010). La tesis de Manuela Boatcă, Profesora de Sociología en la Albert-Ludwigs University of Freiburg es la siguiente:

Mi argumento es que la prominencia duradera de la clase y el estatus como las dimensiones primarias para el análisis de la desigualdad social en la producción sociológica actual representa una sobre-generalización de la experiencia europea occidental. En cuanto tal, es en gran parte el resultado de no tener en cuenta la dislocación masiva desencadenada por la expansión de la economía mundial capitalista (*World-Economy*), así como las consecuen-

cias de los subsecuentes procesos migratorios han tenido por un lado, para la homogeneización étnica de áreas centrales (core areas) y procesos de racialización y etnicización en sociedades perisféricas y semisféricas por la otra. La condición de la posibilidad de esta omisión sistemática, sin embargo, reside primero y sobre todo en las conceptualizaciones convencionales de la modernidad occidental (Boatcă, 2010, p. 39, traducción propia).

Un tema que adquirió mucha importancia en las últimas décadas, impactando la vida universitaria, ha sido la creciente presencia de fuerzas y movimientos sociales de reivindicación de los sectores indígenas y sus derechos, y en general el multiculturalismo como movimiento cultural (Lehmann, 2016). No sería arriesgado afirmar que el debate sobre el reconocimiento de los derechos de los habitantes originarios del continente se alinea con los desarrollos de la tercera generación de la Teoría Crítica de Frankfurt, especialmente las contribuciones de Axel Honneth (2008) con su teoría del reconocimiento (Sauerwald, 2010), y los trabajos recientes de Harmut Rosa sobre la aceleración social como una nueva teoría de la modernidad y teorías de la resonancia (Rosa, 2013; 2019).

La línea de continuidad entre la Filosofía de la Liberación, los movimientos de cultura popular y la educación popular con nuevas perspectivas epistemológicas del poscolonialismo, es una parte importante de los debates universitarios en América Latina. El poscolonialismo es un campo académico que estudia los legados en términos de conciencia y ciencia en los seres humanos. Quizá para parafrasear el subtítulo de uno de los libros más importantes de Hegel, *Fenomenología del Espíritu*, el poscolonialismo sería la ciencia de la experiencia de la conciencia vivida bajo condiciones de colonialismo y el imperialismo, así como sus efectos en distintos niveles. Este modelo analítico, político-moral, ontológico y epistemológico constituye una importante faceta de análisis y crítica a las teorías de las identidades, incluyendo la íntima conexión entre política con métodos de investigación, ontología y epistemología.

Nuevas perspectivas del sur global y sus epistemologías han emergido en una variedad de proyectos de investigación y docencia en la región. Tenemos, por ejemplo, las contribuciones del sociólogo portugués Boaventura de

Sousa Santos y colaboradores con su Proyecto ALICE<sup>(5)</sup> y el legado de la reinención de los proyectos de emancipación social, desenvueltos entre 1991 y 2001. En este proyecto se postula que hoy las ciencias sociales han agotado su habilidad de renovarse e innovar. (de Sousa Santos, 2018).

Las epistemologías del sur global fomentan el aprendizaje y sistematización de los conocimientos, saberes y prácticas emancipatorias que son considerados por los críticos como generalmente 'invisibles' en las ciencias sociales convencionales. Entre los grandes temas estudiados por este proyecto se encuentran la globalización contra-hegemónica, la democracia participativa, sistemas alternativos de producción, el multiculturalismo emancipador, justicias y ciudadanías, biodiversidad, conocimientos rivales y derechos de propiedad intelectual y el nuevo internacionalismo laboral (Sleder, 2002; Eisenstadt *et al.*, 2013).

## **5. Comentarios finales: universidades públicas, intelectuales públicos democráticos y utopías posibles**

Escribiendo estas líneas en el miasma de las nubes del escepticismo radical y el cinismo que domina el panorama de los Estados Unidos, y me temo en muchas partes del mundo, aquellos dedicados a la defensa de la democracia, la justicia social, la lucha antirracista y la libertad, están forzados a redoblar sus esfuerzos en restaurar la esperanza y la dedicación necesaria para empujar el '*zeitgeist*' en una dirección progresista. La pandemia mundial ha generado una interesante situación, cuyo desenlace no es predecible en forma alguna, incluso sin saber cuantas de las vacunas creadas serán eficientes, aunque haya que tomar varias dosis y no genere una infección más amplia en el mismo organismo que intenta curar, y así lograr convivir con este virus a partir de una 'inmunidad del rebaño.'

Si bien es un enigma como la sociedad se reconstruirá a sí misma al fin de esta pandemia, es imposible de obviar que la pandemia en sí misma ha mostrado la crisis de ciertos gobiernos y del capitalismo mismo—y ni hablar de las debilidades de la 'mano invisible del mercado' y la indiferencia moral

<sup>(5)</sup> Sitio web de «Reinención de la emancipación social» <http://alice.ces.uc.pt/en/index.php/about/where-does-alice-come-from/>

de los mercados que requiere una creciente regulación social. También ha desnudado la creciente desigualdad social y económica incluso en los países más desarrollados del capitalismo avanzado (Morrow & Torres, 2019).

Para repensar la reformulación de la sociedad en su nueva 'normalidad' se requiere medios de comunicación de masas más progresistas, el trabajo serio, riguroso, sistemático y académico de las universidades, la renovación de los vestigios de la esfera pública, las contribuciones de las/los artistas progresistas, y las/los líderes del internet comprometidos con la transformación social, los intelectuales públicos democráticos y los movimientos sociales luchando por una democracia deliberativa. Esta tarea requiere continuar con la crítica al neoliberalismo como el modelo hegemónico de la globalización; un modelo que hoy en día está siendo confrontado tanto por las derechas como por izquierdas en el mundo entero.

Pero necesitamos no sólo una crítica sino también nuevos sueños posibles. Nuevas utopías posibles para forjar un mundo mejor. He discutido en una presentación pública en la Universidad de Valencia en 2018, con motivo del 70 aniversario de los derechos humanos, que el siglo XX mostró tres macro utopías con distinta suerte. El 25 de diciembre de 1991, la bandera de la Unión Soviética se desplegó por última vez en el Kremlin. Los 11 representantes de las repúblicas soviéticas habían abandonado la Unión Soviética, su modelo de la planificación quinquenal y el sometimiento al liderazgo hegemónico de Rusia. Inmersa en el proceso de reforma gestionado por el modelo de Perestroika y Glasnost, la suerte de la Unión Soviética fue echada por los movimientos sociales en 1989 con la caída del muro de Berlín. Ese socialismo real dejó de ser real y abrió paso a un capitalismo en Rusia, Europa del Este y Euro-Asia que se nutrió de las misiones de la otra utopía, curiosamente tan fundante como el socialismo real, pero en dirección contraria: el neoliberalismo animando un capitalismo salvaje fuera de la posible legitimación política democrática de los estados de bienestar social.

La crisis de la globalización, el surgimiento de los movimientos sociales anti-neoliberales y antiglobales, especialmente vinculados a la defensa del medio ambiente en ambientes progresistas y modelos nativistas en ambientes conservadores y retrógrados, generó hacia principios de este siglo una evidente pérdida de la "fé" en las políticas y prácticas neoliberales, aumentando el creciente clamor de los descontentos con la globalización.

La crisis argentina del 2001, y la posterior crisis global del 2008, con el predominio de la irracionalidad del capitalismo financiero con su 'riesgo moral', puso a prueba la estabilidad del sistema capitalista global, finalmente rescatado por el estado, y destruyó categóricamente la 'normalidad' propuesta por la economía política neoliberal (Galbraith, 2014).

El ejemplo de las movilizaciones sociales en Chile es característico. Chile es el país en donde comenzó la implementación *tout court* del neoliberalismo en América Latina, promoviendo las políticas de libre mercado y la competencia (especialmente en educación). Incluso después de la vuelta a la democracia el neoliberalismo continúa siendo el modelo económico que rige en Chile. El descontento social que vive el país tiene relación con el neoliberalismo y la demanda de una nueva constitución busca reforzar los derechos de las personas y no tanto del capital.

La tercera utopía, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas, continúa hoy en el mundo entero. Durante la guerra fría fue utilizada por el bloque occidental liderado por los EE.UU. con su constante martilleo contra la Unión Soviética. La utopía de los derechos humanos ha cumplido 70 años y sigue en evolución a pesar de sus contradicciones y limitaciones.

No debe sorprender que la defensa de los derechos humanos anida en el corazón de la nueva utopía del siglo XXI, cuyo futuro es impredecible pero por ahora es el único modelo macro-global actualmente existente definido por la agenda del desarrollo sustentable de las Naciones Unidas para el período 2015-2030<sup>(6)</sup>.

Antes de terminar quiero hacer una doble invitación a los educadores, y especialmente a los universitarios del continente, por la construcción de un modelo ético ciudadano en las universidades públicas de América Latina. Invitación que me hago a mi mismo en mi propia práctica académica y personal. Me refiero a la necesidad imperiosa que en medio del marasmo actual y las luchas al interior de las universidades como también fuera de estas, que nadie olvide el ejemplo ético del Magnífico Rector de la Universidad de Salamanca, Miguel de Unamuno, un personaje de sombras y luz en un contraste como la vida misma lo es, lleno de contradicciones y convicciones.

<sup>(6)</sup> <https://www.un.org/en/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>

Unamuno practicó diversos géneros como el ensayo, la novela y la poesía; fue un consumado dramaturgo, filósofo, profesor de griego y los clásicos, y dos veces Rector de la Universidad de Salamanca. Un liberal, pero en definitiva un librepensador indomablemente independiente que intentó sortear presiones y tentaciones del poder, y quién confrontó tanto lo que consideraba los desaguizados de la República como la respuesta del Franquismo que envolvió España en una guerra civil.

Vale la pena reflexionar sobre lo siguiente. El 12 de octubre de 1936 en el Aula Magna de la Universidad de Salamanca llegaron las hordas fascistas que eventualmente ganarían la Guerra Civil Española. Saludaban al general fascista Milan-Astray, él mismo un mutilado en la guerra. Cuando fue el turno de Unamuno dijo con estas palabras que aún deben resonar con fuerza en todos los ambientes universitarios:

A veces, estar en silencio es mentir. Usted va a ganar porque tiene la suficiente fuerza bruta para hacerlo. Pero no convencerán. Para convencer necesita persuadir. Y para persuadir, Ud. necesita lo que le falta: razón y derecho. Milan-Astray gritó en respuesta: '¡Muerte a la inteligencia y larga vida a la Muerte!' y sacó al anciano Unamuno de la universidad a punta de pistola<sup>(7)</sup>.

La historiografía del momento no es clara. No hay documentación escrita. Aunque el evento fue transmitido por radio en vivo, no hay documentación alguna de las palabras de Unamuno, quizá el intelectual más influyente de Europa en ese momento. El Magnífico Rector de la Universidad de Salamanca, Miguel de Unamuno, confinado a un arresto domiciliario, sufrió un ataque al corazón y murió pacíficamente en su sueño el 31 de diciembre de 1936.

Mi segunda invitación en el espíritu de un futuro ético para la educación superior, es que dudemos del poder de la educación. Los invito a leer mi traducción de un texto que me ha impactado enormemente.

<sup>(7)</sup> [www.rjgeib.com/heroes/unamuno/unamuno.html](http://www.rjgeib.com/heroes/unamuno/unamuno.html)

En el primer día de clase del nuevo año escolar, todos los maestros en una escuela privada recibieron la siguiente nota de su Director:

**Queridos maestros:**

Soy un sobreviviente de un campo de concentración. Mis ojos vieron lo que ningún hombre debería presenciar.

Niños y niñas envenenados por médicos educados.

Infantes asesinados por enfermeras entrenadas.

Mujeres y bebés asesinados e incinerados por graduados de escuelas secundarias y universidades.

Por lo tanto sospecho de la educación. Mi pedido es este: ayuden a sus estudiantes a volverse humanos. Sus esfuerzos no deberían nunca producir monstruos, hábiles psicópatas como Eichmann.

Lectura, escritura, aritmética, son importantes sólo si sirven para volver a nuestros niños y niñas más humanos (Ginott, 1972, p. 317).

Debemos aprender de estos ejemplos. El futuro de las universidades públicas y su relevancia en los países de la región será determinado no solo por su capacidad de formar 'capital humano' sino también por su compromiso con una ética global imprescindible para discernir y resolver el futuro de las sociedades post-pandemia. Esta nueva 'normalidad' necesita de un espíritu de solidaridad en búsqueda del bien común, predicado por el proyecto de la educación para la ciudadanía global<sup>(8)</sup>, la formación de intelectuales públicos democráticos y utopías posibles.

En recientes publicaciones hemos sugerido que para revitalizar la democracia, UNESCO debe constituirse en un intelectual público democrático. (Torres and Van Heertum, 2019; 2020). ¿Por qué necesitamos que instituciones donde todavía predomina un discurso humanista y hasta cierto punto progresista como la UNESCO, deban volverse intelectuales públicos democráticos? ¿Por qué proponer que las universidades públicas latinoamericanas en cuanto a *esferas públicas* pueden y deben crear intelectuales públicos democráticos?

<sup>(8)</sup> <https://aprenderapensar.net/2013/07/02/educacion-para-una-ciudadania-global/>

Porque el futuro presenta una batalla entre dos discursos dominantes, uno que busca recuperar el corazón la imaginación de la Ilustración -con sus matices y raíces colonialistas y/o imperialistas apropiadamente desconstruidos- y el poder de la investigación científica y la racionalidad en un camino hacia un futuro más equitativo para la mayoría de la población. El otro es un discurso atávico, de volver al pasado donde una pequeña élite dominante nacional, regional y global domina los mundos políticos, económicos y culturales; donde la propaganda, el caos y la ideología gobiernan la esfera pública y donde las corporaciones multinacionales y la élite del poder dictan la política a nivel local, nacional y global inspirados por la derecha radical (Sedgwick, 2019).

En esta batalla, las instituciones encargadas de la producción del conocimiento asumen un papel fundamental para desafiar al nuevo paradigma de las noticias falsas, la post-verdad, la política insular y los discursos del nacionalismo *agresivo* -como señala Yascha Mounk (2018) en contraposición con el nacionalismo *incluyente*-, la intolerancia, el caos perpetuo y el odio. Esas instituciones, desde los medios de comunicación, las escuelas y las universidades, hasta los centros de investigación, los grupos de expertos y los propios establecimientos políticos, han estado bajo el ataque constante de las fuerzas de una derecha radical que intentan deslegitimarlas. No permitamos que triunfen.

## Referencias

- Aguar Pereira, E. M. (2019). The importance of Córdoba's reform to the Latin American academic context: one hundred years of contribution. *Revista internacional de educação superior*. 5 (2019), 1-11. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/artide/view/8653900/19162>
- Alterman, J. B. (Dec. 20, 2019). How the rise of individualism is upending the Middle East. *Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/outlook/how-the-rise-of-individualism-is-upending-the-middle-east/2019/12/20/e007ef10-21ba-11ea-bed5-880264cc91a9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/outlook/how-the-rise-of-individualism-is-upending-the-middle-east/2019/12/20/e007ef10-21ba-11ea-bed5-880264cc91a9_story.html)
- Arnové, R.; Torres, C. A. & Franz, S. (Editores). (2014). *Comparative education: the dialectics of the global and the local*. Rowman and Littlefield.

- Baran, P. & Hobsbawm, E. J. (1961). The stages of economic growth. *Kyklos*. 14 (2), pp. 234–242. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1961.tb02455.x>
- Boatcă, M. (2010). *Class versus other as analytical categories. The selective incorporation of migrant into theory*. En Terry-Ann Jones y Eric Mielants (Editors) *Mass Migration in the World System: Past, Present, and Future*. Paradigm Publishers, pp. 38-54.
- Boff, L. (16/11/2015). Hospitality: everyone's right and everyone's duty. *Latin America in Movement online*. <https://www.alainet.org/en/articulo/173624>
- Burbules, N. & Torres, C.A. (Editors). (2000). *Education and globalization: critical analysis*. Routledge.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica* Mexico, Siglo XXI Editores.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. University of California Press.
- Carnoy, M; Samoff, J.; Burriss, M. A.; Anton, J. & Torres, C. A. (1990). *Education and social transition in the third world*. Princeton University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (4 de enero de 2021). Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI. <https://biblioguias.cepal.org/portal-prebisch/PrebischCEPAL>
- Collier, D. (1979). Overview of the bureaucratic-authoritarian mode en D. Collier, Ed. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press, pp.19-32.
- Dault, K. (January 22, 2015). What is the preferential option for the poor? In our contemporary political landscape, the option for the poor gets bandied about by people on all sides of the political spectrum. *U.S. Catholic*.
- de Sousa Santos, B. (2018). *The end of the cognitive empire. The coming to age of the epistemologies of the south*. Duke University Press.
- de Wit, H.; Jaramillo, I. Ch.; Gacel-Ávila, J. & Knight, J. (Editors). (2005). *Higher education in Latin American. The international dimension*. The World Bank.
- Dussel, E. (2011). *Filosofía de la liberación*. Fondo de Cultura Económica.
- Eisenstadt, T. A.; Danielson, M. S.; Bailón Corres, M. J. & Sorroza Polo, C. (Editors). (2013). *Latin America's multicultural movements. The struggle between communitarianism, autonomy and human rights*. Oxford University Pres.
- Freire, P. (1968). *Acción cultural para la libertad*. ICIRA.

- Freire, P. (1972). *Pedagogía del oprimido*. Tierra Nueva.
- Galbraith, J. K. (2014). *The end of normal*. Simon and Shuster.
- Ginott, H. (1972). *Teacher and child: a book for parents and teachers*. Macmillan.
- Gott, R. (26 Aug 2008). Orlando Fals Borda. Sociologist and activist who defined peasant politics in Colombia. *The Guardian*.  
[www.theguardian.com/world/2008/aug/26/colombia.sociology](http://www.theguardian.com/world/2008/aug/26/colombia.sociology)
- Green, E. (May 12th, 2016). What are the most-cited publications in the social sciences (according to Google Scholar)? *LSE Impact Blog*.  
<https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2016/05/12/what-are-the-most-cited-publications-in-the-social-sciences-according-to-google-scholar/>
- Habermas, J. (1971). *Knowledge and Human Interests*. Translated by Jeremy J. Shapiro. Boston: Beacon.
- Habermas, Jürgen (1998). *The inclusion of the other*. MIT Press, pp. 105–154.
- Hazelkorn, E. (2011). *Rankings and the reshaping of higher education: the battle for world class excellence*. Palgrave Macmillan.
- Kush, R. (1977). *El pensamiento indígena y popular en América*. Hachette.
- Lehmann, David (Editor) (2016). *The crisis of multiculturalism in Latin America*. Palgrave McMillan
- Lowe, J. L. (1980). Raúl Prébisch and the origins of the doctrine of unequal exchange. *Latin American Research Review*, Vol. 15, Nº3, pp. 45-72.
- Marginson, S. & Van der Wende, M. (2007). To rank or be ranked: the impact of global rankings in higher education. *Journal of Studies in International Education*, volume 11, number 3-4, Fall/Winter 2007 306-329  
<https://doi.org/10.1177/1028315307303544>
- Macpherson, C. B. (1962). *The political theory of possessive individualism: from Hobbes to Locke*. Oxford University Press.
- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (2019). Re-Reading Freire and Habermas. Philosophical anthropology and reframing critical pedagogy and educational research in the neoliberal anthropocene. En Carlos Alberto Torres (Ed.). *The Wiley Handbook of Paulo Freire* (First Edition, 2019, 239-274) John Wiley & Sons, Inc.  
<https://doi.org/10.1002/9781119236788.ch13>
- Mounk, Y. (2018). *The people versus democracy. Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.
- O'Donnell, G. (1982). *1966-1973 El estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Editorial de Belgrano.

- OREALC/UNESCO (2019). *Estrategia regional de respuesta de la UNESCO a la situación de personas en contexto de movilidad en América Latina y el Caribe, 2019-2021*. OREALC/UNESCO.
- Pecourt, J. (2007). El intelectual y el campo cultural. Una variación sobre Bourdieu. *Revista Internacional de Sociología* Vol. LXV, No 47, Mayo-Agosto, 23-43, 2007 ISSN: 0034-9712, p. 24.
- Peters, M. A. & Barnett, R. (Editors) (2018). *The idea of the university. A Reader*, volume I. Peter Lang.
- Prébisch, R. (1949a). El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas. [Archivo PDF]. E/CN.12/89, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30088>
- Prébisch, R. (1991a). *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch,
- Prébisch, R. (1991b). *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- Prébisch, R. (1991c). *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. III. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- Prébisch, R. (1993) *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. IV Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- Roig, A. A. (1981). *Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- Rostow, W. W. (1960). *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.
- Rostow, W. W. (1963). *Las etapas del crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Rosa, H. (2013). *Social acceleration: a new theory of modernity*. New York, Columbia University, translated by Jonathan Trejo-Mathys.
- Rosa, H. (2019). *Resonance: A Sociology of Our Relationship to the World*. First Edición. (James Wagner, Translator). Polity Press.
- Salazar Bondi, A. (1969). *¿Existe una filosofía de nuestra América?* Siglo XXI.
- Sauerwald, G. (2010). *Reconocimiento y Liberación: Axel Honneth y el pensamiento Latinoamericano. Por un diálogo entre el sur y el norte* (Berlin, Lit Verlag, 2008). Recension by Francesc J. Hernández I Dobon. ARX-IUS, N 22, Juny 2010, 1137-7038, pp. 129-132.
- Sedgwick, M. (2019). *Key thinkers of the radical right. Behind the new threat to liberal democracy*. Oxford University Press.
- Scauzillo, R. J. (1970). Ernesto "Che" Guevara, A Research Bibliography. *Latin American Research Review*, vol. 5, N° 2 (Summer), pp. 53-82.

- Sieder, Rachel (2002). *Multiculturalism in Latin America. Indigenous rights, diversity and democracy*. Palgrave Macmillan.
- Teodoro, A. & Guilherme, M. (Editores). (2014). *European and Latin American higher education between mirrors*. Sense Publishers.
- Teodoro, A.; Malet, R.; Beltrán, J. & Torres, C. A. (2019). *Teachers as public intellectuals in action: teacher bildung and global citizenship education*. [Manuscript submitted for publication] European Research Council.
- Teodoro, A. (2021). *Contesting the global development of sustainable and inclusive education: education reform and the challenges of neoliberal globalization*. Routledge.
- Torres, C. A. (1989). The mexican state and democracy: the ambiguities of corporatism. *Politics, Culture and Society*, Nº 2, número 4, pp. 563-586.
- Torres, C. A. (1992a). *Participatory action research and popular education in Latin America, qualitative studies in education*, 5:1, pp. 51-62, <https://doi.org/10.1080/0951839920050107>
- Torres, C. A. (1992b). *The church, society, and hegemony. A critical sociology of religion in Latin America*. Translated by Richard A. Young. Praeger.
- Torres, C. A. (1998). Democracy, education, and multiculturalism: dilemmas of citizenship in a global world. *Comparative Education Review*, 42(4), 421-47. <https://doi.org/10.1086/447522>
- Torres, C. A. (2000). Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte en Carlos Alberto Torres (Compilador), *La educación en América Latina*. CLACSO.
- Torres, C. A. (2009a). *Education and neoliberal globalization. Introducción de Pedro Noguera*. Routledge.
- Torres, C. A. (2009b). *Globalizations and education. Collected essays on class, race, gender, and the state*. Introducción de Michael W. Apple, Afterword de Pedro Demo. Teachers College Press-Columbia University.
- Torres, C. A. (2011). Public universities and the neoliberal common sense: seven iconoclastic theses. *International Studies in Sociology of Education* 21(3). pp. 177-197.
- Torres, C. A. (2013). Neoliberalism as a new historical bloc: a Gramscian analysis of neoliberalism's common sense in education. *International Studies in Sociology of Education*. 23(2). pp. 80-106.
- Torres, C. A. (2014). *The first Freire. Early writings in social justice education*. Teachers College Press, Columbia University.
- Torres, C. A. (Editor). (Foreword by Azoulay, A.). (2019). *The Wiley Handbook of Paulo Freire*. Wiley Blackwell.

- Torres, C. A. & Rhoads, R. A. (2006). Introduction: globalization and higher education in the Americas: theoretical and political constructs. In Robert Rhoads y Carlos Alberto Torres, Eds. *The Political Economy of Higher Education in America*. Stanford University Press, pp. 3-38.
- Torres, C. A. & Van Heertum, R. (2019). *Revitalizing democracy: UNESCO as a public intellectual for the 21st century*. Los Angeles, unpublished paper.
- Torres, C. A. & Van Heertum, R. (2020). UNESCO as the global public intellectual for the twenty-first century. In *Humanist Futures: Perspectives from UNESCO chairs and UNITWIN networks on the futures of education*. UNESCO.
- UNESCO. (2015). *Rethinking education: towards a global common good?* UNESCO.
- Villanueva, E. (Compilador) (2019). *La conquista de un derecho. Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina*. CLACSO, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional Arturo Jaureche.
- Zea, L. (1969). *La filosofía americana como filosofía sin más*. Siglo XXI.
- Zea, Leopoldo (s.f). Dependencia y liberación en la filosofía latinoamericana. *Dianoia* 20(20), pp. 172-188  
<http://dianoia.filosoficas.unam.mx/index.php/dianoia/article/download/999/980>

## Bionota

**Carlos Alberto Torres.** Professor Distinguido en Educación, y Director del Instituto Paulo Freire de UCLA. Autor de más de 60 libros y 200 artículos de investigación. Su más reciente libro es, como editor del Wiley Handbook of Freire, con 31 capítulos publicado en Julio del 2019.

**Correo electrónico:** catnova@aol.com

## 2. Calidad, internacionalización y reconocimiento de derechos en la agenda de la investigación sobre la educación superior. Una mirada desde las conferencias regionales

Estela M. Miranda  
Francisco Tamarit

### RESUMEN

Las reformas regionales en la educación superior, bajo las recomendaciones del Banco Mundial y, más tarde, de la Organización Mundial de Comercio, generaron una fuerte tensión entre dos modelos antagónicos: uno que sostiene el principio de la educación superior como un derecho, un bien público-social y un deber del Estado, y otro que interpreta a la educación como una mercancía y pugna por su desregulación. La tensión entre los dos modelos está en el origen mismo de las conferencias regionales. La Habana (1996), Cartagena de Indias (2008) y Córdoba (2018) nacieron como espacios de resistencia frente a los avances de las políticas neoliberales de reformas de la educación superior que afectaron profundamente la “idea de universidad”. El propósito de este trabajo es identificar debates y tendencias en la agenda de investigación sobre educación superior a partir de tres temas-eje transversales a las tres conferencias regionales, a saber, calidad, internacionalización y reconocimiento de derechos, entendiendo que estas cuestiones están siendo poderosos modificadores de la educación superior de la región en las últimas tres décadas. Tomamos como punto de referencia e información los documentos de las conferencias, los debates y los discursos que circularon en producciones científicas.

**Palabras clave:** Calidad; Internacionalización; inclusión socio-educativa, Conferencia Regional de Educación Superior.

## 2. Quality, internationalization and recognition of rights in the research agenda on higher education.

### A glance from the regional conferences

Estela M. Miranda

Francisco Tamarit

#### ABSTRACT

Regional reforms in higher education, under the recommendations of the World Bank and, later, the WTO, generated a strong tension between two models: a model that supports the principle of higher education as a right, a public-social good and a duty of the State, and another that interprets education as a commodity and fights for its deregulation. The tension between these two models is at the very origin of the regional conferences. Havana (1996), Cartagena de Indias (2008) and Córdoba (2018) were born as spaces of resistance in the face of the advances of neoliberal policies of higher education reforms that profoundly affected the “idea of university”. The purpose of this work is to identify debates and trends in the research agenda on higher education based on three transversal axis to the three regional conferences, namely, quality, internationalization and recognition of rights, understanding that these issues are being powerful modifiers of higher education in the last three decades. We take as a point of reference and information the documents of the conferences, debates and speeches that circulated in scientific productions.

**Keywords:** Quality; Internationalization; socio-educational inclusion; Higher Education Conference.

## 2. Qualidade, internacionalização e reconhecimento de direitos na agenda de pesquisa da educação superior. Um olhar das conferências regionais

Estela M. Miranda  
Francisco Tamarit

### RESUMO

As reformas na educação superior, por recomendação do Banco Mundial e, posteriormente, da OMC, geraram forte tensão entre dois modelos antagônicos: um modelo que defende o princípio da educação superior como direito, bem público-social e dever do Estado, e outro que interpreta a educação como mercadoria e luta pela sua desregulamentação. A tensão entre os dois modelos está na origem das conferências regionais. Havana (1996), Cartagena das Índias (2008) e Córdoba (2018) nasceram como espaços de resistência diante dos avanços das políticas neoliberais de reformas do ensino superior que afetaram profundamente a “ideia de universidade”. O objetivo deste trabalho é identificar debates e tendências na agenda de pesquisa em educação superior a partir de três eixos temáticos transversais às três conferências regionais: qualidade, internacionalização e reconhecimento de direitos, entendendo que essas questões têm sido fortes modificadores do ensino superior nas últimas três décadas na região. Tomamos como referência e informações os documentos das conferências, debates e discursos que circularam nas produções científicas.

**Palavras-chave:** Ensino Superior; Qualidade e Avaliação; Internacionalização; inclusão socioeducativa; Conferências de Educação Superior.

## 2. Qualité, internationalisation et reconnaissance des droits dans le programme de recherche sur l'enseignement supérieur. Un regard sur les conférences régionales

Estela M. Miranda

Francisco Tamarit

### RESUMÉ

Les réformes de l'enseignement supérieur, sous les recommandations de la Banque mondiale puis de l'OMC, ont généré une forte tension entre deux modèles antagonistes: un modèle qui soutient le principe de l'enseignement supérieur en tant que droit, bien public-social et un devoir de l'Etat, et un autre qui interprète l'éducation comme une marchandise et lutte pour sa déréglementation. La tension entre les deux modèles est à l'origine même des conférences régionales. La Havane (1996), Cartagena de Indias (2008) et Córdoba (2018) sont nées comme des espaces de résistance face aux avancées des politiques néolibérales de réformes de l'enseignement supérieur qui ont profondément affecté «l'idée d'université». Basé sur trois thèmes centraux transversaux aux conférences régionales: Qualité; internationalisation et reconnaissance des droits, l'objectif est d'identifier les débats et les tendances de l'agenda de recherche sur l'enseignement supérieur, sachant que ces questions sont de puissants modificateurs de l'enseignement supérieur dans nos pays, au cours des trois dernières décennies. Nous prenons comme point de référence et d'information les documents des conférences, débats et discours qui ont circulé dans les productions scientifiques.

**Mots clés:** Enseignement supérieur; Qualité et évaluation; Internationalisation; inclusion socio-éducative; Conférences sur l'Enseignement Supérieur.

## 1. Introducción

La educación superior en América Latina y el Caribe, en las últimas tres décadas, transita un estado de tensión entre dos modelos antagónicos: un modelo que sostiene el principio de la educación superior como un derecho, un bien público-social y un deber del Estado, y otro que interpreta a la educación como una mercancía y pugna por su desregulación.

El primero responde a lo que Espinoza y González (en Morosini, 2014), definen como un modelo de educación superior orientada al bien social, en el cual la ciencia y la tecnología están dirigidas al desarrollo social y a la promoción de la cultura. La gestión prioriza lo académico, la producción de conocimiento y el fortalecimiento de los patrones culturales de la nación. La preocupación está centrada en la pertinencia social de la institución, el financiamiento del Estado y la gratuidad de los estudios.

El segundo, promovido por el Banco Mundial y, más tarde, por la OMC para imponer a los países en desarrollo reformas de la educación superior sustentadas en criterios de: eficiencia, calidad y evaluación destinadas a la clasificación de las universidades en rankings nacionales e internacionales; financiamiento estatal condicionado a resultados y diversificación de fuentes de financiamiento, principalmente, a través del cobro de aranceles; desregulación; diversificación institucional e impulso a la expansión del sector privado, para atender a las demandas del mercado global de conocimiento (Miranda, 2018; Dias, 2017).

Esa tensión entre dos modelos está en el origen mismo de las Conferencias Regionales de Educación Superior de América Latina y el Caribe. La Habana (1996), Cartagena de Indias (2008) y Córdoba (2018) nacieron como espacios de resistencia frente a los avances de las políticas neoliberales de reformas de la educación superior que afectaron profundamente la "idea de universidad" (Santos, 2013), en diferentes escalas y modalidades (Dias, 2017; Gazzola y Didriksson, 2008).

En ese contexto, las Declaraciones regionales, más allá de sus efectos dispares en el desarrollo efectivo de políticas universitarias, instalaron temas y debates y dieron continuidad a otros, incentivando la producción y diseminación de conocimientos sobre la universidad como objeto de estudio. A lo largo del tiempo, ese proceso se fue institucionalizando en centros, institutos, observatorios, programas, redes institucionales y académicas, congresos, jornadas y publicaciones especializadas que contribuyeron al impulso y fortalecimiento de los estudios sobre la educación superior en América Latina.

El propósito de este artículo es identificar, a partir de tres temas-eje transversales a las conferencias regionales: calidad, internacionalización y reconocimiento de derechos, debates y tendencias en la agenda de la investigación sobre la educación superior, entendiendo que esas tres cuestiones están siendo poderosos modificadores de la misma en nuestros países. Es tarea de la investigación desentrañar a partir de categorías teóricas los entramados y procesos que sostienen diferentes y poderosos grupos de presión (locales e internacionales), que interpelan a la educación superior en América Latina y el Caribe. Tomamos como punto de referencia e información, los debates, discursos y resultados que circularon en producciones científicas y en los documentos de las conferencias

El tratamiento de la temática ha sido estructurado en tres apartados. Primero, situamos los temas en los textos de las conferencias regionales, atendiendo al contexto socio-político. En un segundo apartado, identificamos en la agenda de investigación sobre la educación superior los debates y posicionamientos que se fueron generando en la región. A modo de cierre, planteamos algunas discusiones sobre las tendencias de la investigación en educación superior frente a los escenarios que muestra la pandemia de COVID-19.

## **2. Textos en contextos. Las conferencias regionales de educación superior en América Latina y el Caribe**

La década del ochenta para América Latina y el Caribe significó el comienzo de la restauración de las instituciones de la democracia en la mayoría de los países de la región en una crítica situación económica y social. La "década perdida", en términos de la CEPAL, dejó al descubierto una profunda desigualdad y exclusión social en toda la región (CEPAL, 1990).

La inserción de América Latina y el Caribe a una “globalización periférica”, bajo presiones de los organismos internacionales (Banco Mundial y FMI, entre otros), modificó la relación histórica de confianza entre el Estado-nación y las universidades. El nuevo rol del “Estado Evaluador” (Neave, 1988) se expresó en la evaluación y acreditación de la calidad como mecanismos de regulación a distancia para orientar las reformas de la educación superior.

I. En ese contexto, la UNESCO convocó a la **Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, preparatoria de la Conferencia Mundial realizada en París, 1998. La reunión, celebrada en La Habana (Cuba) en 1996, abordó en su Declaración entre otros temas:

- Calidad, relevancia y pertinencia de la educación superior entendiendo que:

El conocimiento es un bien social que sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad (...)  
La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad; para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento (CRES, 1996, p. 125).

- Integración regional, movilidad académica y cooperación interuniversitaria para promover y transferir conocimiento:

(...) estimular la movilidad académica y profesional con el fin de favorecer el proceso de integración económica, educativa, política y cultural de la región.

(...) La cooperación interuniversitaria puede ser facilitada por el progreso constante de las tecnologías de la información y de la comunicación (...) (CRES, 1996, p. 126).

El documento vincula calidad, equidad y pertinencia enfatizando en el potencial de las redes interuniversitarias en un momento de surgimiento y expansión de diferentes modalidades de cooperación:

La expansión considerable de diversos tipos de redes y otros mecanismos de enlace entre instituciones, profesores y estudiantes (...) es fundamental para la búsqueda colectiva de equidad, calidad y pertinencia para la educación superior (CRES, 1996, p. 126).

- La referencia al reconocimiento del derecho a la educación superior se expresa en la siguiente frase: “Los gobiernos deben garantizar el cumplimiento del derecho a la educación. En consecuencia, deben asumir la responsabilidad de su financiamiento, en el marco de las condiciones y exigencias propias de cada sistema educativo (...)” (CRES, 1996, p. 117).

Además, en la Guía para la elaboración del Plan de Acción recomienda:

Procurar la universalización de la enseñanza avanzada, de alta calidad y permanentemente sujeta a revisión, con el fin de incrementar los espacios para nuevas generaciones (...).

Garantizar el principio de acceso universal y la gratuidad de enseñanza superior para mejorar la equidad asegurando una adecuada calidad y efectividad en los estudios (CRES, 1996, p. 129).

Es importante destacar el sentido político-estratégico de la primera Conferencia en el contexto político y socio-económico que vivían América Latina y el Caribe. Como señalan Tünnermann Bernheim y López Segre:

(...) se pasó de la hegemonía y predominio de la tendencia propia del Banco Mundial y de ciertos organismos financieros internacionales, que ante la expansión cuantitativa de la educación superior recomendaban como solución ad hoc la privatización de la ES – tendencia que en cierto sentido había monopolizado el discurso sobre la Universidad-, al criterio y convicción de que invertir en educación superior y transformarla acorde con las necesidades de la región, era la clave para el crecimiento económico y el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas (2018, p. 73).

II. El nuevo siglo se inicia en un clima político latinoamericano diferente de la década anterior, con gobiernos de signos neo-desarrollista y de centro-izquierda y gobiernos neoliberales (Miranda, 2018).

En ese contexto, la **II Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2008)** celebrada en Cartagena de Indias, en noviembre de 2008, recibió a 3500 integrantes de la comunidad académica regional, en especial, referentes de los sistemas públicos.

La Declaración de 2008 constituye un avance en el posicionamiento respecto de los peligros que producen las tendencias neoliberales para la educación superior, a partir de la formulación de una premisa fundamental transversal a todo el contenido de la misma: “La educación superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado” (CRES, 2008, p.12).

Sobrinho (2008) interpreta que esa premisa fundamental significa: “a) no solo todos tienen derecho a la educación, como también es un deber del Estado proveer a todos una educación de calidad; b) la educación no es un bien negociable aunque pueda ser impartido por actores privados” (p.89).

Este posicionamiento se conjuga con la denuncia contundente sobre las tendencias a la mercantilización y a la privatización de la educación superior e insta a los gobiernos a generar leyes para regular la oferta transnacional en la región.

La Educación Superior como bien público social enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización (...). La educación suministrada por proveedores transnacionales, exenta del control y orientación por parte de los Estados nacionales, favorece una educación descontextualizada (...) amplía la exclusión social, fomenta la desigualdad y consolida el subdesarrollo. Debemos promover en nuestros países las leyes y los mecanismos necesarios para regular la oferta académica, especialmente la transnacional, en todos los aspectos claves de una Educación superior de calidad (CRES, 2008, p.13).

Asimismo, manifiesta el amplio rechazo de las diversas organizaciones vinculadas a la educación superior a considerar a la educación como un servicio

regulado en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la amenaza que significa la aceptación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS/GATS) (Días, 2017).

En referencia a los temas-eje que nos ocupan, la Declaración sostiene:

- Nuevas definiciones y mayor especificidad en la orientación de los procesos de internacionalización de la educación superior. La cooperación internacional, la integración regional y las redes académicas e institucionales alcanzan mayor centralidad. En particular, se propone la creación del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACE) y un conjunto de iniciativas que deberían atenderse para consolidar ese espacio regional.

Dedica un apartado especial a las redes académicas:

Es mediante la constitución de redes que las instituciones de Educación Superior de la región pueden unir y compartir el potencial científico y cultural que poseen para el análisis y propuesta de solución a problemas estratégicos. (...) Las redes académicas a escala nacional y regional son interlocutores estratégicos ante los gobiernos (...) (CRES, 2008, p. 21).

- Reconocimiento de derechos como “compromisos vitales” de la educación superior, promoviendo:

(...) la lucha por la igualdad, la justicia social, la equidad de género (...).

(...) la diversidad cultural y la interculturalidad en condiciones equitativas y mutuamente respetuosas. El reto no es solo incluir a indígenas, afrodescendientes y otras personas culturalmente diferenciadas en las instituciones tal cual existen en la actualidad, sino transformar a éstas para que sean más pertinentes con la diversidad cultural (...).

(...) políticas de equidad para el ingreso e instrumentar nuevos mecanismos de apoyo público a los estudiantes a los estudiantes (becas, residencias estudiantiles, servicios de salud y alimentación,

tanto como el acompañamiento académico) destinados a permitir su permanencia y buen desempeño en los sistemas (CRES, 2008, p.18).

En el curso de las dos últimas décadas, los gobiernos ratificaron los compromisos asumidos en la CRES 2008, incorporando esos principios en el contenido de los marcos legales como horizonte de las políticas y acciones para la inclusión en la educación superior (Miranda, 2014; 2018). No obstante, los avances son todavía insuficientes con períodos de retrocesos en las políticas públicas de reconocimientos de derechos en la educación superior, a través de mecanismos de desfinanciamiento de las universidades y del sistema científico-tecnológico (Miranda, 2020).

III. A lo largo de la última década el escenario político en la región se fue reconfigurando en lo que parece ser una constante: el movimiento pendular de las democracias latinoamericanas con alternancia entre gobiernos progresistas y otros de derecha pro-mercado con rasgos neoliberales (Miranda, 2020).

En 2015, en una reunión de Redes y de Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe, en la ciudad mexicana de San Miguel de Allende, por unanimidad se resolvió que la Tercera Conferencia Regional de Educación Superior se realizaría en la Universidad Nacional de Córdoba en junio de 2018, como parte de los festejos regionales de los cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba (Tamarit, 2019).

**La III Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe** refrenda los acuerdos alcanzados en La Habana (Cuba) de 1996, la Conferencia Mundial de Educación Superior de París (Francia) de 1998 y Cartagena de Indias (Colombia) en 2008. Además, reafirma en la Declaración el postulado de la educación superior como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber de los Estados. Estos principios se fundan en la convicción profunda de que el acceso, uso y democratización del conocimiento es un bien social, colectivo y estratégico esencial para poder garantizar los derechos humanos básicos e imprescindibles para el buen vivir de nuestros pueblos, la construcción de una ciudadanía plena, la emancipación social y la integración regional solidaria latinoamericana y caribeña.

- La Declaración de la CRES 2018 marca un importante avance en el reconocimiento de derechos sociales y culturales, al señalar:

En este contexto, los sistemas de educación superior deben pintarse de muchos colores, reconociendo la interculturalidad de nuestros países y comunidades, para que la educación superior sea un medio de igualdad y de ascenso social y no un ámbito de reproducción de privilegios (CRES, 2018, p. 4).

Mientras, en el eje temático “Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina” recomienda:

Las políticas y las instituciones de educación superior deben contribuir proactivamente a desmontar todos los mecanismos generadores de racismo, sexismo, xenofobia, y todas las formas de intolerancia y discriminación (. . . . .).

El reto no es solo incluir en las instituciones de educación superior a mujeres, personas con discapacidad, miembros de pueblos indígenas y afrodescendientes e individuos de grupos sociales históricamente discriminados, sino transformarlas para que sean social y culturalmente pertinentes (CRES, 2018, p. 53).

Las desigualdades de género están mencionadas en la Declaración de modo limitado y vinculada a lo económico:

La desigualdad de género se manifiesta en la brecha salarial, la discriminación en el mercado laboral y en el acceso a cargos de decisión en el Estado o en las empresas. Las mujeres de poblaciones originarias y afrodescendientes muestran los peores indicadores de pobreza y marginación (CRES, 2018, p.2).

En los siete ejes temáticos las cuestiones vinculadas a género no alcanzan un tratamiento con la profundidad esperada, acorde con la relevancia que asumen en las agendas políticas nacionales e internacionales y los avances en los estudios e investigaciones de las últimas décadas, en los países de la

región. En cambio, el tema de la diversidad cultural, en especial ligado a los pueblos indígenas y afrodescendientes fue objeto de un tratamiento especial e innovador en la Declaración y en el Plan de Acción.

- El debate sobre la internacionalización fue quizás el más disputado, entre una mirada que reivindica el sentido global del conocimiento y otra que reafirma la necesidad de articular e integrar los sistemas nacionales de América Latina y el Caribe como forma de potenciar una inclusión armónica al mundo. Esta disputa se resolvió reafirmando el postulado de "(...) una cooperación interinstitucional basada en una relación solidaria entre iguales, con énfasis en la **cooperación Sur-Sur y la integración regional**" (CRES, 2018, p. 56).

Para alcanzar una efectiva internacionalización que privilegie lo regional, en el Plan de Acción se insta a los gobiernos a: "(...) formular políticas públicas y marcos regulatorios que faciliten la integración académica regional, la movilidad de estudiantes y académicos, el reconocimiento de trayectos formativos internacionales, la dimensión internacional de los programas académicos y la colaboración internacional en investigación, entre otros" (CRES, 2018, p. 57).

- En referencia a la calidad, la CRES 2008 hizo hincapié en la necesidad de evitar las miradas descontextualizadas que la aborden desde evaluaciones globales. Por el contrario, estuvo siempre presente la necesidad de analizar la calidad en el marco de la atención de las urgentes necesidades de la inclusión social, el respeto a la diversidad cultural y la pertinencia social de las actividades propuestas de la educación superior.

<sup>(1)</sup>Es importante advertir que se ha realizado un corte arbitrario de las fuentes consultadas por la imposibilidad de abordarlas en los límites que establece esta presentación. Se recuperan aquellas fuentes que permiten dar cuenta de procesos y ámbitos de producción de conocimiento sobre los tres temas-eje, en la región.

### **3. Evaluación de la calidad, internacionalización y reconocimiento de derechos como objeto de estudio en América Latina y el Caribe. Tensiones y tendencias <sup>(1)</sup>**

En el campo de la investigación educativa, los estudios sobre la educación superior en la región han tenido un lento aunque sostenido crecimiento en las últimas tres décadas, como resultado de una serie de factores: las reformas de la educación superior; la expansión de los postgrados; la implementación de sistemas de evaluación de las instituciones y de las/los investigadores; las demandas de información para la toma de decisiones en las políticas públicas; la disponibilidad de fondos concursables e incentivos a la investigación; y, finalmente, el uso generalizado de tecnologías de la información y comunicación que habilitaron formas más flexibles de acceso, producción y diseminación de conocimiento. A esto se podría agregar la existencia de un ambiente de debates y movilizaciones discursivas en un clima de estabilidad política, lo cual contribuyó a la formación de un campo de estudio sobre la universidad y la educación superior (García Guadilla, 2013; Gorostiaga, 2017; Palamidessi, Suasnábar y Galarza, 2007)

Para Argentina, Krotsch y Suasnábar (2002) relacionan las políticas de reformas de la educación superior y, en particular, la evaluación con la emergencia y expansión de los estudios sobre la educación superior:

La ruptura de la tradicional confianza entre Estado y universidad fue condición para la instalación de la evaluación, pero también en nuestro caso para la emergencia de los estudios sobre la universidad (p. 39).

A los factores político-institucionales señalados, se puede agregar que las Declaraciones, más allá de sus efectos dispares para el desarrollo efectivo de políticas universitarias, introdujeron ideas a contramano de influencias poderosas en todo el mundo y aún dentro de nuestro continente, que impulsaron procesos de reflexión y producción de conocimiento sobre la educación superior (Del Valle y Perrota, 2018).

En casi todos los países de la región la evaluación de (y en) las universidades y sus efectos en la vida académica ha sido uno de los temas del que se ha

ocupado y se ocupa la investigación. Más recientemente, la internacionalización de la educación superior y los derechos a la educación superior (desde una amplia conceptualización) son objeto de estudio con avances dispares en los diferentes países.

Uno de los temas controversiales, desde fines de los años ochenta, es **la evaluación de la calidad de la educación superior en las instituciones, carreras y sujetos**.

En una revisión general y breve del estado del arte de la investigación en los países se identifican los siguientes aspectos:

- Estudios que discuten y analizan el concepto de calidad, los procesos de formación e implementación de políticas de evaluación de la calidad en las políticas públicas y su impacto en las dinámicas institucionales (Buendía Espinosa, 2019; CINDA<sup>(2)</sup>, 2005; Sobrinho, 2008; Díaz Barriga, 2004; Espinoza et al, 2019; Fernández Lamarra, 2007; Krotsch y Suasnábar 2002; Krotsch et al, 2007; Leite, 2015; Lemaitre y Zenteno, 2012; Morosini, 2014; 2015; Salto, 2018a; 2018b).
- Los estudios sobre evaluación de los académicos, como el Programa de Incentivos al docente-investigador en Argentina (Araujo, 2014; Ares Bargas, 2018; Fernández Lamarra y Cópola 2016; Leal, 2014; Marquina, 2016; Pérez Centeno, 2017); Gratificação de Estímulo à Docência (GED) en Brasil (Conceição y Pessoa, 2006; Sguissardi y Silva Júnior, 2009); Sistema Nacional de Investigadores en México (García Salord, 2010; Gil Antón y Contreras Gómez, 2017; Ibarra Collado, 2003); Programa de Promoción del Investigador (PPI) en Venezuela (Albornoz, 2011). Además, en este grupo ubicamos los trabajos sobre “productivismo académico” (Ibarra Collado, 2003; Miranda y Lamfri, 2016; Sguissardi, 2010; Sguissardi y Silva Júnior, 2009).
- Estudios sobre la acreditación de carreras de grado y de postgrado (Araujo, 2014; Araujo y Trotta, 2011; Lamfri, 2016; Lagoria, 2016) y los estudios sobre la acreditación regional de carreras en el Mercosur (Perrota, 2015; Larrea y Astur, 2013; Lagoria, Barreiro e Hizume, 2015; Barreiro e Hizume, 2017; Lagoria, 2017).

<sup>(2)</sup>Es importante advertir que se ha realizado un corte arbitrario de las fuentes consultadas por la imposibilidad de abordarlas en los límites que establece esta presentación. Se recuperan aquellas fuentes que permiten dar cuenta de procesos y ámbitos de producción de conocimiento sobre los tres temas-eje, en la región.

La diversidad de abordajes, perspectivas teóricas e ideológicas en esos estudios es el resultado de un complejo entrecruzamiento que muestra, en mayor o menor grado, las tensiones y conflictos en la educación superior por la incorporación de “conceptos en disputas entre los valores educativos y los más cercanos del campo económico”. Sobrinho identifica dos tipos de paradigmas en pugna que se ponen de manifiesto en:

(...) la contradicción entre, por un lado, los esfuerzos por implantar en la educación superior el lenguaje, lógicas, estrategias y prácticas exitosas en la industria y, por otro, la lucha por la preservación del ethos académico y de sus valores más identificados con la autonomía, los intereses públicos y las especificidades de la ciencia en la labor de la investigación y de la formación (2018, p. 92).

Los temas sobre **la internacionalización de la educación superior** han ocupado recientemente la atención de las investigaciones. En poco más de una década las publicaciones, tesis de postgrado y eventos han crecido en volumen, diversidad de aspectos, perspectivas de análisis y calidad de la información, sobre todo en Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia. En gran medida, como señala Didou Aupetit (2017), esta producción se realizó en observatorios y redes de investigación que contribuyeron a la circulación de conocimiento en la región. La autora refiere al Observatorio sobre Movilidades Académicas y Científicas (OBSMAC) y los observatorios nacionales temáticos (OBNAT); la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC) y la Red de Estudios sobre Internacionalización de la Educación Superior den América Latina (RIESAL) (Didou Aupetit y Jaramillo, 2014; Oregione y Piñero, 2017)<sup>(3)</sup>.

Un debate central en las dos últimas Conferencias giró en torno a fortalecer la cooperación solidaria y la integración regional sur-sur. En un estudio realizado por Parra Sandoval (2018) se identifican dos bloques de países de acuerdo con sus políticas de internacionalización y los principios que las

<sup>(3)</sup> Por otras propuestas similares consultar: <https://www.udual.org/principal/wpcontent/uploads/2018/06/1-INTERNACIONALIZACION.pdf>;

Redes temáticas en <https://www.udual.org/principal/redes-tematicas/>

inspiran. Un bloque que sustenta un modelo de internacionalización desde una perspectiva de mercado, con nuevos proveedores externos (oferta transnacional), basado en la competencia de instituciones acreditadas (por agencias supranacionales) para participar en un ranking global como certificado de calidad, o para convertirse en universidades de clase mundial. El otro,

(...) atendiendo a una perspectiva más social que económica, propone el acceso universal a la educación superior, en tanto bien público, el acceso abierto al conocimiento, el intercambio de recursos, servicio y personas, el uso compartido de las tecnologías de la comunicación, como premisas en la formulación e implementación de sus políticas de internacionalización de la educación superior (Parra Sandoval, 2018, p. 44).

Parra Sandoval ubica la política de internacionalización de la educación superior de Venezuela en el segundo bloque y destaca el rol protagónico de ese posicionamiento en las iniciativas regionales (ALBA, UNASUR; CELAC y MERCOSUR), para cambiar la lógica de una propuesta mercantilista por la de “un modelo ético y político económicamente sustentable hacia la inclusión social y la lucha contra las desigualdades” (Núñez-Dentin, 2013 en Parra Sandoval, 2018, p. 45).

En la última década la expansión de redes de investigación, como estrategias políticas e institucionales, han generado una nueva dinámica en los estudios regionales fortaleciendo espacios de producción y difusión de conocimiento, desde una perspectiva no-hegemónica, solidaria, endógena e integral (Alcántara, 2015; Fernández Lamarra y García, 2016; Leite, Caregnato y Miorando, 2018; Miranda, 2020; Oregione y Piñero, 2017; Perrota, 2018; Zarur Miranda, 2008; Morosini, 2015; 2019).

La experiencia del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur (NEIES)<sup>(4)</sup> posibilitó un conjunto de estudios regionales

<sup>(4)</sup> El NEIES fue uno de los actores convocantes al Coloquio Regional “Balance de la Declaración de Cartagena de Indias y Aportes para la Conferencia Regional de Educación Superior 2018”, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2018. Publicaciones de ese evento: <https://www.priu.com.ar/publicaciones>

Para mayor información sobre el NEIES consultar el sitio: <http://nemercosur.siu.edu.ar/webnucleo/index.html>

sobre temas prioritarios para los países a través de redes de investigación que “estimularon un campo de conocimiento propio, ya que todas esas problemáticas universitarias definidas en los temas de investigación tuvieron un análisis en clave regional que superó las visiones cerradas a las realidades nacionales, así como la educación comparada” (Del Valle y Perrota, 2018, p.51).

En las investigaciones sobre **reconocimiento de derechos, nuevas poblaciones, género y diversidades**, y también en las políticas de educación superior, se puede observar a partir de la Conferencia Regional de 2008 un “giro conceptual” desde la tradicional formulación del derecho a la educación condicionado por el mérito, y asociada al acceso, la permanencia y el egreso, hacia una concepción de la democratización de la educación como horizonte de las políticas públicas y acciones institucionales para la inclusión en la educación superior (Miranda, 2014; Suasnábar et al., 2018).

Así, en una primera aproximación al estado del conocimiento en algunos países de la región encontramos una profusa y diversa producción de estudios e investigaciones que re-conceptualizan la idea de derecho a la educación superior y enfocan su tratamiento desde diferentes aspectos y perspectivas: el derecho a la universidad en las normativas nacionales e institucionales; políticas de democratización de la educación superior; programas y proyectos de inclusión universitaria e impactos institucionales; educación superior en contextos de encierro; expansión y reconocimiento de derechos en poblaciones con necesidades especiales; expansión, masificación, diversificación y derechos a la universidad en poblaciones de primera generación; políticas y prácticas de accesibilidad e inclusión en la universidad; derechos humanos y atención a la diversidad y acciones contra el racismo en la educación superior<sup>(5)</sup>, son algunos de los debates en encuentros, jornadas, congresos, seminarios, talleres, observatorios y en las publicaciones derivadas de esos eventos (Miranda, 2014; 2018; Fernández Lamarra y Costa de Paula, 2011; Del Valle, Montero y Mauro, 2017; Donini y Gorostiaga, 2016, Sguissardi, 2015; Mato, 2017, 2018).

<sup>(5)</sup> La Cátedra UNESCO de Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, seis universidades nacionales argentinas y un instituto de educación superior conjuntamente con veinte universidades de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y México participan de un programa de erradicación del racismo en la educación superior.

De igual modo, los estudios sobre educación superior y pueblos indígenas en América Latina muestran un avance significativo con la institucionalización de un conjunto de actividades en el Programa Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (REDESIAL), para mencionar una de las muchas iniciativas exitosas en esta problemática, en América Latina y el Caribe. Se trata de un Programa en el que participan investigadores y especialistas de 44 universidades y dos organismos gubernamentales de 10 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela) y dos organismos regionales, coordinado por Daniel Mato desde la Cátedra UNESCO de Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, radicada en la Universidad Nacional de Tres de Febrero de Argentina (Mato, 2017; 2018)<sup>(6)</sup>.

Finalmente, es importante destacar que en los años ochenta y noventa las revistas especializadas en temas de educación superior canalizaron los debates sobre las reformas de la educación superior, la evaluación de la calidad, el papel de los organismos internacionales y las cuestiones vinculadas al financiamiento. En los años siguientes nuevos temas se incorporan en las investigaciones dando lugar a nuevas publicaciones especializadas y a otros formatos de diseminación de las producciones en la región (congresos, coloquios, observatorios, redes de investigación, redes institucionales, revistas del área de ciencias sociales, educación, humanidades, etc.).

Entre las revistas especializadas cabe mencionar: Pensamiento Universitario y Revista Argentina de Educación Superior (RAES) en Argentina; Avaliação y Revista Brasileira de Ensino Superior en Brasil; Perfiles Educativos, Universidades, Revista de Educación Superior y Universidad Futura (discontinuada) en México; Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Cono-

<sup>(6)</sup> La Cátedra UNESCO de Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, seis universidades nacionales argentinas y un instituto de educación superior conjuntamente con veinte universidades de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y México participan de un programa de erradicación del racismo en la educación superior.

cimiento, en Venezuela; Revista Uni-pluriversidad en Colombia; Educación Superior y Sociedad de UNESCO-IESALC, entre otras publicaciones <sup>(7)</sup>.

Más recientemente surgieron: Revista Iberoamericana de Educación Superior en México; Revista Internacional de Educação Superior en Brasil; Revista de Educación Superior del Sur Global en Uruguay; Revista de Educación Superior en América Latina en Colombia; Revista Política Universitaria e Integración y Conocimiento. Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur en Argentina.

#### **4. Consideraciones finales para seguir pensando en contexto de pandemia de COVID-19**

Los procesos de transformación de la educación superior impulsados por el fenómeno de la globalización, los organismos internacionales, los *think tanks*, los cuadros técnicos, los centros de investigación y los intelectuales y especialistas académicos nacionales y transnacionales que permean los discursos de la excelencia meritocrática, alteraron la concepción intelectual de las universidades (Martins, 2018).

Coincidimos con Tünnerman Bernheim y López Segrera cuando señalan:

Si bien los aportes de las conferencias regional y mundial de UNESCO tuvieron un impacto en las legislaciones de la educación superior de algunos países, hay que reconocer que su impacto fue menor que la doctrina neoliberal y no pudo desplazar de manera clara, ni en la práctica universitaria ni en el debate, los postulados mercantilistas y privatizadores del Banco Mundial, aunque ofreció una alternativa teórica a sus postulados que reforzó la legitimidad de las universidades públicas en nuestros países (2018, p. 77).

<sup>(7)</sup>Otras revistas académicas que publican temáticas vinculadas a la educación superior: Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE), Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC), Espacios en Blanco, Propuesta Educativa en Argentina; Educação & Sociedad, Cadernos de Pesquisa, Revista Brasileira de Educação y Exitus en Brasil; Revista Mexicana de Investigación Educativa, Revista Latinoamericana de Estudios Educativo en México y la Revista Colombiana de Educación, entre otras.

Aun cuando reconozcamos las poderosas influencias del mercado local y global, también sabemos que históricamente las universidades ha sido el lugar de resistencia y de defensa de la autonomía, frente a los poderes de la iglesia, el príncipe, el Estado y, ahora, el mercado.

En los últimos treinta años, el desarrollo de la educación superior como objeto de estudio, en publicaciones especializadas y otros formatos de difusión de conocimiento, ha contribuido a generar un espacio de discusión teórica que enriqueció la interpretación y conceptualización de poderosas narrativas, estrategias y prácticas de diferentes grupos de presión, locales e internacionales, que buscan alterar el sentido público y social de la educación superior en América Latina y el Caribe.

Mientras tanto, también las Conferencias regionales desde La Habana a Córdoba fueron progresivamente construyendo un discurso contrahegemónico, con fisuras y contradicciones (producto de actores al interior con intereses diversos), y una articulación política con amplia participación regional de las universidades e institutos de formación superior, público, privados y comunitarios, asociaciones y redes de universidades, consejos de rectores, sindicatos de profesores, asociaciones estudiantiles, sindicatos de trabajadores de la administración de las instituciones. En definitiva, la construcción de un discurso, como pudimos ver en junio de 2018 en Córdoba, que se generó desde las bases y persistiendo en los postulados de la Reforma Universitaria de 1918 con la consigna de sostener la educación superior como un derecho humano y universal, un bien social y público y una responsabilidad indelegable de los Estados.

Desde Córdoba a la fecha todo ha cambiado abrupta y profundamente. La pandemia del COVID-19 nos interpela a “barajar y dar de nuevo”, dice el refrán, para enfrentar los desafíos del nuevo contexto o la nueva normalidad donde la educación superior, acompañando a los Estados, tiene mucho para aportar a la sociedad desde la investigación, la formación y el compromiso social, priorizando las grandes mayorías que más duramente están padeciendo el efecto de la pandemia.

## Referencias

- Albornoz, O. (2011). Es el cambio del PPI al PEI otro episodio del predicamento para meter a la universidad en la cintura? *Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, Año 8 (2), pp.97-117.
- Alcántara, A. (2015). Globalización, internacionalización y redes de investigación en educación superior. *Política Universitaria*, N° 2, IEC-CO-NADU, pp. 44-48.
- Araujo, S. (2014). La evaluación y la universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XLIII (172), pp. 57-77.
- Araujo, S. y Trotta, L. (2011). La acreditación de las Ingenierías. Una configuración compleja en la institucionalización de la política. *Revista Archivos de Ciencias de la Educación*, 5(5), pp.1-15.
- Ares Bargas, V. (2018). *Políticas de regulación de la educación superior universitaria en Argentina. Sus efectos en el trabajo académico y en la subjetividad de los profesores*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- Barreiro, G. e Hizume, G. (2017). O mecanismo experimental de acreditação do mercosul (MEXA): a construção de um processo regional de certificação de qualidade de cursos de graduação. *Revista Internacional de Educação Superior*, Vol. 3 (1), pp. 40-59.
- Buendía Espinosa, A. (2019). *Evaluación y aseguramiento de la calidad en México. Desafíos a la institucionalización* (pp.115- 129). En M. da Rocha Silva e A. Alcántara Santuario (Orgs). Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento: desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México. EDUFT.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Publicación de Naciones Unidas.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) (2005). *Los procesos de acreditación en el desarrollo institucional*. Alfabeta Artes Gráficas.
- Conceição, D. y Pessoa, W. (2006) As políticas de avaliação da educação superior e o trábalo docente na UFPA: O caso da GED. Editora UFPA.
- Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe (CRES) (1996). *Informe del Director del CRESALC*. IESALC.

- Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) (2008). *Declaración y Plan de Acción*. UNESCO-IESALC.
- Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) (2018). *Declaración y Plan de Acción*. Universidad Nacional de Córdoba UNESCO-IESALC.
- Días, M.A. (2017). *Enseñanza superior como bien público. Perspectivas para el centenario de la Declaración de Córdoba*. Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM).
- Didou Aupetit, S. (2017). La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno. *Cuaderno de Universidades*, N° 1. UDUAL.
- Didou Aupetit, S. y Jaramillo de Escobar, V. (2014). *Internacionalización de la educación superior y la ciencia en América Latina. Un estado del arte*. UNESCO-IESALC
- Del Valle, D. y Perrota, D. (2018). *Las redes académicas: entre los discursos y las políticas para la internacionalización con integración regional* (pp. 33-56). En L. Korsunsky et al. (Coord.). *Internacionalización y producción de conocimiento: el aporte de las redes académicas*. Cuaderno 3. IEC-CONADU/CLACSO/UNA.
- Del Valle, D.; Montero, F. y Mauro, S. (Comp.) (2017). *El derecho a la universidad en perspectiva regional*. IEC-CONADU-CLACSO.
- Díaz Barriga, Á. (2004). *La evaluación educativa. Los retos de una disciplina y de las prácticas que genera*. En I. Ordorika, (Coord.). *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. UNAM-Miguel Porrúa.
- Donini, A. y Gorostiaga, J. (Coord.) (2016). *Hacia una universidad inclusiva*. Aique Grupo Editor.
- Espinoza, O.; López, D.; González, L.; Pulido, S. (Ed.) (2019). *Calidad en la universidad*. IESED.
- Fernández Lamarra, N. (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. IESALC-EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. y Costa de Paula, M. (Comp.) (2011). *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades*. EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. y Cópola, N. (2016). Evaluación de la docencia universitaria desde un abordaje institucional. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3 (1), pp. 38-50.

- Fernández Lamarra, N. y García, P. (2016). Desafíos para la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva regional. *Integración y Conocimiento*, 5(1), pp.13-25.
- García Guadilla, C. (2013). Tres décadas dedicadas al estudio de las universidades. Entrevistas realizadas por Gabriela Bronfenmajer. *Cuadernos del CENDES*, 30 (84), pp.123-134.
- García Salord, S. (2010). El curriculum vitae: entre perfiles deseados y trayectorias negadas. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 1(1), pp.103-109.
- Gazzola, A. y Didriksson, A. (Ed.) (2008). Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. UNESCO-IESALC.
- Gil Antón, M. y Contreras Gómez, L. (2017). El sistema nacional de investigadores: ¿espejo o modelo? *Revista de Educación Superior*, 46 (184), pp. 1-19.
- Gorostiaga, J. (2017). La formación de investigadores en el campo de la política educativa: una mirada regional. *Revista de Educación Superior*, 46 (83), pp. 37-45.
- Ibarra Colado, E. (2003). Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada. *Educação & Sociedade*, 24 (84), pp. 1059-1067.
- Krotsch, P. y Suasnábar, C. (2002). Los estudios sobre la educación superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10 (10), pp. 39-50.
- Krotsch, P.; Camou, A. y Prati, M. (Coords.) (2007). Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Prometeo.
- Lagoria, S. L. (2017). Génesis y desarrollo de la movilidad académica en MERCOSUR: origen y desarrollo del programa MARCA. *Revista Integración y Conocimiento*, 8 (2), pp. 8-22.
- Lagoria, S. L. (2016). *Acreditación de carreras de grado en el ámbito nacional y regional: el caso de las ingenierías* (Tesis Doctoral). Doctorado en Estudios Sociales de América Latina. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Lagoria, S.L.; Barreiro, G. e Hizume, G (2015). As agências nacionais de acreditação no sistema ARCU-SUL: primeiras considerações. *Revista Avaliação*, 20 (1), pp. 49-72.
- Lamfri, N. (2016). *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la educación superior*. Encuentro Grupo Editor.

- Larrea, M. y Astur, A. (2013). *Política internacional de la educación superior. Acciones del programa de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional 2003-2012* (pp. 83-98). En E. Rinesi, (Ed.) *Ahora es cuando: Internacionalización e integración regional universitaria en América Latina*. UNGS.
- Leite, D. (2015). *Con-vivências: avaliação e acreditação com equidade e qualidade* (pp. 239-265). En M. Morosini (Org.) (2015) Fórum Latino-americano de educação superior. Pixel.
- Leite, D.; Caregnato, C. y Miorando, B. (2018) Efeitos multiplicadores das redes de colaboração em pesquisa. Um estudo internacional. *Revista Avaliação*, 23 (1), pp. 263-286.
- Lemaitre, M. & Zenteno, E. (2012). *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica*. Informe Educación Superior 2012. CINDA.
- Marquina, M. (2016). *Yo te evaluó, tú me evalúas... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina*. EUDEBA.
- Martins, C. (2018). L'enseignement supérieur à l'heure de la mondialisation. Higher education in the age of globalisation. *Socio*, vol. 1, pp. 205-227.
- Mato, D. (Coord.) (2018). *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Políticas y experiencias de inclusión y colaboración intercultural*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Mato, D. (Coord.) (2017). *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina. Políticas y prácticas de inclusión, democratización e interculturización*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Miranda, E. (Comp.) (2014). *Democratización de la educación superior. Una mirada desde el Mercosur*. Narvaja Editor.
- Miranda, E. (2018). El derecho a la universidad en Argentina. Una mirada desde la igualdad y el reconocimiento del otro. *Sisyphus Journal of Education*, 6 (1), pp. 79-96.
- Miranda, E (2020). Políticas de educación superior en Argentina. Entre el COVID-19 y la deuda externa heredada. *UNIVERSIDADES*, 85, UDUAL, México (en prensa).
- Miranda, E. y Lamfri, N. (2016). *Globalización neoliberal y productivismo académico: sus efectos en el trabajo de los profesores-investigadores de universidades argentinas* (pp. 45-65). En C. Cunha y Otros: *Políticas de educação: cenários internacionais e regionais*. Líber Livro-Catedra UNESCO/Universidad Católica de Brasília.

- Morosini, M. (2014). Qualidade de educação superior e contextos emergentes. *Avaliação, Sorocaba, Campinas, SP*. Vol. 19 nº 2, pp.385-405.
- Morosini, M. (Org.) (2015). *Fórum latino-americano de educação superior*. Pixel.
- Morosini, M. (Org.) (2019). *Guía para a internacionalização universitária*. EDIPUCRS.
- Neave, G (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in western europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1/2), pp. 7-23.
- Oregione, S. y Piñero, F. (2017). Las redes como estrategia de internacionalización universitaria en el Mercosur. El caso de la RIESAL (2013-2017). Integración y conocimiento. *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur*, 6 (1), pp.114-126.
- Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Galarza, D. (2007). *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Manantial.
- Perez Centeno, C. (2017). El estudio de la profesión académica universitaria en Argentina. Estado de situación y perspectivas. *Integración y Conocimiento*, 7 (2), pp.179-195.
- Perrota, D. (2018). *Universidad, internacionalización e integración regional: la lucha por un proyecto latinoamericanista de universidad hacia la CRES 2018 (163-174)*. En C. Suasnábar; D. Del Valle; A. Didriksson; L. Korsunsky (Coord.) (2018) Balance y desafíos hacia la CRES 2018. Cuaderno 1. IEC-CONADU-CLACSO-UNA.
- Perrota, D. (2015). La acreditación regional de la calidad universitaria en cuestión ¿Modelos en tensión en América del Sur? *Política Universitaria*, Nº 2, pp.32-40, IEC-CONADU.
- Parra Sandoval, M. (2018). Internacionalización de la educación superior en Venezuela: estado actual y estrategias implementadas. *Revista Venezolana de Gerencia (TVG)*, 23 (1), pp.36-52.
- Salto, D. J. (2018a). Attractive carrots, bland sticks: organizational responses to regulatory policy in Argentine graduate education. *Studies in Higher Education*, 43(11), pp. 2020–2032.
- Salto, D. J. (2018b). Quality assurance through accreditation: when resistance meets over-compliance. *Higher Education Quarterly*, 72(2), pp. 78–89.
- Santos, B. de S. (2013). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, 14º edición. Cortez.

- Sguissardi, V. (2015). Educação superior no Brasil. Democratização ou mas-sificação mercantil? *Educação & Sociedade*, 36, (133), pp. 867-889.
- Sguissardi, V. (2010). *Produtivismo acadêmico*. En D. Andrade Oliveira; A. Duarte y L. Vieira, L. (Eds.), *Dicionário de trabalho, profissão e condi-ção docente*. Faculdade de Educação/UFMG.
- Sguissardi, V. y Silva Júnior, J. (2009). *Trabalho intensificado nas federais. Pós-graduação e produtividade acadêmico*. Xamã.
- Sobrinho, J. (2008). *Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la Univer-sidad Latinoamericana y Caribeña* (pp.89-112). En A. Gazzola y A. Didriksson. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC.
- Suasnábar, C.; Del Valle, D.; Didriksson, A. y Korsunsky, L. (Coord.) (2018). *Balance y desafíos hacia la CRES 2018. Cuaderno 1*. IEC-CONADU-CLACSO-UNA.
- Tamarit, F. (2019). Conferencia. IX Encuentro de Redes de Educación Supe-rior & Consejo de Rectores de América Latina y el Caribe, Lima, Perú 13-15 de marzo de 2019. *Integración y Conocimiento*, 8 (2), pp. 68-77.
- Tünnermann Bernhein, C. y López Segrega, F. (2018). *La conferencia de edu-cación superior de La Habana (1996) y la democratización de América Latina*. En S. Meneghel.; M. Silva de Camargo y P. Speller. *De Havana a Córdoba. Duas décadas de educação superior na América-Latina*. Editora Nova Letra.
- Zarur Miranda, X. (2008). Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe. En A. Gazzola y A. Didriksson. *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC.

## Bionotas

**Estela M. Miranda.** Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora de Postgrados especialista en políticas y gestión de la educación superior. Investigadora del Centro de Investigaciones, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. Directora de Integración y Conocimiento. Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (SPU/UNC). Asesora Académica de la CRES 2018. <https://orcid.org/0000-0002-8499-8888>

**Correo electrónico:** estelam@ffyh.unc.edu.ar

**Francisco Tamarit.** Licenciado en Física y Doctor en Física. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Córdoba e Investigador Principal del CONICET (Argentina). Fue presidente de la Asociación Física Argentina, decano de la Facultad de Matemática, Astronomía, Física y Computación, rector de la Universidad Nacional de Córdoba, integrante del directorio del CONICET y Coordinador General de la CRES 2018. Actualmente integra el directorio de la Oficina de Seguimiento del Plan de Acción de la CRES 2018. <https://orcid.org/0000-0001-8697-2107>

**Correo electrónico:** tamarit.fa@gmail.com

### 3. Equidad en la educación superior latinoamericana: dimensiones e indicadores

Ana García De Fanelli

Cecilia Adrogué

#### RESUMEN

Este trabajo analiza indicadores de equidad en la educación superior en Argentina, Chile y Uruguay en las etapas de finalización de la educación secundaria, acceso, permanencia y graduación en la educación superior y formación de capital humano avanzado. Entre los hallazgos cabe destacar que la principal barrera en el acceso de los sectores de menores ingresos a la educación superior es la finalización del nivel secundario. Si bien las tasas de escolarización superior muestran brechas de acceso según el nivel socioeconómico, la desigualdad social se reduce en Argentina y Uruguay cuando se calculan estas tasas entre los egresados del secundario. En los tres países el abandono es más elevado en los sectores de menores ingresos y en Argentina y Uruguay, entre los estudiantes de “primera generación”. La baja graduación, especialmente en Uruguay y Argentina, repercute negativamente sobre la proporción de población adulta con educación superior completa. El análisis de ese indicador según nivel socioeconómico muestra brechas de equidad considerables. Finalmente, el conjunto de indicadores examinados revela que las mujeres en los tres países superan a los varones en tasas de egreso de la secundaria, escolarización, permanencia y graduación en la educación superior y en la proporción de jóvenes con educación superior completa.

**Palabras clave:** Equidad educación superior, Acceso, Abandono, Graduación, América Latina.

### 3. Equity in Latin American higher education: dimensions and indicators

Ana García De Fanelli  
Cecilia Adrogué

#### ABSTRACT

This paper analyzes equity indicators in higher education in Argentina, Chile and Uruguay during the stages of secondary school completion, access, persistence and graduation from higher education, and advanced human capital formation. Among the findings, note that lower-income sectors' main barrier to access higher education is the completion of secondary school. Although higher education rates show access gaps according to the socio-economic level, social inequality is reduced in Argentina and Uruguay when these rates are calculated among secondary school graduates. All three countries reveal higher dropout rates in the lower-income sectors and among first-generation students in Argentina and Uruguay. Low graduation, especially in Uruguay and Argentina, has a negative impact on the proportion of the adult population with complete higher education. The analysis of this indicator by socioeconomic level shows considerable equity gaps. Finally, the set of indicators examined reveals that women in the three countries outperform men in secondary completion, enrollment, persistence and graduation rates from higher education, and in the proportion of young people with complete higher education.

**Keywords:** Higher education equity, Access, Dropout, Graduation, Latin America.

### 3. Equidade no ensino superior latino-americano: dimensões e indicadores

Ana García De Fanelli  
Cecilia Adrogué

#### RESUMO

Este artigo analisa os indicadores de equidade na educação superior na Argentina, Chile e Uruguai nas fases de conclusão do ensino médio, acesso, persistência e graduação no ensino superior e formação avançada de capital humano. Entre os achados, cabe destacar que a principal barreira para o acesso das camadas de baixa renda ao ensino superior é a conclusão do ensino médio. Embora as taxas de educação superior mostrem lacunas de acesso de acordo com o nível socioeconômico, a desigualdade social é reduzida na Argentina e no Uruguai quando essas taxas são calculadas entre os concluintes do ensino médio. Nos três países, a evasão é maior nos setores de baixa renda e na Argentina e no Uruguai, entre os alunos da primeira geração. A baixa graduação, principalmente no Uruguai e na Argentina, impacta negativamente em a proporção da população adulta com ensino superior completo. A análise desse indicador de acordo com o nível socioeconômico mostra diferenças consideráveis de desigualdade. Por fim, o conjunto de indicadores examinados revela que as mulheres nos três países superam os homens em taxas de conclusão do ensino médio, matrícula, persistência e conclusão do ensino superior e na proporção de jovens com ensino superior completo.

**Palavras chave:** Equidade no ensino superior, Acesso, Abandono, Graduação, América Latina.

### 3. Équité dans l'enseignement supérieur dans l'Amérique Latine ampleurs et indicateurs

Ana García De Fanelli

Cecilia Adrogué

#### RESUMÉ

Ce travail analyse les indicateurs d'équité dans l'enseignement supérieur en Argentine, Chile et Uruguay dans les étapes de finalisation de l'éducation secondaire, accès, permanence et de l'obtention du diplôme dans l'enseignement supérieur et la formation du capital humain avancé. La finalisation de l'école secondaire est la barrière principale entre les secteurs des milieux plus défavorisés pour l'accès à l'enseignement supérieur. Même s'il y a des différences d'accès à l'enseignement supérieur selon le milieu socio-économique, l'inégalité sociale diminue en Argentine et en Uruguay quand on estime les taux entre les diplômés de l'école secondaire. Dans les trois pays la désertion est plus nombreuse entre les milieux plus défavorisés. En Argentine et Uruguay, cela arrive plus entre les étudiants de première génération. La baisse de diplômés, surtout en Argentine et Uruguay, répercute de manière négative sur la proportion de la population adulte avec des études supérieures finalisés. L'analyse de cet indicateur selon milieu socio-économique montre des fractures d'égalité considérables. Pour conclure, l'ensemble des indicateurs examinés montrent que dans les trois pays, les femmes dépassent les hommes dans les taux des diplômés en école secondaire, scolarisation, permanence et diplômés dans l'enseignement supérieur et dans la proportion des jeunes avec l'enseignement supérieur complet.

**Mots- clés :** Équité, Enseignement Supérieur, Accès, Désertion, Diplôme, Amérique Latine.

## 1. Introducción

A lo largo de las últimas dos décadas, los gobiernos latinoamericanos y las instituciones de educación superior (IES) han implementado políticas y adoptado medidas tendientes a mejorar el acceso de los egresados de nivel medio a la educación superior. A medida que la demanda social por estudios de nivel superior fue creciendo en la mayoría de los países de América Latina, surgieron nuevos desafíos, especialmente vinculados con la equidad en el acceso, la permanencia y la graduación. Esta preocupación es atendible si tenemos presente que América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad del ingreso y la riqueza (Gasparini, 2019). Además, el crecimiento reciente de la demanda por educación superior ha tenido lugar especialmente entre los jóvenes provenientes de hogares de mayor vulnerabilidad socioeconómica (Avitabile, 2017). Para estos jóvenes, acceder y lograr el título de nivel superior es crucial para mejorar sus posibilidades futuras de un empleo en el sector formal de la economía y de este modo tener la oportunidad de mejorar su nivel de ingreso (OECD, 2018a).

Entre las políticas públicas que han contribuido con la ampliación de la participación en la educación superior de los egresados del secundario pertenecientes a hogares de distintos estratos socioeconómicos y capital cultural, destacan el mayor financiamiento público destinado a este nivel y la creación de IES y carreras de pregrado y grado (Brunner y Labraña, 2020; Ferreyra, 2017a, b).

El aumento del presupuesto público en la etapa de mayor bonanza en la región, especialmente entre el 2004 y el 2011, facilitó la mejora de los recursos educativos para la enseñanza y el aprendizaje y la expansión de la oferta de becas y créditos educativos (García de Fanelli, 2015; Balán, 2020; Ferreyra, 2017a). La expansión del número de vacantes y la creación de IES estatales y privadas en las distintas regiones de cada uno de los países, brindaron nuevas oportunidades a los jóvenes residentes en lugares apartados de los

principales centros urbanos (Brunner y Labraña, 2020; Brunner y Miranda, 2016; Chiroleu, 2018; Chiroleu y Marquina, 2017; Ferreyra, 2017b, Otero, 2017).

A pesar de que el aumento de la matrícula de educación superior es un dato sin duda promisorio, un problema que concita la atención de especialistas y de los gobiernos son los aún bajos niveles de graduación, especialmente en algunos países (Haimovich Paz, 2017). La inequidad se expresa en este caso, entre otros aspectos, en que los resultados alcanzados por los estudiantes se encuentran vinculados con el nivel de ingreso de sus hogares y con la educación de sus padres (OECD, 2018b).

Asimismo, se ha observado que la democratización en la participación en el nivel superior no ha implicado necesariamente mayor equidad en el acceso, especialmente por la estratificación vertical y horizontal en términos de calidad y prestigio en las IES y los programas. Los egresados del nivel secundario pertenecientes a los hogares de más alto nivel socioeconómico y capital cultural tienen mayores chances de estudiar en las IES que tienen elevada reputación y en los programas profesionales que gozan de mayor prestigio y retornos económicos en el mercado laboral (Ezcurra, 2010, 2019; Iannelli et al., 2018; Lucas, 2001, 2017; Marginson, 2016; OECD, 2018b; Trow, 2006).

Garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso y la graduación en el nivel superior se torna una cuestión especialmente relevante tras la pandemia ocasionada por el COVID-19 (IESALC, 2020). El brusco cambio de la enseñanza presencial a la virtualidad que ha ocasionado este factor exógeno a la educación puede afectar negativamente la equidad de la educación superior en América Latina. Por un lado, a lo largo del 2020 se profundizó la crisis económica en la región y es de esperar entonces que se amplíe la brecha en la distribución de los ingresos y la riqueza. Según un informe de la CEPAL (2020), la caída estimada del PIB de la región en 2020 será de -9,1% y la contracción económica hará retroceder al PIB per cápita a niveles del 2010, es decir, habrá un retroceso de 10 años en los niveles de ingreso por habitante. Esto traerá aparejado mayores niveles de desempleo, pobreza y desigualdad. Por otro, lado, la provisión de la enseñanza del modo virtual deja al descubierto las brechas digitales entre los estudiantes y entre los distintos tipos de IES.

Estas distintas caras de la inequidad en la educación superior pueden en principio observarse a través del empleo de indicadores apropiados para ello (Aponte et al., 2008; OEI, 2017). Este artículo analiza cuáles son algunas de estas distintas dimensiones de la inequidad que deberían explorarse a fin de diseñar políticas públicas para atender esta cuestión social y expone, a través del estudio de tres casos en el Cono Sur, lo que sabemos sobre el alcance de la desigualdad social en la educación superior.

## 2. Dimensiones en el análisis

El estudio de la equidad en la educación superior, especialmente vinculado con la expansión de la matrícula, es un tema que ha tenido un amplio desarrollo en la sociología de la educación y la estratificación social. Enfoques sociológicos tan diversos como el individualismo metodológico (Boudon, 1974; Breen y Goldthorpe, 1997), la teoría de la reproducción social (Bourdieu y Passeron, 2003; Bourdieu, 2007) y el modelo de integración social y académica de los alumnos (Tinto 1975, 1993), brindan herramientas teóricas para comprender la desigualdad social que se observa en el acceso, la permanencia o la graduación en la educación superior, según características adscriptivas, es decir, aquellas que están fuera del alcance de la decisión de los individuos.

Cabe tener en cuenta que la desigualdad social presente en la educación superior tiene su origen en los recursos académicos previos, especialmente en los aprendizajes alcanzados durante la escuela secundaria, los estímulos y orientaciones que los alumnos reciben por parte de los docentes y el acceso a información sobre las opciones de estudios, costos de la enseñanza y la disponibilidad de ayuda económica para cubrir estos costos (Cabrera y La Nasa, 2002). Existe además una clara asociación entre la pertenencia a una clase social y los logros académicos que obtienen los estudiantes en el nivel secundario (Boudon, 1974), todo lo cual afecta a su vez los chances de acceso a la educación superior.

En algunos trabajos que abordan la cuestión de la equidad en la educación superior latinoamericana (Aponte et al., 2008; Balán, 2020; Brunner y Labraña, 2020; Chiroleu, 2018; Chiroleu y Marquina, 2017; Espinoza y González, 2010, 2014, 2018; Ezcurra, 2010, 2019; Ferreyra, 2017a, b, Lemaitre, 2005)

es posible reconocer instancias de las trayectorias escolares en las cuales las brechas de equidad se tornan presentes. Entre las instancias que mayor atención han concitado en la literatura preocupada por la equidad en la educación superior caben señalar: la finalización de la educación secundaria, el acceso a la educación superior –momento en que interactúan, por el lado de la demanda, las decisiones de los egresados del nivel medio respecto a qué carrera estudiar y cuál institución elegir y, por el lado de la oferta, la cantidad y variedad de IES y programas disponibles y los criterios de admisión definidos en cada caso– la permanencia en los estudios o su contracara, el abandono, la graduación y su efecto sobre la formación de capital humano avanzado.

En cada una de estas instancias de las trayectorias escolares, se considera que el resultado alcanzado es equitativo en la medida en que éste no dependa de las características socioeconómicas y demográficas de los hogares, las capacidades físicas de las personas y la etnia. En suma, la equidad descansa en que el producto alcanzado en cada una de estas instancias no esté asociado a factores que los individuos no pueden voluntariamente modificar (OECD, 2018b)<sup>(1)</sup>. Dentro de este conjunto de instancias donde es posible estudiar los problemas de equidad en la educación superior, este trabajo analiza indicadores que se enfocan en la finalización de la educación media, el acceso a la educación superior, el abandono, la graduación y la formación de capital humano avanzado; y según tres variables: los niveles socioeconómicos y educativos de los hogares de los estudiantes y el género.

### 3. Metodología

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación comparativo sobre la equidad en la educación superior en Argentina, Chile y Uruguay. En la primera etapa de este estudio se analizaron las políticas públicas de financiamiento, expansión institucional y admisión en estos tres países, dado su efecto sobre la equidad en la participación en la educación superior

<sup>(1)</sup>Para un análisis del concepto de equidad y el desarrollo de un modelo multidimensional para el estudio de las intervenciones necesarias para su logro, véase Espinoza y González (2014).

(García de Fanelli y Adrogué, 2019). En el presente artículo se exponen los resultados de la segunda etapa del proyecto, centrada en la construcción de indicadores para analizar comparativamente las distintas caras de la inequidad en la educación superior en estos tres países.

El estudio de la equidad en la educación requiere información de los logros de los estudiantes según el nivel socioeconómico y el capital cultural del hogar, normalmente medido este último por el nivel educativo de los padres, y el género. Para considerar el capital cultural del hogar tomamos en cuenta la categoría de “estudiante primera generación” (Chen y Carroll, 2005; Choy, 2001), entendiendo por tal a aquel que habita en un hogar cuyos padres no han finalizado los estudios de nivel superior.

Cabe tener presente que, para analizar la dimensión de la estratificación socioeconómica de la población estudiantil, las únicas fuentes disponibles en la región son las encuestas de hogares. En este trabajo, los indicadores construidos se basan en los microdatos de las encuestas de hogares de Argentina, Chile y Uruguay. Estos casos brindan la posibilidad de analizar situaciones de inequidad en la educación superior a lo largo de una década en sistemas de educación superior que difieren entre sí respecto de la expansión de la oferta de IES, su política de financiamiento y la admisión a los estudios superiores (García de Fanelli y Adrogué, 2019).

La educación superior chilena muestra un privatismo intenso (Brunner, 2017), siendo que en 2017 el 84,4% de la matrícula se encontraba en IES privadas (OEI, 2020) y que se cobran aranceles en las instituciones estatales y privadas. Parte de estos costos de enseñanza son asumidos por el sector público vía becas y créditos con aval del Estado, aunque cabe acotar que las ayudas vía préstamos estudiantiles dieron lugar a altos niveles de morosidad (Salas Opazo y Morales, 2017; Zapata y Tejada, 2016). Se estima que a fines del 2000 entre el 63% y el 70% de los costos de enseñanza para los estudiantes de bajos ingresos en las IES chilenas se cubrían vía estas ayudas (Delisle y Bernasconi, 2018). Tras las movilizaciones estudiantiles del 2011, y durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se incorporó la gratuidad de los estudios superiores destinada a cubrir el arancel para los estudiantes pertenecientes al 50% entonces y en el 2018 al 60% de menores ingresos (González y Espinoza, 2018). Pero además de los costos de enseñanza, otra barrera para la equidad en el acceso a la educación superior chilena es la

política selectiva de admisión en un grupo de IES <sup>(2)</sup>, en el marco de un sistema de educación superior muy diversificado por la creación de instituciones universitarias y terciarias privadas, algunas de las cuales presentan menores grados de selectividad y que también difieren en el acceso a la ayuda económica del sector público para sus estudiantes (Salas Opazo y Morales, 2017; Zapata y Tejada, 2016).

El caso de Chile contrasta con los casos de Argentina y Uruguay. Frente al privatismo de Chile, Argentina y Uruguay presentan bajos niveles de privatización, dado que en 2017 sólo el 24% y el 14% respectivamente de su matrícula estudiaba en el sector privado (OEI, 2020). Además, los estudios de pregrado y grado en las IES estatales son gratuitos. Un aspecto que diferencia el caso argentino y el uruguayo es el grado de diversificación de su oferta institucional, elemento importante a la hora de considerar su impacto sobre la equidad. La educación superior argentina se ha expandido en el número de IES estatales y privadas en las distintas regiones del país en las últimas tres décadas (Fernández Lamarra, 2003; Fernández Lamarra et al. 2018). Uruguay, en cambio, ha mantenido su cuasi monopolio estatal en el ámbito universitario estatal<sup>(3)</sup>, aunque avanzando en la expansión territorial a través de la creación de Centros Universitarios Regionales (CENUR) por parte de la Universidad de la República (UDELAR) (Rama, 2016).

Dentro del conjunto de indicadores para medir la equidad de la educación superior utilizados en el análisis comparativo de estos tres casos, los siguientes han sido seleccionados entre los propuestos por el Manual de Lima de la Red ÍndicES-OEI (2017): la tasa neta de asistencia a la educación superior, la tasa global de abandono y la población con educación superior. Además,

<sup>(2)</sup> Las universidades estatales y privadas pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y ocho universidades privadas no pertenecientes al CRUCH aplican procesos selectivos de modo centralizado según los resultados alcanzados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y el promedio de notas de la escuela media. El resto de las universidades privadas no participan de este proceso de admisión centralizado, pero también toman en cuenta los resultados del PSU (Zapata y Tejada, 2016).

<sup>(3)</sup> En 2012 se creó la Universidad Tecnológica (UTEC), cuya sede principal se instaló en el interior del país, como respuesta a presiones para ampliar la diferenciación del sector universitario y para mejorar la oferta existente a nivel regional (Landoni-Couture, 2017).

hemos incorporado otros indicadores para analizar la finalización de la educación secundaria y la graduación y la asistencia a IES terciarias y universitarias. Para analizar la variable ingreso per cápita familiar y educación de los padres en el análisis de las tasas de escolarización en el nivel superior, el abandono y la graduación, el universo de los alumnos examinado responde a aquellos que se encuentran habitando con sus padres en calidad de "hijos"<sup>(4)</sup>.

### **3.1. Resultados de los indicadores para medir la equidad en la educación superior**

A continuación, se analizarán los indicadores correspondientes a la finalización de la educación secundaria, la participación en los estudios superiores y según subsectores, el abandono y la graduación en el nivel de pregrado y grado, y la formación de capital humano avanzado en los tres países del Cono Sur, teniendo presente las brechas de equidad según nivel socioeconómico, estudiantes primera generación y género.

#### **3.1.1. Finalización de la educación secundaria**

Concluir la educación media es la primera barrera que debe atravesar una persona que aspira a estudiar en el nivel de educación superior. De los tres países del Cono Sur, Chile presenta la proporción más elevada de egresados de educación secundaria, mientras que en el extremo opuesto encontramos el caso de Uruguay, con el menor porcentaje de graduados de nivel medio (véase gráfico 1).

En los tres países, las chances de graduación son mayores entre las mujeres y se elevan a medida que crece el ingreso per cápita familiar, desde el quintil de menores ingresos (I) hasta el quintil de ingresos más elevado (V). En Uruguay la brecha de graduación secundaria entre quintiles es la mayor de los tres casos (véase gráfico 1).

<sup>(4)</sup> Se consideraron "hijos" a todos aquellos jóvenes cuya relación de parentesco con el jefe de hogar es de hijo/a, nieto/a o yerno/nuera. Estas proporciones para los jóvenes de 18 a 24 años son 80% en Argentina, 82% en Chile y 76% Uruguay. La composición de esta variable para cada uno de los países es: en Argentina 89,5% son hijos del jefe, 5% son nueras/yernos y 5,5% nietos, en Uruguay, 90,8% son hijos del jefe o cónyuge, 3,5 yernos o nueras, 5,7% nietos y en Chile, por su parte, 85% son hijos del jefe o su cónyuge, 3,3% son nueras/yernos y 11,7% son nietos del jefe.

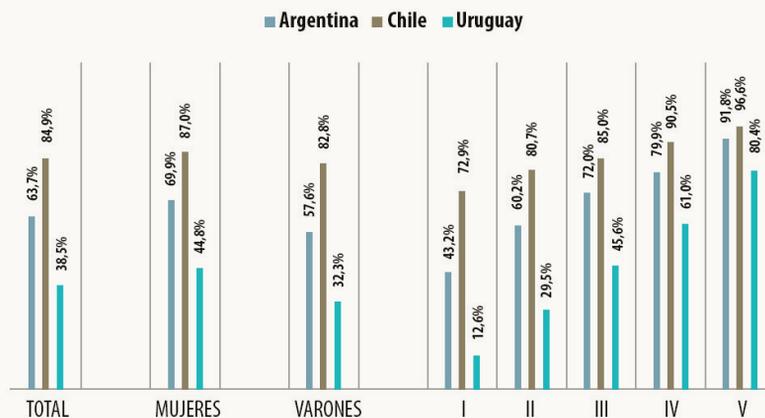
### 3.1.2. Participación en la educación superior

En la década analizada se observa un avance importante en la escolarización de la población de 18 a 24 años en Chile y Uruguay. Cabe destacar el crecimiento en la participación de las mujeres, observándose el mayor valor de incremento en Chile, con 12 puntos porcentuales entre el 2006 y el 2017 (véase tabla 1).

En los tres países mejoró la participación de los sectores de menores ingresos en la educación superior, pero los resultados más notables han tenido lugar en Chile, donde también se elevó la proporción de estudiantes primera generación (véase tabla 1). Estos hallazgos también se relacionan con las altas tasas de graduación en el nivel medio que Chile ha alcanzado entre los estudiantes pertenecientes a los distintos estratos de ingreso (véase gráfico 1).

Si calculamos la ratio de disparidad entre la participación alcanzada por los jóvenes que habitan en hogares del quintil de mayor ingreso (el V) y en

**Gráfico 1. Proporción de la población de 18 a 30 años con educación secundaria completa según género y quintiles de ingreso per cápita familiar, 2017**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2017

**Tabla 1. Tasa neta de asistencia a la educación superior de pregrado y grado en la población de 18-24 años según género y quintil de ingreso per cápita familiar, 2006-2017**

POBLACIÓN	ARGENTINA		CHILE		URUGUAY	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017
<b>Total</b>	33,6%	32,4%	28,9%	39,8%	22,7%	26,2%
<b>Mujeres</b>	39,0%	40,7%	30,7%	42,5%	30,1%	33,4%
<b>Varones</b>	28,6%	24,7%	27,2%	37,2%	16,2%	20,2%
<b>Primera Generación</b>	25,5%	24,7%	23,4%	34,8%	16,5%	19,1%
<b>I</b>	15,9%	20,0%	14,0%	35,3%	5,3%	8,9%
<b>II</b>	25,0%	26,8%	17,6%	36,7%	13,2%	20,5%
<b>III</b>	37,8%	37,2%	24,5%	37,6%	22,9%	30,3%
<b>IV</b>	49,3%	48,4%	37,8%	40,1%	36,9%	43,6%
<b>V</b>	66,3%	64,5%	56,5%	58,6%	59,7%	63,5%

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2006 y 2017.

hogares con el menor nivel de ingreso (el I) para la población de 18 a 24 años con educación media completa, se observan mejoras en el periodo analizado en los tres casos y las diferencias entre los países se reducen notablemente. En 2017, la brecha de participación entre ambos estratos es de 1,4 en Chile y Uruguay y 1,6 en Argentina (véase gráfico 2).

Este resultado está indicando que más allá de las diferencias que existen en estos tres países respecto a la selectividad del acceso a la educación superior y quién soporta los costos de la enseñanza, a medida que se expande la matrícula de educación superior, los jóvenes que habitan los hogares más vulnerables logran acceder a este nivel siempre y cuando tengan éxito en concluir sus estudios secundarios. No obstante, como lo revela la literatura internacional sobre la masificación de la educación superior, no todos los que egresan del nivel medio logran acceder a IES de igual prestigio y calidad.

**Gráfico 2. Ratio de disparidad entre la tasa neta de escolarización superior de pregrado y grado del quintil de mayores ingresos respecto del quintil de menores ingresos, Argentina, Chile y Uruguay, 2006 y 2017**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2006 y 2017.

Más allá de algunos estudios realizados en el caso de Chile (Espinoza y González, 2007, 2014), no se cuenta en América Latina con información cuantitativa que permita estudiar las brechas de equidad que se dan por el acceso diferenciado por parte de los estratos sociales más aventajados económica y culturalmente a ciertas IES y programas que gozan de mayor prestigio y calidad. En Chile, existe una clara estratificación vertical de las IES dada por variables tales como grado de selectividad, el desarrollo de la investigación y el posgrado, la acreditación de las IES y la escuela media de procedencia del estudiantado (Brunner, 2009). Esta información facilita el estudio de la desigualdad social que prevalece a pesar de la mayor democratización en la participación en los estudios de nivel superior. Como ya señalamos, esta dimensión de la desigualdad social es un tema que ha atraído la atención, entre los que consideran que la expansión de la matrícula no ha garantizado

la mejora en la equidad educativa dada la participación diferencial según nivel socioeconómico y capital cultural en diferentes IES y programas. En los estudios realizados en los Estados Unidos y en Europa, estas brechas en la equidad en el acceso y en el egreso de los estudiantes según estrato socioeconómico y cultural se estudian a partir de encuestas longitudinales especiales (Hass & Hadjar, 2020), diseñadas para seguir la trayectoria educativa desde la educación secundaria hasta el acceso a la universidad y el seguimiento de cohorte de graduados según IES y carreras (Barone et al., 2018; Cabrera y La Nasa, 2002, Chester, 2015; Triventi, 2013).

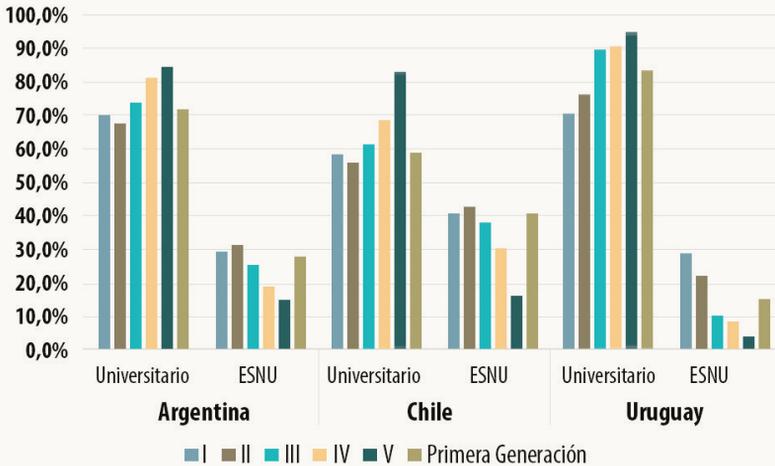
En estos países del Cono Sur es posible examinar la estratificación según el nivel socioeconómico y educativo de los hogares de los estudiantes en dos sectores: el universitario y el superior o terciario no universitario (ESNU). El ESNU se caracteriza por ofrecer carreras más cortas de formación profesional y técnica, que no conducen a los grados académicos de licenciatura o a títulos profesionales de mayor duración.

El gráfico 3 muestra que la proporción de estudiantes en el sector universitario crece a medida que aumenta el nivel de ingreso del hogar. Por el contrario, la participación estudiantil en el ESNU se eleva para los quintiles de menores ingresos. En Chile se observa una mayor proporción en general de estudiantes en el ESNU que en los otros países. También es importante en todos los casos la presencia de estudiantes primera generación en el ESNU en los tres casos, particularmente en la Argentina y Chile.

Estos resultados son consistentes con estudios previos (García de Fanelli y Jacinto, 2010) y en general con la literatura que señala que los sectores de menores ingresos y los que son primera generación en su familia con educación superior, suelen elegir carreras de corte técnico y vocacional, de inferior duración y selectividad que las carreras universitarias (Chen y Carroll, 2005).

La elección de una carrera de menor duración y estatus académico reporta también un menor retorno económico en el mercado laboral. En la Argentina, el premio sobre el salario horario en el 2017 de los egresados universitarios versus terciarios no universitarios, respecto de los trabajadores con primario incompleto, era veinticinco puntos porcentuales más elevado en el primer caso (Levy Yeyati et al., 2018). Además, existe la percepción social entre los estudiantes argentinos respecto de que los estudios superiores no universi-

**Gráfico 3. Distribución de los estudiantes de 18 a 24 años en pregrado y grado de educación superior según sector, nivel de ingreso per cápita familiar y estudiante primera generación en Argentina, Chile y Uruguay, 2017 (en %)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2017.

tarios son una segunda opción frente a los universitarios, ya que brindan un aprendizaje más especializado, lo cual podría dificultar el acceso al mercado laboral (Veleda, 2002). En Chile, los retornos a la educación superior respecto a la educación secundaria difieren según carrera y tipo de IES. Dentro de un mismo campo de conocimiento, los retornos en las universidades son muy superiores a los que se obtienen en el ESNU (Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica) (Urzúa, 2017).

### 3.1.3. Abandono y graduación

Una forma de aproximarnos a la cantidad de estudiantes que abandonan y que se gradúan en sus estudios de pregrado y grado de nivel superior es examinar en un grupo de edad, en nuestro caso entre los 18 y 30 años, qué

proporción de los que asistieron, pero no asisten más, no se ha graduado, es decir abandonaron sus estudios, y qué proporción se ha graduado (García de Fanelli, 2014). Dentro de este grupo de edad 29%, 32% y 23% continúa estudiando en Argentina, Chile y Uruguay respectivamente. Por tanto, las tasas finales globales de abandono y graduación pueden variar, dependiendo de si aquellos que todavía están estudiando tienen el mismo comportamiento que el de los que han abandonado sus estudios o se han graduado.

Chile presenta la tasa menor de abandono y por tanto la tasa más alta de graduación. En todos los casos, las mujeres tienen las tasas globales de graduación más altas y los estudiantes primera generación con educación superior, con la excepción de Chile, la tasa más baja de graduación (véase gráfico 4).

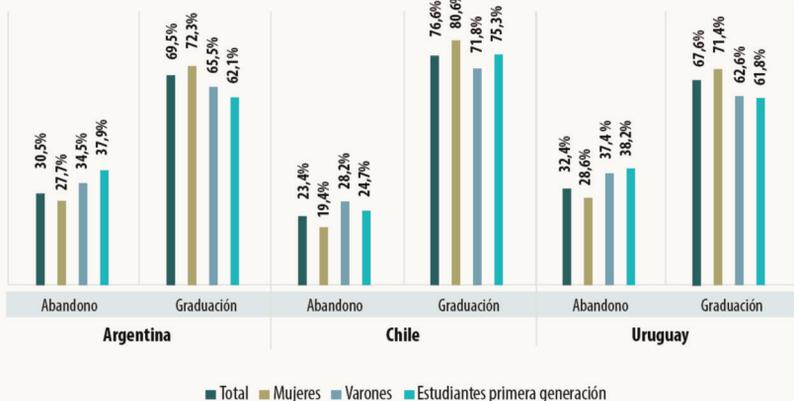
Las tasas globales de abandono son en general más elevadas entre los estudiantes de los sectores de menores ingresos económicos pero la brecha entre niveles de ingreso es mucho más pronunciada en Uruguay que en la Argentina y Chile. En los tres países, más del 80% de los estudiantes del estrato de más alto ingreso, que ya no asiste más a la educación superior de pregrado o grado, se graduó (véase gráfico 5).

### 3.1.4. Formación de capital humano avanzado

A fin de conocer el stock de graduados con educación superior en los tres países analizamos el indicador de máximo nivel alcanzado por la población entre los 25 y 64 años. Este indicador, sobre el cual informa periódicamente la OECD en *Education at a Glance*, facilita además tener una mirada comparativa sobre la situación de la graduación en el nivel superior y en el plano internacional.

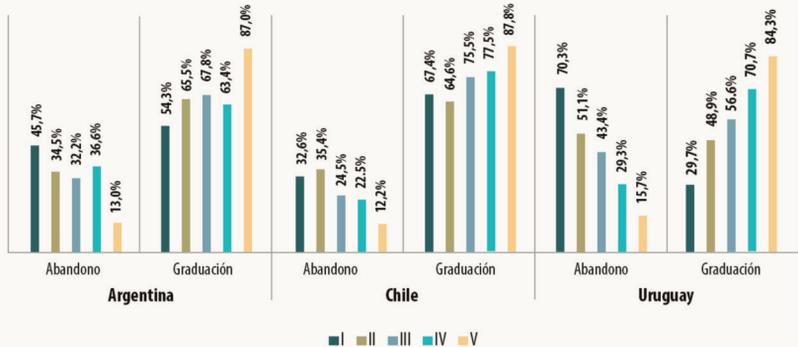
En la tabla 2 se puede apreciar que la mayor proporción de población de 25 a 64 años con educación superior completa corresponde a Chile, lo cual es consistente con las tasas globales de graduación que se observan en el gráfico 5 en todos los estratos de ingreso. En el otro extremo, Uruguay es el país con menor población de 25 a 64 años con educación superior completa. Estos resultados están por debajo del valor promedio de los países de la OECD donde el 30% de la población entre los 25 y 64 años alcanzó el nivel de educación superior completo en 2017(OECD, 2018a).

**Gráfico 4. Tasas globales de abandono y graduación en pregrado y grado de educación superior en población de 18 a 30 años según género y condición de estudiante primera generación, 2017**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2017.

**Gráfico 5. Tasas globales de abandono y graduación en pregrado y grado de educación superior en población de 18 a 30 años total y según quintil de ingreso per cápita familiar, 2017**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2017.

A diferencia de Chile y Uruguay, Argentina tiene una concentración importante de población con educación superior incompleta. Al respecto, un cálculo sobre el retorno económico de completar la educación superior respecto de finalizar el nivel medio en algunos países de América Latina en el 2010 muestra que Argentina, no sólo tenía el menor retorno económico asociado con la finalización de los estudios superiores<sup>(5)</sup>, sino también que en términos relativos presentaba un mayor retorno a los estudios incompletos que en los otros países. La situación es diferente en Chile y Uruguay ya que en ambos casos el retorno por finalizar los estudios superiores era mucho más alto (Urzúa, 2017).

La tabla 2 muestra también que en todos los casos las mujeres superan a los varones en máximo nivel alcanzado, aunque esta brecha es mínima en Chile.

Mirando estos resultados según quintiles de ingreso per cápita familiar es considerable la brecha de capital humano avanzado entre los quintiles de mayor y menor ingreso (véase gráfico 6).

Especialmente es de destacar el nivel educativo de los jóvenes que pertenecen al 20% de mayores ingresos, particularmente en Chile.

Una cuestión de interés es analizar cuál es el ritmo de progreso en la formación del capital humano avanzado en cada uno de los países. Para ello examinamos la evolución de la proporción de individuos con educación superior completa entre el 2006 y el 2017 en el grupo etario de 25 a 34 años.

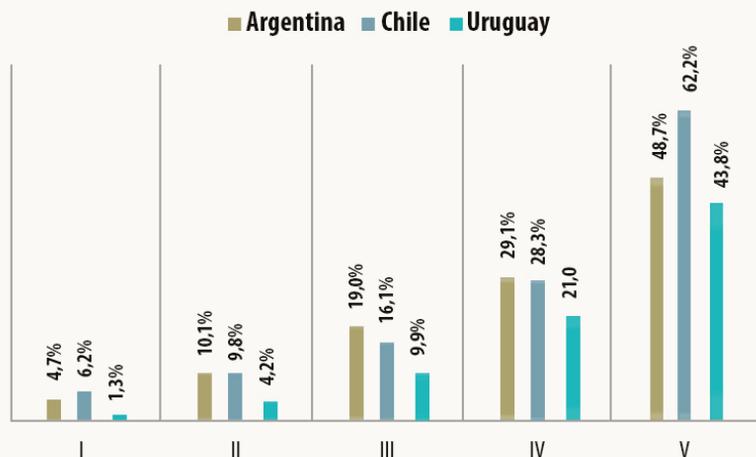
Un primer dato que alerta sobre el problema de graduación entre los jóvenes en la Argentina, es que no hubo prácticamente cambios en las proporciones de individuos con educación superior completa entre el 2006 y el 2017. Esta situación contrasta con el gran avance que hubo en Chile, donde aumentó 14 puntos porcentuales. En Uruguay aumenta cinco puntos porcentuales, pero alcanza un valor muy bajo si se lo compara en un plano internacional. En efecto, el 44% de los individuos entre los 25 y 34 años en el promedio de los países de la OECD tiene educación superior completa. Un hecho a enfatizar es el notable avance de las mujeres. En los tres países latinoamericanos y en la región de la OECD y en ambos períodos, la proporción

<sup>(5)</sup> Este resultado puede deberse, a que en ese período en la Argentina hubo un achataamiento de la pirámide salarial por aumentos de los salarios básicos por convenio colectivo, subida del salario mínimo y elevación del impuesto aplicado sobre los ingresos laborales.

**Tabla 2. Población de 25 a 64 años con educación superior incompleta y completa en la Argentina, Chile y Uruguay, 2017**

Población	Argentina	Chile	Uruguay
Población con superior incompleta	13,2%	8,5%	8,4%
Mujeres con superior incompleta	13,7%	8,0%	9,3%
Varones con superior incompleta	12,6%	9,0%	7,6%
Población con superior completa	20,7%	25,0%	14,5%
Mujeres con superior completa	24,3%	25,4%	17,8%
Varones con superior completa	16,7%	24,5%	11,1%

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2017.

**Gráfico 6. Población de 24 a 65 años con educación superior completa por quintiles de ingreso per cápita familiar en Argentina, Chile y Uruguay, 2017**

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2017.

de mujeres jóvenes con educación superior completa supera en varios puntos porcentuales a los varones (véase gráfico 7).

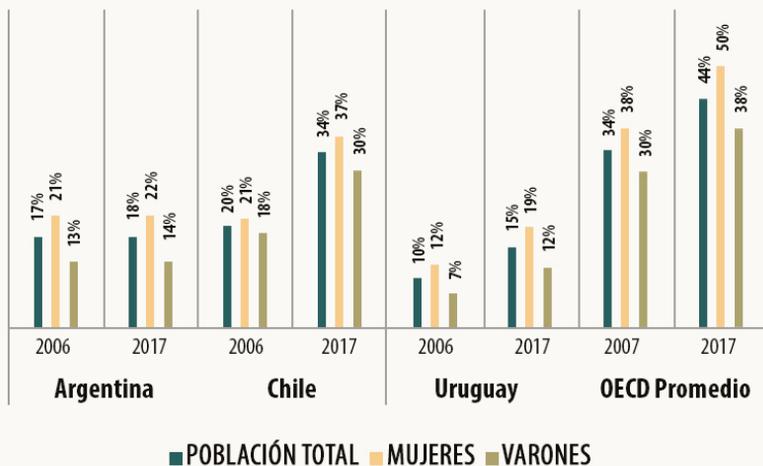
En el gráfico 8 se expone esta misma evolución, pero según quintiles de ingreso per cápita familiar. Las brechas de este indicador según el nivel de ingreso del hogar son considerables y se profundizan en el caso de Chile en el 2017 respecto al año 2006.

#### 4. Conclusiones

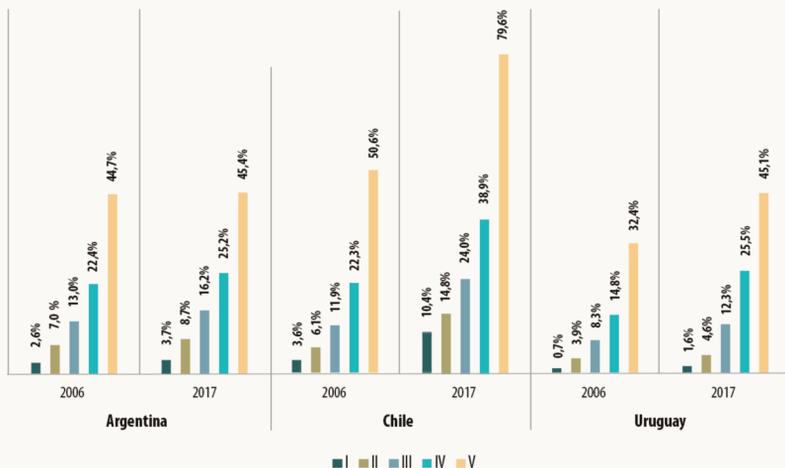
El análisis de la equidad en la educación superior en los tres países del Cono Sur revela que en todos los casos hubo una mejora en la participación en la educación superior de los sectores de menores ingresos entre el 2006 y el 2017. Esta mejora fue más significativa en Chile y muy modesta en Uruguay. Las diferencias en este indicador entre los tres países responden a brechas previas en la finalización de la educación secundaria. La baja tasa en la graduación secundaria es un problema importante especialmente en el Uruguay y, aunque no con la misma magnitud, también en la Argentina. Al medir el indicador de asistencia a la educación superior restringiendo el cálculo al grupo de 18 a 24 años que ha concluido la educación media, las diferencias de equidad entre los países convergen.

Entre los países analizados que más han avanzado en la equidad en la participación se encuentra Chile. Este hecho estilizado es particularmente notable dado el alto grado de privatismo de la educación superior chilena y la selectividad en el acceso a las universidades más prestigiosas. Este caso revela la importancia de profundizar el estudio de la equidad en la participación incorporando fuentes de datos que nos permitan analizar trayectorias de los estudiantes desde la escuela media hasta el acceso y graduación en la educación superior, pudiendo distinguir entre distinto tipo de IES y carreras. Como lo muestran algunos estudios citados sobre el caso de Chile, este avance en la democratización de la participación en la educación superior se ha dado al mismo tiempo que la desigualdad social persiste por el acceso diferenciado según estrato socioeconómico y cultural a IES de diferente prestigio y reconocimiento del título en el mercado laboral. En la Argentina y en Uruguay no se disponen de fuentes de datos que permitan avanzar en este sentido. Sólo es posible analizar las diferencias que se observan en las

**Gráfico 7. Población de 25 a 34 años con educación superior completa en Argentina, Chile, Uruguay y OECD, total y según género, 2006 y 2017**



**Gráfico 8. Población de 25 a 34 años con educación superior completa en Argentina, Chile y Uruguay según quintiles de ingreso per cápita familiar, 2006 y 2017**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile y ECH-Uruguay, 2006 y 2017.

chances de acceder al sector universitario versus el sector superior no universitario y contar con información sobre retornos económicos diferentes para los egresados de ambos sectores.

Además del acceso, un problema en América Latina es la equidad en la permanencia y la graduación. En todos los países examinados, los estudiantes que pertenecen a hogares de bajo ingreso per cápita tienen más chances de abandonar los estudios de pregrado y grado de nivel superior. Se observa asimismo que las tasas de graduación son mucho más elevadas en los quintiles de mayores ingresos.

Respecto a la formación de capital humano avanzado, los resultados obtenidos por los tres países están aún muy distantes de los valores alcanzados por el promedio de los países de la OECD. Lo más notable es que al analizar la formación de capital humano avanzado en las nuevas generaciones (grupo de 25 a 34 años), se aprecia el virtual estancamiento en la proporción de graduados con educación superior en la Argentina entre el 2006 y el 2017. Otro dato para destacar es la menor proporción de jóvenes con educación superior completa en los tres países del Cono Sur respecto al promedio de la OECD en 2017. Esta distancia es de 26 puntos porcentuales en la Argentina, 29 en Uruguay y 10 en Chile. Cuando analizamos este indicador según nivel socioeconómico del hogar, las brechas entre los más y los menos aventajados son considerables, lo cual limita la posibilidad de movilidad social ascendente para los sectores más vulnerables socioeconómicamente.

El conjunto de indicadores examinados en este trabajo revela que las mujeres en los tres países logran tener tasas más altas de graduación en el nivel medio, mayores tasas de escolarización, permanencia en los estudios y graduación en la educación superior y la proporción de mujeres jóvenes con educación superior completa también supera a la de los varones.

Los resultados de estos indicadores arrojan luz sobre algunos temas pendientes en la agenda de educación superior latinoamericana en lo que respecta al logro de la equidad en el nivel superior. Lamentablemente, es muy probable que la pandemia originada por el COVID-19 en 2020 profundice estas desigualdades, por lo cual, un desafío a futuro es diseñar políticas que atiendan los problemas de equidad no resueltos del pasado y los nuevos que emerjan en Latinoamérica tras la actual crisis sanitaria y económica.

## Referencias

- Aponte Hernández, E., Mendes, M., Piscoya, L., Celton, D., y Macadar, D. (2008). *Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021*. En la UNESCO/IESALC, *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (pp.113-154). UNESCO/IESALC.
- Avitabile, C. (2017). *The rapid expansion of higher education in the new century*. En Ferreyra, M.M et al. *At a crossroads. higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 47-75). Work Bank Group. <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Balán, J. (2020). *Expanding access and improving equity in higher education: the national systems perspective*. En Schwartzman, S. (Ed.). *Higher education in Latin America and the challenges of the 21<sup>st</sup> century* (pp. 59-75). Springer Nature. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-44263-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44263-7_3)
- Barone, C., Triventi, M. & Assirelli, G. (2018). Explaining social inequalities in access to university: a test of rational choice mechanisms in Italy. *European Sociological Review*, 34, (5), pp. 554–569. <https://doi.org/10.1177/0001699317729872>
- Boudon, R. (1974). *Education, opportunity, and social inequality: changing* (5), pp. 554–569. <https://doi.org/10.1177/0001699317729872>
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2003). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Siglo XXI.
- Breen, R. y Goldthorpe, J.H. (1997). Explaining educational differentials towards a formal rational action theory. *Rationality and Society* 9 (3) pp. 275-305. <https://doi.org/10.1177%2F104346397009003002>
- Brunner, J. J. (2009). *Tipología y características de las universidades chilenas. Documento para comentarios*. Centro de Políticas Comparadas en Educación Universidad Diego Portales.
- Brunner, J.J. (coord. y ed.) y Miranda, D.A. (ed.) (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. UNIVERSIA-CINDA.
- Brunner, J. J. (2017). *La economía política del capitalismo académico: el caso de Chile*. En Lavado Montes & Durán Báez, A.L. *Desafíos para el desarrollo universitario en Chile* (pp. 157-231). Tirant Humanidades.

- Brunner, J.J. & Labraña, J. (2020). *The transformation of higher education in Latin America: from elite access to massification and universalisation*. En Schwartzman, S. (Ed.). *Higher education in Latin America and the challenges of the 21<sup>st</sup> century* (pp. 31-41). Springer Nature. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-44263-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44263-7_3)
- Cabrera, A.F., y La Nasa, S.M. (2002). On the path to college: three critical tasks facing America's disadvantaged. *Research in Higher Education* 42, pp. 119–149. <https://doi.org/10.1002/ir.10702>
- CEPAL (2020). Contracción de la actividad económica de la región se profundiza a causa de la pandemia: caerá -9,1% en 2020. Informe de prensa. <https://bit.ly/2YsyEYk>
- Chen, X. y Carroll, C.D. (2005). *First-generation students in postsecondary education. A look at their college transcripts*. Postsecondary Education Descriptive Analysis Report. U.S. Department of Education Institute of Education Sciences NCES. <https://bit.ly/2ZVIC6V>
- Chesters, J. (2015). Maintaining inequality despite expansion: evidence of the link between parents' education and qualitative differences in educational attainment. *Higher Education Quarterly*, 69(2), pp. 138-157. <https://doi.org/10.1111/hequ.12060>
- Chiroleu, A. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista* 34, pp. 1-26. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698176003>
- Chiroleu, A. y Marquina, M. (2017). Democratisation or credentialism? Public policies of expansion of higher education in Latin America, *Policy Reviews in Higher Education* 1 (59), pp. 1-22. <https://doi.org/10.1080/23322969.2017.1303787>
- Choy, S.P. (2001). *Students whose parents did not go to college: postsecondary access, persistence, and attainment* National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement. <https://bit.ly/3hvvhqC>
- Delisle, J. y Bernasconi, A. (2018). Lessons from Chile's transition to free. *Economic Studies at Brooking, Evidence Speaks Reports*, 2(43). <https://brook.gs/32iisKr>

- Espinoza Díaz, O. y González Fiegehen, L.E. (2007). Perfil socioeconómico del estudiantado que accede a la educación superior en Chile (1990-2003), *Estudios Pedagógicos*, 33(2), pp. 45-57.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-07052007000200003>
- Espinoza, O. y González, L. E. (2010). Políticas y estrategias de equidad e inclusión en educación superior en América Latina: experiencias y resultados, *Revista ISEES*, No. 7, pp.21-35.
- Espinoza, O. y González, L.E. (2014). *Equidad en el sistema de educación superior en Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados*. En Bernasconi, A. (Ed.) Educación superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis (pp. 517-578). Universidad Católica de Chile.
- Ezcurra, A. M. (2010). *Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave*. En Fernández Lamarra, N. y Costa de Paula, M. (Comp.), La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades (pp. 60-72). Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Ezcurra, A. M. (2019). *Educación superior: una masificación que incluye y desigual*. En AM Ezcurra (Coord.) Derecho a la educación. Expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina (pp.21-52). Universidad de Tres de Febrero.
- Fernández Lamarra, N. (2003). *La educación superior argentina en debate*. EUDEBA-IESAL-UNESCO.
- Fernández Lamarra, N. (Dir.), Pérez Centeno, C. (Coord.), Marquina, M., y Aiello, M. (Eds.). (2018). *Educación superior universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional*. UNTREF.
- Ferreyra, M.M. (2017a). *The demand side of higher education expansion*. En Ferreyra, M.M. et al. At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean. Work Bank Group. pp. 149-197.  
<http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Ferreyra, M.M. (2017b). *The supply side of higher education expansion*. En Ferreyra, M.M. et al. At a crossroads. higher education in Latin America and the Caribbean. Work Bank Group. pp. 199-230.  
<http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>

- García de Fanelli, A. y Jacinto, C. (2010). Equidad y educación superior en América Latina. El papel de las carreras terciarias y universitarias, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 1, Nº 1, pp. 58-75.
- García de Fanelli, A. (2014) Inclusión social en la educación superior argentina: Indicadores y Políticas en torno al acceso y la graduación. *Páginas de Educación*, Uruguay, Vol. 7, Nº2, pp. 275-297.  
<https://doi.org/10.22235/pe.v7i2.510>
- García de Fanelli, A. (2015). Políticas Institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas. *Revista Debate Universitario*, 7, noviembre, pp. 7-24.
- García de Fanelli, A. y Adrogué, C. (2019). Equidad en el Acceso y la Graduación en la Educación Superior: Reflexiones desde el Cono Sur, *Archivo Analítico de Políticas Educativas*, Vol. 27, Nº 96, pp. 1-33.
- Gasparini, L. (2019). *La desigualdad en su laberinto: hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina*. Documentos de Trabajo del CEDLAS Nº 256. CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata. <https://bit.ly/32nm2mq>
- González, L. E., y Espinoza, O. (2018). *Educación superior bajo los gobiernos de Bachelet y Piñera: un balance preliminar del último quinquenio (2014-2018)*. En Piñera II ¿Una segunda transición? El primer año de su nueva administración (pp.135-155). Fundación Equitas - Ediciones SUR.
- Haimovich Paz, F. (2017). *Equity, quality, and variety of higher education*. En Ferreyra, M.M. et al. At a crossroads. higher education in Latin America and the Caribbean. Work Bank Group. pp. 77-113.  
<http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Hass, C. y Hadjar, A. (2020). Students' trajectories through higher education: a review of quantitative research. *Higher Education*, 79, pp.1099-1118.  
<https://doi.org/10.1007/s10734-019-00458-5>
- Iannellia, C., Gamoran, A. y Paterson, L. (2018). Fields of study: horizontal or vertical differentiation within higher education sectors? *Research in Social Stratification and Mobility* 57, pp. 11-23.  
<https://doi.org/10.1016/j.rssm.2018.06.004>
- IESALC (2020). *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*.  
<https://bit.ly/3hob5HL>

- Landoni-Couture, P. (2017). Marchas y contramarchas en los procesos de diversificación institucional: la experiencia universitaria uruguaya en clave comparada. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(69).  
<https://doi.org/10.14507/epaa.25.2802>
- Lemaitre, M. J. (2005). Equidad en la educación superior: un concepto complejo REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3 (2), pp. 70-79.
- Levy Yeyati, E., Favatta, F., Montane, M. yScheingart, D. (2018). *Radiografía del trabajo argentino*. School of Government Working Papers 201801, Universidad Torcuato Di Tella. <https://bit.ly/20Pi8wp>
- Lucas, S. R. (2001). Effectively maintained inequality: education transitions, track mobility and social background effects. *American Journal of Sociology*, 106 (6), pp. 1642-1690. <https://doi.org/10.1086/321300>
- Lucas, S. R. (2017). An archaeology of effectively maintained inequality theory. *American Behavioral Scientist*, 61(1), pp. 8-29.  
<https://doi.org/10.1177/0002764216682989>
- Marginson, S. (2016). High participation systems of higher education. *The Journal of Higher Education*, 87(2), pp. 243-271.  
<https://doi.org/10.1080/00221546.2016.11777401>
- OECD (2018a). *Education at a glance 2018: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>
- OECD (2018b). *Equity in education: breaking down barriers to social mobility*. PISA, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>
- OEI (2017). *Manual de Lima*. <https://bit.ly/2Qg7H5T>
- OEI (2020). *Red INDicES indicadores*. <https://bit.ly/2CTesYf>
- Otero, A. (2017). Argentina, Brasil y Uruguay: educación superior y políticas de inclusión. *Integración y Conocimiento*, 1(6), pp.132-147.
- Rama, C. (2016). *Educación superior en Iberoamérica*. Informe 2016. Informe Nacional: Uruguay. <https://bit.ly/2EjjP3A>
- Salas Opazo, V., y Morales, C. (2017). *Deudas del CAE a 2017 y costos de su condonación*. Departamento de Economía, Serie Documentos de Trabajo, USACH. <https://bit.ly/3howReq>
- Tinto, V. (1975). Dropout from higher education: atheoretical synthesis of recent research. *Review of Educational Research* 45 (1), pp. 89-125.  
<https://doi.org/10.3102%2F00346543045001089>

- Tinto, V. (1993). *Leaving college. Rethinking the causes and cures of student attrition*. The University of Chicago Press.
- Triventi, M. (2013). Stratification in higher education and its relationship with social inequality: a comparative study of 11 European countries. *European Sociological Review* 29(3), pp. 489–502.  
<https://doi.org/10.1093/esr/jcr092>
- Trow, M. (2006). *Reflection on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. En Forest, J. J. F. & Altbach, P. G. *International handbook of higher education* (pp. 243–280), Springer. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2\\_13](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2_13)
- Urzúa, S. (2017). *The economic impact of higher education*. En Ferreyra, M.M et al. *At a crossroads. higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 115–148). Work Bank Group. <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Veleda, C. (2002). *Estrategias individuales y familiares en la elección de las instituciones de educación superior*. En Kisilevsky, M. y Veleda, C. (2002). *Dos estudios sobre el acceso a la educación superior en la Argentina* (p. 85). IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires. Recuperado de <https://bit.ly/3eWcmn8>
- Zapata, G. y Tejada, I. (2016). *Educación superior en Iberoamérica*. Informe 2016. Informe Nacional. Chile. <https://bit.ly/3gr1lLo>

## Bionotas

**Ana García de Fanelli.** Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Argentina en el área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) y Profesora de la Universidad de Buenos Aires. Sus líneas de investigación principales son el análisis comparado de las políticas de educación superior, el estudio del abandono y la graduación universitaria, las políticas de financiamiento universitario.

**Correo electrónico:** anafan@cedes.org

**Cecilia Adrogué.** Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Argentina en el Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés. Sus líneas de investigación principales son el análisis de las políticas educativas, el estudio del abandono y la graduación de los niveles medio y superior, así como la equidad de oportunidades educativas.

**Correo electrónico:** cadroque@gmail.com

## 4. Las luchas de los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina en la educación superior

Gloria Mancinelli

### RESUMEN

A mediados del siglo pasado, los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina dieron impulso a un renovado proceso de luchas con el objetivo de enfrentar las profundas desigualdades e inequidades que los atraviesan como colectivos sociales. Estas luchas cuestionan el carácter monocultural y homogeneizador de los estados nacionales contemporáneos y del conjunto de sus instituciones y demandan el cambio hacia un enfoque intercultural que respete, reconozca y dé participación a las diferentes cosmovisiones, saberes, prácticas, lenguas y territorialidades que configuran el mapa socio político de dichos estados. El artículo contextualiza de manera muy general el impacto que están teniendo estas luchas en la Educación Superior de América Latina con el objetivo de describir los avances más significativos y también los principales dilemas y desafíos identificados en el andar de las diversas experiencias y espacios generados *en, desde y entre* universidades, Institutos de Educación Superior (IES) y comunidades y colectivos indígenas y afrodescendientes. Asimismo, se busca delinear aspectos centrales que expresan la necesidad de avanzar con una formación intercultural en este nivel de enseñanza.

**Palabras clave:** indígenas; afrodescendientes; Educación Superior.

## 4. The struggles of the indigenous and afro-descendant peoples of Latin America in higher education

Gloria Mancinelli

### ABSTRACT

In the middle of the last century, the Indigenous and Afro-descendant Peoples of Latin America gave impetus to a renewed process of struggles with the objective of confronting the profound inequalities and inequities that they face as social groups. These struggles question the monocultural and homogenizing character of contemporary National States and their institutions as a whole, demanding a change towards an intercultural approach that respects, recognizes and participates in the different worldviews, knowledge, practices, languages and territorialities that make up the map. political partner of these states. The article contextualizes in a very general way the impact that these struggles are having in Higher Education in Latin America with the aim of describing the most significant advances as well as the main dilemmas and challenges identified in the progress of the various experiences and spaces generated in, from and between universities, Higher Education Institutes (IES) and indigenous and Afro-descendant communities and groups to meet demands for access and participation of these peoples. Likewise, it seeks to outline central aspects that express the need to advance with intercultural training at this level of education.

**Keywords:** Indigenous; Afro-descendant; Higher Education.

## 4. As lutas dos povos indígenas e afrodescendentes da América Latina na educação superior

Gloria Mancinelli

### RESUMO

Em meados do século passado, os Povos Indígenas e Afrodescendentes da América Latina impulsionaram um renovado processo de lutas com o objetivo de enfrentar as profundas desigualdades e desigualdades que enfrentam como grupos sociais. Essas lutas questionam o caráter monocultural e homogeneizante dos Estados Nacionais contemporâneos e de suas instituições como um todo, exigindo uma mudança para uma abordagem intercultural que respeite, reconheça e participe das diferentes visões de mundo, saberes, práticas, linguagens e territorialidades que compõem o mapa. parceiro político desses estados. O artigo contextualiza de forma muito geral o impacto que essas lutas estão tendo na Educação Superior na América Latina com o objetivo de descrever os avanços mais significativos, bem como os principais dilemas e desafios identificados no andamento das várias experiências e espaços gerados em, entre universidades, Instituições de Ensino Superior (IES) e comunidades e grupos indígenas e afrodescendentes para atender às demandas de acesso e participação desses povos. Da mesma forma, busca delinear aspectos centrais que expressem a necessidade de avançar na formação intercultural neste nível de ensino.

**Palavras-chave:** Indígena; Afrodescendente; Ensino Superior.

## 4. Les luttes des peuples autochtones et afro-descendants d'Amérique latine dans l'enseignement supérieur

Gloria Mancinelli

### RESUMÉ

Au milieu du siècle dernier, les peuples autochtones et afro-descendants d'Amérique latine ont donné un élan à un processus renouvelé de luttes dans le but de faire face aux profondes inégalités et inégalités auxquelles ils sont confrontés en tant que groupes sociaux. Ces luttes remettent en question le caractère monoculturel et homogénéisant des États nationaux contemporains et de leurs institutions dans leur ensemble, exigeant un changement vers une approche interculturelle qui respecte, reconnaît et participe aux différentes visions du monde, savoirs, pratiques, langues et territorialités qui composent la carte. partenaire politique de ces États. L'article contextualise de manière très générale l'impact que ces luttes ont sur l'enseignement supérieur en Amérique latine dans le but de décrire les avancées les plus significatives ainsi que les principaux dilemmes et défis identifiés dans la progression des différentes expériences et espaces générés dans, et entre les universités, les instituts d'enseignement supérieur (IES) et les communautés et groupes autochtones et d'ascendance africaine pour répondre aux demandes d'accès et de participation de ces peuples. De même, il cherche à esquisser les aspects centraux qui expriment la nécessité de progresser dans la formation interculturelle à ce niveau d'enseignement.

**Mots clés:** indigène; descendant d'afro; enseignement supérieur.

## 1. Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, las luchas e iniciativas de los movimientos sociales indígenas y afrodescendientes de América Latina comenzaron a hacer visibles las profundas desigualdades e inequidades que afectan la calidad de vida y posibilidades de subsistencia y desenvolvimiento de estas poblaciones. Estas luchas lograron introducir cambios legislativos durante las reformas constitucionales que tuvieron lugar entre los años 1980 y 2010 en varios países de la región (Moya, 1998; Mato, 2012) que impulsaron políticas y programas interculturales en áreas como educación y salud.

Si bien las políticas y los programas interculturales que se han ido desarrollando evidencian importantes cambios, lo cierto es que aún no logran revertir la desigualdad social que afecta a estos pueblos, como tampoco consiguen modificar los contextos de racismo y discriminación que los envuelven (Mato, 2020). Esto en parte, puede explicarse por el hecho de que las políticas interculturales—salvo alguna excepción muy puntual—no se han pensado para intervenir sobre el conjunto de la población. Por el contrario, estas tienden a enfocarse específicamente en la población indígena y afrodescendiente (Hecht, 2011; Restrepo y Rojas, 2012). El hecho de que las llamadas “políticas interculturales” se enfoquen solo en estas poblaciones pone en evidencia usos de la interculturalidad que en definitiva terminan renovando relaciones de desigualdad, sistemas de clasificación y de cosificación poblacionales que se han estructurado durante el estado colonial y continuado durante los estados nacionales, alejándose profundamente de las demandas que sostienen estos pueblos (Dietz, 2017, Restrepo, 2012) y de los objetivos de democratización educativa (Mato, 2020).

En lo que refiere más específicamente a las legislaciones que se orientan a intervenir en el campo educativo, vemos que a nivel internacional el

convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) -especialmente en sus artículos 22, 26 y 27- reconoce derechos específicos, a estos pueblos, con relación a todos los niveles de enseñanza (Mato, 2017).

Sin embargo, las políticas generadas desde los distintos estados nacionales de América Latina han priorizado y acotado sus intervenciones a espacios escolares con matrícula mayoritariamente indígena. Además, se han concentrado en los niveles inicial y primario, desatendiendo la enseñanza secundaria y especialmente las instituciones universitarias y de formación superior (Mato, 2017; Dietz, 2017; Ossola et al. 2018). Asimismo, se desconocen los derechos de participar en los diseños de políticas y programas de estudios como también los derechos a desarrollar instituciones propias.

Como balance, puede sostenerse que estas políticas tienden a expresar una concepción estática y funcionalista de la cultura (Duque Paramo, 2008; Dietz, 2017), desde la que se niega el rol de los pueblos indígenas y afrodescendientes en tanto actores y sujetos sociales y políticos del presente histórico. A partir de sus luchas y resistencias políticas, estos colectivos sociales producen respuestas (conocimientos, prácticas y recursos) para atender las condiciones de vida acuciantes en las se encuentran y que resultan del desarrollo económico de los estados modernos (Turra-Díaz, 2008; Schmidt, 2017).

Los estudios demográficos muestran que en América Latina hay más de 826 pueblos indígenas (Del Popolo, 2017) que comprenden una población aproximada de 42 millones de personas. Con relación a la población de afrodescendientes, se han identificado 123 millones de personas. En conjunto, estos grupos poblaciones representan casi un tercio de la población de América Latina y el Caribe (Mato, 2017). Sobre el aspecto lingüístico, se estima que en estos países se hablan 420 lenguas aproximadamente<sup>(1)</sup>. Cabe destacar, además, que en muchos casos se trata de pueblos e idiomas trans-

<sup>(1)</sup> UNICEF presenta el Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina | UNICEF

fronterizos<sup>(2)</sup> y que la dispersión y concentración de la población<sup>(3)</sup> y las vitalidades de las lenguas difiere no solo entre los diversos países, sino además al interior de estos. Los datos presentados ayudan a reconocer las diversidades sociales, étnicas, culturales, lingüísticas y territoriales que se expresan a nivel regional y que ponen en tensión los criterios de definición y producción de políticas públicas homogeneizadoras y desde las cuales se tiende a soslayar la importancia de la participación de los conocimientos y saberes que los diversos pueblos producen en la experiencia histórica.

En este artículo, se describe de manera general la incidencia que han tenido las luchas de los colectivos sociales indígenas y afrodescendientes en la Educación Superior de América Latina con el objetivo de describir los avances más significativos, así como también los principales dilemas y desafíos identificados en el andar de las diversas experiencias y espacios generados en, desde y entre universidades, Institutos de Educación Superior (IES) y comunidades indígenas para atender demandas de acceso y participación de estos pueblos. Asimismo, se busca delinear aspectos centrales que expresan la necesidad de avanzar con una formación intercultural en este nivel de enseñanza.

<sup>(2)</sup> UNICEF presenta el Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina | UNICEF

<sup>(3)</sup> Si nos enfocamos en la población indígena, encontramos que algunos países se destacan por tener mayor diversidad de pueblos (en Brasil, 241 pueblos representan una población de 734.127 personas; en Colombia, 83 pueblos suman 1.392.623 habitantes; en México, se cuentan 67 con 9.504.184 personas, y en Perú son 43 los pueblos, con 3.919.314 habitantes), mientras que otros se distinguen por tener un mayor porcentaje de población indígena respecto de la población total (Bolivia, Guatemala y Belice con el 66,2%, el 39,9% y el 16,6%, respectivamente). En El Salvador, Brasil, Argentina, Costa Rica, Paraguay y Venezuela se registra un bajo porcentaje de población indígena (entre 0,2% y 2,3%). No obstante, en la mayoría de los países de América Latina la población indígena va del 3% al 10% del total de ciudadanos. Con relación a la población afrodescendiente, la información estadística es aún más precaria. Países como México, Chile y Perú no cuentan con esta información; en Venezuela y Brasil se registra un 53% y 51 % respectivamente; Colombia, Ecuador y Uruguay muestran 10%, 7,7% y 7,2 % respectivamente; Bolivia y Argentina, un 0.16% y 0.3 %. (Mato, 2017, p.24).

## 2. Algunos aspectos históricos y contextuales

Las demandas por mayor acceso y participación en la Educación Superior que sostienen los colectivos sociales indígenas y afrodescendientes de América Latina, se han ido conformando de manera entrelazada con un conjunto de factores históricos que es importante tener en consideración para comprender los profundos sentidos que estas reivindicaciones adquieren. Asimismo, permiten comprender las principales condiciones que han orientado, en las últimas décadas, una marcada diversidad de experiencias e iniciativas que se expresan con la creación de instituciones, programas, espacios académicos y proyectos de investigación y extensión desde múltiples campos disciplinares.

En primer lugar, se debe destacar como hito estructurante de estas demandas la impronta que dejaron los procesos de colonización europea y consolidación de los estados modernos. Las masacres sociales, los violentos desplazamientos territoriales y el conjunto de prácticas e instituciones represivas que actuaron sobre estos pueblos, no solo tuvieron por objetivo garantizar la conquista y dominación de territorios, sino que también buscaron forzar condiciones para el reclutamiento de cierto tipo de mano de obra esclava. Tanto las políticas de desplazamientos territoriales, como la impugnación de sus conocimientos, saberes, idiomas y prácticas económicas se orientaron a desarticular las condiciones para el desarrollo de sus territorialidades y dinámicas de subsistencia (Trincheró, 2001; Sarassola, 1995). De esta forma, las poblaciones indígenas y afrodescendientes fueron vulnerabilizadas y forzadas a incorporarse al mercado de trabajo –bajo el régimen de la encomienda y el sistema esclavista durante la etapa colonial– condicionadas a conformar los estratos más bajos de la sociedad.

La consolidación de los estados nacionales, si bien inaugura una nueva etapa histórica, no modifica el escenario de desigualdad para indígenas y afrodescendientes. Por el contrario, profundiza y amplía procesos de conquista territorial y prácticas represivas para la organización de fuerza de trabajo. Resulta importante destacar aquí el rol estratégico que asumió la Educación Superior, en este periodo, especialmente por la forma en la que contribuyó a la elaboración de representaciones que, en nombre del conocimiento científico, fue legitimando discursos raciales y políticas represivas

sobre estos pueblos. En referencia a algunas de estas políticas, se puede mencionar aquellas que, aplicando un pensamiento evolucionista, clasificaron como primitivas las lenguas, prácticas e instituciones de estos pueblos. De esta manera, el criterio pedagógico sostuvo que la integración del indígena a la sociedad dependería de la castellanización y la alfabetización en lengua hegemónica y actuó descalificando, estigmatizando y reprimiendo sus usos en los espacios educativos. Pueden también mencionarse la ideología sanitaria que sancionó prácticas de atención de la salud y también prácticas alimentarias (Carenzo y Quiroga, 2006). Estas representaciones modelaron los perfiles profesionales, orientaron la producción científica y consiguieron instalarse en el sentido común de la población.

Las estigmatizaciones raciales e identitarias incidieron -y continúan ocurriendo- significativamente en las trayectorias escolares y oportunidades laborales de indígenas y afrodescendientes (Mancinelli, 2020; Dietz, 2017). Para mediados del siglo XX, las bajas tasas de escolaridad y las altas tasas de analfabetismo pusieron en evidencia una marcada desigualdad en el acceso a bienes y servicios fundamentales (Michi, 2010). De esta forma, las demandas educativas sostenidas desde los movimientos sociales indígenas y afrodescendientes cobran un particular impulso para este periodo y asumen un rol estratégico en los proyectos por alcanzar mejoras en las condiciones de vida, a la vez que buscan generar recursos para producir respuestas concretas a las problemáticas de acceso a salud, trabajo, territorio, mayor, y mejor educación (Pelchor Arevalo, 2019; Choque Quispe, 2017, Mato, 2012)<sup>(4)</sup>.

Por un lado -como se adelantó en la introducción-, estas luchas han logrado introducir cambios legislativos durante las reformas constitucionales que tuvieron lugar entre los años 1980 y 2010<sup>(5)</sup> en varios países de la región e impulsaron el desarrollo de políticas y programas interculturales principal-

<sup>(4)</sup> En este trabajo, Mato presenta dos tablas que muestran la diferencia en el acceso a la educación y el empleo que se registra en la población indígena con relación a la población no indígena en diferentes países de América Latina (2012, p.26).

<sup>(5)</sup> El autor en este texto ofrece un panorama sintético de los contextos constitucionales, leyes y políticas de Educación Superior referente a pueblos indígenas y afrodescendientes actualmente vigentes en los diversos países latinoamericanos. <https://untref.edu.ar/uploads/Documentos/2-2.pdf>

mente en las áreas de educación y salud (Mato, 2012). Por otro lado, vemos que para esta segunda mitad del siglo XX cobra impulso definitivo el proceso de expansión del sistema educativo<sup>(6)</sup> (Puiggrós, 1984). También, en esta etapa se inicia un proceso de ampliación en la oferta de la enseñanza superior que se expresa a escala regional con la creación de nuevos espacios académicos, muchos de ellos orientados a cubrir demandas a nivel territorial, situación que evidencia cierto interés de avanzar hacia la democratización de la Educación Superior. Este interés va a reflejarse también en las formas de asumir la extensión universitaria y en la relación entre producción científica y sociedad, aunque no de manera amplia y con una presencia variable dependiendo de los distintos campos disciplinares (Mancinelli, 2017).

En conjunto, estas circunstancias permitieron algunas mejoras significativas sobre las tasas de escolaridad, particularmente en el nivel primario y en la enseñanza secundaria, pero además contribuyeron a la conformación de demandas educativas orientadas más específicamente a la enseñanza superior (Aguilera Urquiza y Nacsimento, 2010). Se puede sintetizar el proceso a partir de la descripción de algunas retroalimentaciones que se generaron entre los factores demarcados arriba. El desarrollo de políticas de educación intercultural bilingüe (EIB) requirió intervenciones en el campo de la capacitación docente y motivó la formación de maestros indígenas (Hecht y Schmitd, 2016). Esta formación representa el primer momento en la trayectoria de profesionalización dentro de estos pueblos y estimuló también la creación de profesorados interculturales (Mato, 2008; Dietz y Mateos Cortes, 2011, Ossola, 2015). Dentro de estas primeras experiencias de profesionalización de indígenas y afrodescendientes, se deben agregar las capacitaciones de agentes sanitarios orientadas por nuevos modelos de atención de la salud como la atención primaria en salud (APS) y la promoción de la salud

<sup>(6)</sup> Puiggrós (1981), en su trabajo "La educación popular en América Latina. Orígenes, polémicas y perspectivas", describe las dificultades que ha tenido el sistema educativo a nivel regional durante las primeras décadas del siglo XX para alcanzar su expansión, especialmente para atender la demanda en áreas rurales.

(PS) entre los años 1970 y 2000 (Duque-Paramo, 2007).<sup>(7)</sup> El involucramiento de IES y de proyectos de extensión universitaria en estas formaciones generó experiencias muy ricas de trabajo colaborativo que ayudaron a producir reflexiones sobre la relación de estas instituciones con los saberes y conocimientos locales y comunitarios y modificaron el mapa de actores sociales.

Para finales de la década de 1980, comienzan a establecerse las primeras políticas de cupos y de becas para mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso de estudiantes indígenas y afrodescendientes en IES convencionales (Mato, 2012). Entre fines del siglo XX y principios de XXI se establecen los primeros centros de formación superior y universidades creados por organizaciones indígenas<sup>(8)</sup>.

Dentro de la amplitud y diversidad de programas, políticas y experiencias que se desarrollaron para dar respuestas a demandas de colectivos y comunidades indígenas y afrodescendientes, las investigaciones realizadas por Mato (2012) en esta temática le permitieron identificar cinco tendencias marcadas en la formulación de propuestas:

1. Programas de inclusión de individuos indígenas y afrodescendientes como estudiantes en IES convencionales;
2. Programas de formación técnica o profesional (que otorgan títulos u otras certificaciones);
3. Programas y proyectos de programas de investigación o de vinculación social desarrollados por IES convencionales;
4. Convenios de ejecución entre universidades y otro tipo de IES convencionales y organizaciones o comunidades indígenas;
5. Universidades y otro tipo de instituciones interculturales de Educación Superior .

<sup>(7)</sup> Estos modelos reconocen la incidencia de los factores sociales y culturales en los procesos de atención de la salud y la enfermedad. La APS surge de diversas experiencias de programas de salud basados en la comunidad, realizados a partir de iniciativas populares, participativas en Nicaragua, Costa Rica, Honduras, México, Sudáfrica e India, y en las propuestas de acción concientizadora de Paulo Freire, de investigación-acción participativa de Orlando FalsBorda y de promoción de los recursos propios en el cuidado de la salud. (Duque-Paramo, 2007, p.134)

<sup>(8)</sup>En Argentina el (CIFMA) creado en 1985 en la provincia de Chaco, dedicado a la formación de profesores interculturales bilingües. En Bolivia el centro AGRUCO creado en 1985, dentro de la Facultad de Ciencias Agrícolas, Pecuarias, Forestales y Veterinarias de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), en Cochabamba con el objetivo de contribuir al desarrollo endógeno sostenible a partir de la ecología la revalorización de los saberes locales y la sabiduría de los pueblos indígenas originarios; el Instituto Normal Superior Pluriétnico Tumuchugua, para los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia, creado en 1994 como objetivo formar y capacitar docentes en educación intercultural bilingüe; el Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos (PROEIB-Andes) creado en 1996; la Universidad Intercultural Indígena Originaria Kawsay (UNIK) creada en 1998; La Universidad Pública de El Alto (UPEA) creada en el año 2000 como resultado de una gran movilización. La Universidad Indígena Intercultural (UII), que comenzó a funcionar en 2005. En Brasil el Programa de Licenciatura Indígena (PROLIND), creado en 2006 por la Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia en el marco de la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECADI) del Ministerio de Educación y Cultura; el Centro Amazónico de Formação Indígena (CAFI) en 2009; el programa de becas que otorga la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), la que actualmente apoya un contingente de 3.858 estudiantes indígenas en todo Brasil; el Programa Trilhas de Conhecimentos, creado en 2004 por el Laboratório de Pesquisa em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (LACED), del Departamento de Antropología del Museo Nacional, dependiente de la Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). El Programa Pindorama, creado en 2001 por la Pontificia Universidade Católica (PUC) del Estado de São Paulo, reserva cupos para indígenas en varias carreras. En Ecuador la Universidad de Cuenca (UC), Entre 1991 y 2007 jugó un papel pionero en la formación de profesionales indígenas; la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) creada en 1994, también jugó un papel pionero en la formación de profesionales indígenas ampliando su oferta académica con la Licenciatura en Ciencias de la Educación, con menciones en Docencia Parvularia Intercultural Bilingüe, Docencia Básica Intercultural Bilingüe. En Guatemala, IES privadas son las que más han venido comprometiéndose con el tema desde hace varios años, se crea en 1986 la Universidad Rafael Landívar dirigida por sacerdotes jesuitas para trabajar temas lingüísticos y culturales; El Programa de Desarrollo Integral para la Población Maya (PRODIPMA) apoyó investigaciones que sirvieron de base para el desarrollo de materiales didácticos, y otorgó becas; entre 1997 y 2008. En México CGEIB (Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe) promovió la creación de varias universidades interculturales que conforman la red UI's. En Nicaragua, la BICU creada en 1991, y la URACCAN creada en 1995, las dos universidades actualmente ofrecen 16 cursos de maestría, 37 carreras de grado (entre licenciaturas e ingenierías), 12 cursos de técnico superior, 15 diplomados y 51 cursos de educación continua.

Cerrando este recorrido contextual e histórico, resulta necesario hacer referencia a las condiciones sociales, territoriales e históricas que se transitan en las últimas décadas. Los significativos avances en materia legislativa tienen como contracara, procesos paradigmáticos como el de la ampliación de las fronteras agroindustriales y la aplicación de nuevas tecnologías, que derivó en una nueva etapa de despojos territoriales y exclusión de fuerza de trabajo (Iñigo Carrera e Iñigo Carrera, 2017). Estas circunstancias inciden de múltiples formas en la configuración de demandas de acceso y de participación en el sistema superior de enseñanza ya que supone la posibilidad de disputar recursos sociales, culturales y tecnológicos que permiten resolver la subsistencia y el desarrollo de sus territorios (Mancinelli, 2019).

### **3. Educación superior: pueblos indígenas y afrodescendientes como campo de acción, intervención e investigación**

Un aspecto para destacar sobre este campo es que se fue conformando a partir del involucramiento de múltiples actores indígenas y no indígenas comprometidos con avanzar en procesos de acceso, movilidad, circulación y producción de conocimientos de, en y con poblaciones que históricamente han quedado excluidas de este nivel de enseñanza, como las indígenas y las afrodescendientes. Otro aspecto para destacar es que durante la última década y media la producción de estudios, de proyectos y de experiencias creció significativamente a nivel regional.

La diversidad de actores y de disciplinas que se congregan en la temática, si bien imprime un carácter heterogéneo y heterodoxo al campo de estudios, se destaca por producir desde la perspectiva de la investigación/acción. Entre los principales actores que participan en esta producción de análisis, pueden mencionarse: ancianos e intelectuales indígenas, antropólogos, pedagogos, trabajadores sociales, sociólogos y estudiantes universitarios indígenas y no indígenas. Es decir, son estudios realizados por quienes participan del diseño y el desarrollo de estos programas con el objetivo de dar cuenta de los balances que ellos mismos realizan con relación a los objetivos trazados en el diseño del proyecto y los procesos de redefinición de objetivos.

Entre los años 2007-2011, el proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en la Educación Superior en América Latina (UNESCO-IESALC) avanzó en la

tarea de identificación y registro de una amplia diversidad de experiencias generadas para atender y acompañar demandas específicas de comunidades y colectivos indígenas y afrodescendientes. Los aportes del mencionado proyecto son enormes no solo porque rescata cuantiosa información en materia de innovación pedagógica, además porque a partir de los análisis de estas experiencias se ha podido reconocer y reflexionar sobre cómo los muy diversos contextos socioterritoriales y actores –indígenas y no indígenas– dieron forma a una diversidad de iniciativas de programas, políticas y espacios de trabajo colaborativo. A través de estas investigaciones también fue posible identificar las principales dificultades y desafíos que conlleva el desarrollo de estas iniciativas.

Los resultados del proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en la Educación Superior en América Latina (UNESCO-IESALC) ayudaron a definir líneas de acción para acompañar, fortalecer y ampliar redes de trabajo colaborativo. Con intención de desarrollar estas líneas de acción se conforma el programa Educación Superior y Pueblos indígenas y Afrodescendientes en América Latina de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, y se organiza la Red Interuniversitaria de Educación Superior y Pueblos indígenas y Afrodescendientes en América Latina (Red ESIAL). La Red ESIAL se propone como un espacio de cooperación interinstitucional y tiene como principal objetivo generar. La red nuclea IES y universidades creadas y gestionadas por organizaciones indígenas, interculturales, comunitarias, como también IES y universidades “convencionales”-incluyendo, facultades, centros, institutos, programas u otras unidades particulares- con el objetivo de promover la colaboración y facilitar intercambios entre espacios académicos que valoran los conocimientos, idiomas, historias y proyectos de pueblos indígenas y afrodescendientes y que desarrollan actividades en colaboración con sus miembros, comunidades u organizaciones<sup>(9)</sup>. Esta Red también tiene el propósito de continuar con la tarea de documentación y producción de análisis de experiencias de programas y políticas que trabajan junto y con colectivos indígenas y afrodescendientes.

<sup>(9)</sup> <http://untref.edu.ar/sitios/ciea/red-esial/>

Desde estos espacios colaborativos, para profundizar y afianzar las líneas de acción definidas desde la Red ESIAL, se realiza desde el año 2014 anualmente el coloquio Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina. Cada uno de los encuentros han sido muy exitosos en tanto que logran, año a año, avanzar en la ampliación de la Red y ayudan al sostenimiento y desarrollo de programas. Las ponencias presentadas durante los encuentros son reunidas en una colección de libros que hoy suman cinco volúmenes. La mayoría de los artículos publicados en esta colección son producidos de manera colectiva. Es destacable la organización y presentación de los trabajos que en líneas generales sostiene cada uno de estos libros. Especialmente porque logra dar cuenta de las diversidades de escenarios sociales, étnicos, territoriales y lingüísticos sobre los que se delimitan cada una de esas experiencias.

El desarrollo de este campo se refleja también en mesas de trabajo y simposios de diferentes congresos y reuniones científicas a nivel nacional y regional. Entre ellas, se puede mencionar la XI Reunión de Antropología del Mercosur en 2015, con la mesa de trabajo "Indígenas y Educación Superior: políticas, experiencias y producción colaborativa de conocimientos" coordinada por Paladino y Rosso, investigadoras referentes en esta temática en Brasil y Argentina. Las ponencias presentadas en este congreso fueron ampliadas y editadas en dos publicaciones. El Dossier presentado en la Revista Digital del Centro de Investigaciones Sociales y Educativas (CISEN) de la Facultad de Humanidades de Universidad Nacional de Salta y el Dossier presentado en la Revista del Instituto de Investigaciones en Educación de la Facultad de Humanidades (RIIE) de la Universidad Nacional del Noreste (UNNE). Muchos de estos espacios se han integrado a la Red ESIAL.

Por último, para cerrar esta breve delimitación del campo se debe hacer mención del lugar que ha asumido la Conferencia Regional de Educación Superior desde 2008. Tomado los aportes de estas experiencias y los resultados del conjunto de investigaciones producidas en la temática, señala dentro de su declaración final que el reto para la Educación Superior no es el de incluir a indígenas y afrodescendientes dentro de sus instituciones tal como estas existen y se desarrollan hoy en día, sino transformar estos espacios para que sean adecuados a las diversidades propias que se expresan en las sociedades latinoamericanas y den participación a diversos conocimientos,

saberes, cosmovisiones y proyectos de desarrollo cultural (Mato, 2018)<sup>(10)</sup>. A diferencia de la conferencia del 2008, para la CRES 2018<sup>(11)</sup> la temática “Educación Superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina” se constituye como uno de los ejes temáticos, en el cual se enfatiza la necesidad de destinar recursos para promover la diversidad cultural y la interculturalidad en la enseñanza superior y se señala con especial relevancia la necesidad de trabajar para “desmontar los mecanismos generados de racismo, discriminación y otras formas de intolerancia que aún están presentes en las sociedades latinoamericanas” (CRES, 2018, p.13).

#### 4. Experiencias, avances y desafíos

Por fuera de la universidad circulan saberes, conocimientos, experiencias visones que nos invitan a repensar las relaciones con aquellos que tradicionalmente se han llamado destinatarios de la extensión u objetos de investigación” (Anquín, et al., 2019)

¿Porque es imprescindible estructurar una Educación Superior capaz de sostener una perspectiva intercultural que supere todo sesgo monoculturalista y colonialista? ¿Qué condiciones hacen necesario direccionar la Educación Superior hacia este objetivo?

La información producida en los estudios referidos de manera sintética en el apartado anterior permite responder estos interrogantes. Trabajos como lo de Palechor Arévalo (2016), Choque Quispe (2016) –reconocidos intelectuales indígenas– y Hooker Blandford (2016) –afrodescendiente– entre otros, ayudan a comprender de qué maneras los conocimientos de estos pueblos están inmersos en estructuras epistemológicas que deben ser recuperadas y situadas como patrimonio cultural de estos pueblos. Principalmente porque permiten operar de manera concreta en el proceso de formación de profesionales indígenas en pos de alcanzar el desarrollo de sus territorialidades y la recuperación de sus autonomías con el objetivo de avanzar efectivamente en lo que se define como “buen vivir”.

<sup>(10)</sup> CRES 2018 entrevista a Daniel Mato

<sup>(11)</sup> Declaración de la CRES 2018

Entre los principales logros a destacar de estas experiencias, encontramos que las mismas resultan favorables para que individuos indígenas y afrodescendientes accedan a oportunidades de Educación Superior y culminen sus estudios. Estas experiencias muestran también las posibilidades que ofrece el enfoque intercultural para responder a demandas concretas y desarrollar ofertas educativas pertinentes capaces de acompañar los proyectos de desarrollo de los colectivos y/o comunidades de los diversos pueblos indígenas y afrodescendientes.

El enfoque intercultural es una herramienta en la medida que, en su carácter descriptivo, analítico y crítico ayudan a reconocer el conjunto de interrelaciones -las constelaciones sociales- que estructuran una sociedad dada en términos de cultura, etnicidad, lengua, religión asumiendo las relaciones de poder político socioeconómico (Dietz, 2017). Sin duda, las luchas de los movimientos sociales indígenas y afrodescendientes vienen a cuestionar esas relaciones de poder que se ejercen mediante complejos procesos de estigmatización, prácticas racistas y discriminatorias.

Entre los principales problemas y desafíos que enfrentan estas propuestas pueden mencionarse: la insuficiencia y precariedad presupuestaria para sostener los programas de becas, movilidad y capacitación docente y profundizar en investigación; el racismo por parte de funcionarios y otros sectores de la población, situación que tiende a afectar el desarrollo de sus actividades y la rigidez de los criterios de evaluación.

El problema de la evaluación es particularmente significativo, porque además de alguna manera enlaza las otras problemáticas, la presupuestaria y la formación de recursos docentes.

¿Cómo evaluar la calidad y la pertinencia de estas propuestas formativas? El trabajo de Hooker Blandford (2016) -ya mencionado arriba- describe, los pormenores del proceso de evaluación y acreditación para la calidad educativa de la Red de Universidades Indígenas y Comunitarias de Abya Yala (América Latina), RUIICAY, fundada en Quito, Ecuador en 2008. Para esto, sistematiza los principales instrumentos jurídicos que dan lugar a la emergencia de estas instituciones en los diferentes países de América Latina. Al recuperar estos marcos normativos logra identificar las inconsistencias jurídicas producidas en el proceso de evaluación y que significaron el doloroso cierre de la Universidad Amawtay Wasi de Ecuador que integra esta red.

Por otro lado, se puede mencionar el Convenio 169 de la OIT y en especial el artículo 27:

Los programas de educación superior destinados a estos pueblos deben] responder a sus necesidades particulares y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales] [los gobiernos deberán reconocer el derecho de estos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de comunicación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente (Mato, 2015 p.8).

Quienes, como actores universitarios participamos de estos espacios de trabajo colaborativo con el interés de atender problemáticas de desigualdad e inequidad en el acceso a bienes sociales indispensables -educación, salud, trabajo, vivienda, tierra y territorio-, aprendimos a reconocer el rol que asumen las prácticas, los saberes y conocimientos locales y comunitarios para atender dichas problemáticas. Tomando como referencia la extensión universitaria se puede afirmar que: no hay proyecto de extensión, sin la demanda concreta de las comunidades que llamamos "destinatarias". Además, el desarrollo de estos proyectos depende sustancialmente del trabajo colaborativo y del aporte de saberes, prácticas y conocimientos que cada actor pone en circulación dentro de estos espacios.

## Referencias

- Aguilera Urquiza A. H. y Nacsimento A.C. (2010). O desafio da interculturalidade na formação de professores indígenas. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, 4 (1), pp. 44-60.  
<https://seer.ufrgs.br/EspaçoAmeríndio/article/view/94119/53159>
- Anquín, A., Argañaraz, M., Duran, A., Guaymas y A. Jerez, A. (2019). *Servicio, investigación y aprendizajes desde el Centro de Investigaciones Sociales y Educativas del Norte argentino (Cisen) de la Universidad Nacional de Salta. Reflexiones sobre un acercamiento duradero con escuelas con población indígena*. En Mato (coordinador), Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Colaboración intercultural: experiencias y aprendizajes. (49-64). EDUNTREF.
- Choque Quispe M. E. (2015). *Educación superior indígena basada en saberes y conocimientos propios en Bolivia*. En Mato (coordinador), Pueblos indígenas y educación superior. Contextos y experiencias. (pp. 109-130). UNTREF.
- Del Popolo F. (2017). *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dietz, G. (2017). Interculturalidad: una aproximación antropológica. *Perfiles Educativos*. Vol. 39 N°156. pp. 192-207. IISUE-UNAM
- Dietz, G. y Mateos, L. (2009). *El discurso intercultural ante el paradigma de la diversidad: estructuraciones subyacentes y migraciones discursivas del multiculturalismo contemporáneo*. En L. Valladares, M. Pérez y M. Zárate (coords.). Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia. (pp. 23-54). UAM-I-Juan Pablos Editor.
- Duque-Páramo, M. (2007). Cultura y salud: elementos para el estudio de la salud y las inequidades. *Investigación en Enfermería: Imagen y Desarrollo*, 9 (2), pp.127-142. Pontificia Universidad Javeriana.
- Hecht A.C. (2011). *Encrucijadas entre las familias wichí y las escuelas. Procesos de apropiación, resistencia y negociación en la educación intercultural bilingüe (Formosa, Argentina)*. Editorial Académica Española.

- Hecht A.C. y Schmidt M., (2016). *La importancia del rol docente en las políticas interculturales en educación*. En Hecht A.C., Schmidt M. Maestros de la educación intercultural bilingüe. (pp. 9-27). Noveduc.
- Iñigo Carrera, J. e Iñigo Carrera, V. (2017). Capitalismo y pueblos indígenas en el Chaco argentino: formas y determinaciones de una subjetividad productiva. *Revista Antropologías del Sur*, 7, pp.117-139. Revista de la Escuela de Antropología. Universidad Académica de Humanismo Cristino.
- Lenton D., Thisted S., Padawer A., Mancinelli G. y Aliata S. (2015). ¿Una Universidad Nacional Intercultural Indígena en Argentina? Apuntes sobre la audiencia pública efectuada en el Congreso Nacional, el 7 de agosto de 2013. En *Boletín A&E*. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires, pp.13-2.
- Mancinelli, G. (2019). *Territorialidad y educación superior en comunidades wichí del noreste salteño*. Tesis de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.
- Mato, D. (2008). No hay saber “universal”, la colaboración intercultural es imprescindible. *Alteridades* 18 (35), pp.102-114.
- (2012). Heterogeneidad social e institucional, interculturalidad y comunicación intercultural. *MTRIZes*. 6 (1), pp. 43-61.
- (2017). *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Democratización, interculturalización y descolonización*. En Mato (coordinador), *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Políticas y prácticas de inclusión, democratización e interculturalización* (pp.11-41). EDUNTREF.
- (2019). *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: del diálogo de saberes, a la construcción de experiencias mutuamente provechosas de colaboración intercultural. Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Colaboración intercultural: experiencias y aprendizajes*. (pp.11-41). EDUNTREF.
- Mato, D. (2020). (en prensa). El racismo en los sistemas e instituciones de educación superior. Sus múltiples formas, problemas que ocasiona, y posibilidades de erradicación.

- Michi, N. (2010). Movimientos campesinos y educación. El movimiento de los trabajadores rurales sin tierra y el movimiento campesino de Santiago del Estero. Editorial El Colectivo.
- Ossola, M. (2015). *Aprender de las dos ciencias. Etnografía con jóvenes wichi en la educación superior de Salta*. EDUNSE.
- Paladino, M. (2009) Pueblos indígenas y educación superior en la Argentina. Datos para el debate. *ISEES: Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, 6, pp. 81-122. Fundación Equitas.
- Pelchor Arevalo, L. (2017). *La Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN): una apuesta a la construcción de interculturalidad*. En Mato (coordinador), Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. (pp.154-177). IESALC.
- Puiggrós, A. (1984). *La educación popular en América Latina*. Nueva Imagen.
- Restrepo, E. (2018). *Etnografía. Alcances, técnicas y éticas*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2012). Políticas curriculares en tiempos de multiculturalismo: proyectos educativos de/para afrodescendientes en Colombia. *Currículo sem Fronteiras*. 12, (1), pp.157-173.  
<https://www.curriculosemfronteiras.org>
- Sarasola C. M. (1992). *Nuestros paisanos los indios*. EMECÉ.
- Schmidt M. (2017). *Crónicas de un (Des) ordenamiento territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*. Buenos Aires. <https://www.teseopress.com/cronicas>
- Torres, J. (2008). Diversidad cultural y contenidos escolares. *Revista de Educación* 345, pp.83-110. Ministerio de Educación y Formación Profesional - Gobierno de España.
- Trincherro H. (2001). *Los Dominios Del Demonio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Turra-Díaz O. (2012). Currículo y construcción de identidad en contextos indígenas chilenos. *Educ*. Vol. 15, No. 1, pp. 81-95. Universidad de La Sabana / Facultad de Educación.

## **Bionota:**

**Gloria Mancinelli.** Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Docente en las Licenciaturas en Nutrición (Universidad de Buenos Aires) y Trabajo Social (Universidad Nacional de Luján).

**Correo electrónico:** [mancinelli.gloria@gmail.com](mailto:mancinelli.gloria@gmail.com)

## 5. La evolución de la planificación educativa en el contexto de América Latina

Marco Aurelio Navarro Leal

### RESUMEN

El ensayo tiene como propósito revisar la evolución de la noción de planificación educativa en el contexto de América Latina, desde su nacimiento en la década de los cincuenta hasta la actualidad. El estudio se hace a través de textos publicados en los que sus autores hacen explícita su concepción de esta disciplina al relacionarla con las políticas educativas. El trabajo se divide en cuatro apartados: los orígenes de la planificación educativa, el optimismo educacionista, el desencanto por la educación, hacia una nueva planificación y se finaliza con una recapitulación que muestra una síntesis de los principales rasgos que caracterizan la evolución.

**Palabras clave:** planificación educativa; educación y desarrollo; América Latina.

## 5. The evolution of educational planning in the context of Latin America

Marco Aurelio Navarro Leal

### ABSTRACT

The purpose of this essay is to review the evolution of the notion of educational planning in the Latin American context, from its inception in the decade of the fifties to actual times. Analysis is done through publications where authors have made explicit their concepts about the discipline when related to educational policies. The work is divided into four sections: origins of educational planning, the educationalist optimism, the disenchantment of education, towards a new educational planning; the essay ends with a recapitulation that brings about the main features of its evolution.

**Key words:** educational planning; development education; Latin America.

## 5. A evolução do planejamento educacional no contexto da América Latina

Marco Aurelio Navarro Leal

### RESUMO

O objetivo do ensaio é revisar a evolução da noção de planejamento educacional no contexto da América Latina, desde seu nascimento na década de 1950 até a atualidade. O estudo é feito por meio de textos publicados nos quais seus autores explicitam sua concepção dessa disciplina ao relacioná-la com as políticas educacionais. O trabalho divide-se em quatro seções: as origens do planejamento educacional, o otimismo educacional, o desencanto com a educação, rumo a um novo planejamento e termina com uma recapitulação que mostra uma síntese das principais características que caracterizam a evolução.

**Palavras-chave:** planejamento educacional; educação e desenvolvimento; América Latina.

## 5. L'évolution de la planification de l'éducation dans le contexte de l'Amérique latine

Marco Aurelio Navarro Leal

### RESUMÉ

L'objet de cet essai est de passer en revue l'évolution de la notion de planification de l'éducation dans le contexte de l'Amérique latine, depuis sa naissance dans les années 1950 jusqu'à nos jours. L'étude se fait à travers des textes publiés dans lesquels leurs auteurs expliquent leur conception de cette discipline en la reliant aux politiques éducatives. L'ouvrage est divisé en quatre sections: les origines de la planification de l'éducation, l'optimisme de l'éducation, le désenchantement de l'éducation, vers une nouvelle planification et se termine par une récapitulation qui montre une synthèse des principales caractéristiques qui caractérisent l'évolution.

**Mots clés:** planification de l'éducation; éducation et développement; Amérique Latine.

## **1. Introducción**

Así como los sistemas educativos de las naciones van sufriendo ajustes de acuerdo con las prioridades establecidas por sus gobiernos en distintos momentos de la historia, la planificación de aquellos también se transforma para hacer frente a los desafíos que le son planteados. Si bien la planificación, tradicionalmente fue vista como un vehículo unidireccional para la implementación de las políticas educativas, o como una técnica social ideológicamente neutra, en épocas más recientes se puede percibir como el vínculo entre los distintos grupos de interés educativo; a saber, comunidades, padres de familia, profesores, estudiantes, empleadores, investigadores y, por supuesto, los políticos, para llevar a cabo un cambio planeado. Es propósito de este ensayo revisar la evolución que esta ha tenido en América latina, en el contexto del desarrollo de las políticas educativas, para lo cual se visitaron distintas fuentes bibliográficas que han sido relevantes para este fin.

## **2. Orígenes de la planificación educativa**

La planificación educativa como un hecho social ha existido desde la antigüedad, si se considera que las civilizaciones siempre han realizado ciertos ajustes para educar a los distintos segmentos poblacionales, según sus funciones: guerreros, sacerdotes, gobernantes, esclavos. Pero como campo de estudio y actividad profesional ganó reconocimiento al iniciar la década de los sesenta, con la creación en 1963, del Instituto Internacional para la Planificación Educativa por parte de la UNESCO, en París, como respuesta al surgimiento de los primeros estudios que dieron pie a la economía de la educación. El primer director de esta institución la definió de la siguiente manera:

(...) la planificación educativa, en su sentido genérico más amplio, es la aplicación del análisis racional, sistemático, al proceso de desarrollo educativo con el objeto de hacer a la educación más eficaz y eficiente al responder a las necesidades y metas de sus estudiantes y la sociedad (...) la planificación educativa es ideológicamente neutra. Sus metodologías son suficientemente flexibles y adaptables para acomodarse a situaciones que difieren ampliamente en ideología, nivel de desarrollo y forma de gobierno. Su lógica básica, conceptos y principios son universalmente aplicables, pero los métodos prácticos para aplicarlos pueden ir desde lo crudo y simple hasta lo altamente sofisticado, dependiendo de las circunstancias (Coombs, 1970, p. 14).

Algunos autores mencionan que la planificación educativa es creación de América Latina (Gale, 1973; Schilfelbein, 1981) por haberse originado en una reunión de ministros de economía llevada a cabo en Lima, Perú, en 1956 y en la que se reconocía la necesidad de un crecimiento planificado de los sistemas educativos de la región. El hecho es que en buena medida la percepción que en ese entonces se tenía, en mucho coincidía que se trataba de una técnica ideológicamente neutra.

### 3. El optimismo educacionista

Como consecuencia de lo anterior, para los gobiernos de América Latina, como para otros de países en vías de desarrollo, la educación encerraba una promesa; de acuerdo con las formulaciones de la economía de la educación, ésta ya no debería considerarse un gasto, sino una inversión redituable para el desarrollo, entendido en ese entonces como crecimiento económico. Las tareas de la planificación educativa consistían en la elaboración de aquellas proyecciones y presupuestos que permitieran prever los requerimientos escolares necesarios para acelerar la expansión de los servicios educativos.

En el libro de Laurence Gale (1973) publicado inicialmente en Inglaterra en 1969, con el título de *Education and development in Latin America*, el autor refiere que el año de 1956 puede ser considerado como un año clave para la educación en Latinoamérica, en este, la Organización de Estados Americanos

colaboró con UNESCO en la instalación de una conferencia sobre Educación Libre y Obligatoria celebrada en Lima, en la que los ministros de educación reconocieron la esterilidad de este sector al no estar vinculado a la economía, por lo que recomendaban la adopción de métodos de planificación.

En los años siguientes hubo otras conferencias sobre educación y planificación, y

En 1961, la Alianza para el Progreso, en un plan de diez años determinó las metas a lograr para hacer de la enseñanza un instrumento eficaz de progreso. En 1962, la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Social publicó la Declaración de Santiago de Chile (Gale, 1973, pág. 38).

Esta Declaración fijó la agenda de los gobiernos de la región respecto a la educación, con metas a alcanzar para 1970, entre otras: instrucción primaria universal, triplicar la matrícula de secundaria, duplicar la matrícula universitaria, aplicar en educación no menos del 15 % de los fondos provenientes de la Alianza para el Progreso y un 4 % del Producto Interno Bruto. Así, ese libro de Gale (1973) está dedicado a construir una relatoría pormenorizada de las actividades realizadas en cada país, para avanzar sobre estas metas. Huelga decir que la mirada estaba puesta sobre la relación de la educación con la economía en tanto factor de modernización y progreso. Esto explica las razones que llevaron a los economistas a incursionar en las filas de la planificación educativa y explica también la razón por la que el primer plan de desarrollo educativo de México, el llamado Plan de Once Años, en 1959, se haya elaborado en el Banco de México y no en la Secretaría de Educación Pública (Benveniste, 1970).

En esta perspectiva, al iniciar la década de los setenta, la Secretaría de Educación Pública editó una colección llamada SEP-Setentas y en esta publicó algunos trabajos relacionados con reformas e innovaciones educativas de distintos países, pero también otros estudios de interés general, como los dos tomos del título *Evolución reciente de la educación en América Latina* (UNESCO, 1976). La primera versión de este documento fue una edición mimeografiada en 1974 por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile. En esta se analiza la evolución cuantitativa de los sistemas educativos de la región,

describe tanto la matrícula en los distintos niveles escolares, así como los esfuerzos dedicados por 12 países de la región a la expansión del sector educativo. En la idea, claro, de que a una mayor escolaridad correspondía un mayor progreso.

En 1971, el libro titulado *Educación y desarrollo en América Latina* tuvo un cierto nivel de circulación. Su argumentación principal era la necesidad de un enfoque de planificación de recursos humanos como medio para que la educación tuviera una contribución efectiva al desarrollo de América Latina. En la introducción de este se puede observar la idea de la modernización. Eduardo Trejos argumentaba que en la

(...) etapa de desarrollo que vive América Latina impone (...) tener definido con claridad el rol que le cabe cumplir a nuestros sistemas educacionales (...) en relación con el cambio valorativo que sufre una sociedad tradicionalista al transformarse en una sociedad moderna (1971, p. 10).

En diciembre de 1979, en la Ciudad de México, UNESCO realizó la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América latina y el Caribe; la organización contó con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos, de acuerdo a la relatoría de José Blat Gimeno (1981), la cual inicia con un recuento de la evolución de la situación educativa en las dos décadas previas, la expansión, las reformas y el financiamiento; para terminar con una explicación sobre las grandes orientaciones generadas por esta conferencia, las cuales giraban en torno a

(...) equidad, igualdad soberana, interdependencia, interés común y cooperación entre todos los Estados, independientemente de su sistema económico y social, que corregirá las desigualdades y rectificará las injusticias actuales, permitirá eliminar la brecha creciente entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo y asegurará a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social creciente en la paz y la justicia (Blat Gimeno, 1981, p. 201).

Esta reunión de México fue el punto de partida para lo que tomó la forma de Declaración de México, que dio lugar al Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe. En dicha Declaración se indicaba la importancia de la educación para impulsar el desarrollo, se aseguraba que "(...) ningún país podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación" (Carreño Rivero, 2016, p. 67). Asimismo, este consensuado proyecto se planteaba ambiciosas metas a cumplir en un término de dos décadas, metas que, en el fondo no solo eran del ámbito educativo, sino también social, en tanto que sus principales argumentos eran los de reducir las profundas y lacerantes desigualdades de las sociedades latinoamericanas. Si bien los resultados no fueron los esperados, tanto por la crisis económica de los ochenta y sus secuelas, los esfuerzos desplegados dieron lugar tanto al desarrollo de distintos estudios y enfoques de planificación educativa, como a la formación de planificadores de la educación.

#### **4. El desencanto por la educación**

Las décadas de los sesenta y setenta vieron en América Latina una expansión inédita de sus sistemas escolares, así como las primeras reformas orientadas hacia una diversificación por sectores económicos (educación industrial, agropecuaria, pesquera, forestal, de servicios técnicos). Sin embargo, también aparecieron algunas miradas escépticas, no solo hacia la sobrevaloración de la educación para la modernización y el desarrollo, sino también hacia la planificación que la apoyaba. Distintas publicaciones dieron cuenta de un cierto desencanto, tanto por los resultados alcanzados por las políticas desarrollistas y su correlato educacionista (Pérez Rocha, 1983), como por el pesimismo reproductivista (Tedesco, 1983).

En el plano internacional se han distinguido señalamientos que en su momento han sido importantes para repensar el rumbo de la planificación. Por ejemplo, en 1971, en un seminario relacionado con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en Europa, Kjell Eide de Estados Unidos y Thomas Green de Inglaterra, lanzaban un enjundioso ataque contra los modelos cuantitativistas de las décadas anteriores, advirtiendo que estos, por sus limitaciones, ya no servían para la política pública durante los setenta, había que investigar –entre otras cosas— quié-

nes eran los alumnos y sus maestros y además reconceptualizar a la educación, ya que esta no era simplemente capacitar para el empleo (Green, 1971).

Lo anterior hizo que, durante la década, los estudios para la planificación se movieran prioritariamente en dos direcciones: por una parte, aquellos de carácter administrativo-financiero, cuyo locus era lograr una mayor eficiencia en la utilización de recursos escasos; y por otra estuvieron presentes los estudios de carácter estratégico, que se enfocaban hacia el análisis de proyectos de sociedad y del papel de la educación en estos. Reviviendo en los hechos, aquella vieja discusión entre los planificadores que se tipificaba con antinomias tales como planificación asignativa versus planificación innovativa (Pallán, 1979), o como planificación técnica versus planificación política. Indudable es el hecho de que los planificadores hayan tomado partido y esto se hiciera notorio no solo en sus enfoques, sino también en su lenguaje, en sus métodos y hasta en sus posiciones políticas. A objetos distintos correspondieron también disciplinas auxiliares diferentes; mientras unos recurrieron a los campos de la administración, organización, finanzas y modelación matemática, otros recurrieron a la Sociología, la Ciencia Política y la Economía.

Hacia 1976, en un seminario internacional organizado por el Instituto Internacional para la Planificación Educativa de la UNESCO, bajo el título de *Las estrategias de enseñanza-aprendizaje y la planificación educativa*, se argumentaba que "(...) aunque la distinción entre lo cuantitativo y lo cualitativo en el desarrollo de la educación es problemática (...) la planificación educativa ha estado en el pasado mayormente preocupada con problemas relacionados con ajustes cuantitativos" (Weiler, 1978, p. 12).

Hacia finales de la década de las reformas educativas, los setenta, y al mismo tiempo de las devaluaciones monetarias y de los precios internacionales del petróleo, que consignan el ingreso a una crisis de la economía a nivel mundial, se desarrollaron otros seminarios importantes, como uno convocado por académicos ingleses, para revisar la política educativa del Banco Mundial (Navarro Leal, 1980) y otro convocado por el Instituto Internacional para la Planificación Educativa de UNESCO (Weiler, 1980). En ambos se hacen planteamientos en el sentido de que la política educativa y la planificación que de esta se desprende, debe estar mayormente basada

en los requerimientos específicos del desarrollo de las sociedades, para lo cual es imperioso el reconocimiento de las características económicas, culturales y políticas locales.

En diversos estudios se señalaron y denunciaron las limitaciones de los enfoques iniciales basados en las ópticas reduccionistas de la ingeniería de sistemas y de las posiciones economicistas (Navarro Leal, 1987); también se ha criticado el conservadurismo de los enfoques gerenciales de la administración de las empresas productivas; aún más, se ha afirmado en varios foros que la planificación educativa se ha estancado en una crisis tanto de identidad como de legitimidad (Levin, 1988; Moncada, 1982).

En 1979, el Centro de Estudios Educativos y ediciones Gernika publicaron un volumen titulado *Educación y desarrollo dependiente en América Latina*, el cual fue compilado por Daniel A. Morales-Gómez. Los trabajos aquí integrados tienen como propósito "(...) evaluar los esfuerzos educativos desde el punto de vista de la justicia" (Morales Gómez, 1979). De los trabajos allí compilados, destacamos uno que se titula *La planificación educacional en América Latina: un quehacer político tras una técnica*. En este, el autor argumenta que, en las sociedades económica y culturalmente dependientes, con una creciente tendencia a poner a la educación al servicio de intereses de clase, la planificación educativa contribuye a la reproducción de las relaciones sociales de producción al interior de los sistemas educativos. Sin embargo, dado que la educación puede llegar a ser un factor crítico, el planificador debe desempeñar un papel político para el cual no es habitualmente formado. El autor identificaba ciertos temas de carácter contextual a ser considerados tanto para comprender el papel de la planificación educativa en América Latina, como para formar planificadores de la educación (Morales Gómez, 1980).

Se hacía evidente el desencanto, no solo sobre el potencial de la educación, sino también sobre el potencial de las teorías referidas al vínculo educación-sociedad. La esperanza de la escolaridad total y la erradicación del analfabetismo como medios para remontar graves problemas de la sociedad resultaron promesas ilusorias e ingenuas. Patricio Cariola, en el libro *La educación en América Latina*, comentaba que:

(...) ha llegado el momento de reflexionar sobre los planteamientos de la década desarrollista y escudriñar no solamente el problema de la insuficiencia radical de los sistemas escolares, sino también la incapacidad, igualmente crónica de cumplir aquellas metas fijadas por los 'visires' del llamado planeamiento integral (...) ni el cambio educativo lleva necesariamente al cambio social, ni la revolución política genera necesariamente avanzados sistemas educativos (1981, pp. 14-15).

Dicho libro contiene un capítulo de Ernesto Schilfelbein que tiene como propósito revisar las tendencias de la planificación educativa iniciadas desde los sesenta. El autor argumenta que la planificación educativa es creación de América Latina, mencionando las reuniones y actividades que sobre esto se realizaron en distintos países de la región a partir de 1956. Se creía que la educación podría estimular el desarrollo, pero la realidad fue destruyendo algunos mitos asociados a esta idea. Sin embargo, la experiencia de esas dos décadas – señala - llevó hacia un nuevo concepto de planificación, un enfoque distinto y otras técnicas.

El planificador se vio obligado a integrar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos, así como a utilizar todos los instrumentos que permitan dar una mejor educación; a enfocar sus tareas de forma interdisciplinaria y a incorporar en sus tareas labores relacionadas con diseño curricular, evaluación, formación de profesores. El cambio más dramático de observar es la desaparición de los planes, ya que la publicación de un volumen titulado *Plan de educación*, solo contribuye a generar resistencia. La responsabilidad del planificador sigue siendo asegurar la consistencia de proyectos, lo cual requiere de una mayor precisión de datos, así como de la colaboración de investigadores (Schilfelbein, 1981).

En este contexto crítico hacia la planificación educativa, McGinn y Warwick cuestionan el éxito de esta en América Latina y exploran los criterios sobre los cuales evaluar el papel desempeñado. Argumentan que no se puede evaluar a la planificación por la capacidad de esta para producir por si sola cambios radicales en la sociedad.

(...) el éxito de la planificación (...) se da en función de las habilidades en el desarrollo y manejo de las relaciones políticas y no de la competencia técnica. Consideramos la planificación esencialmente como proceso político, en que se manipula información empleando técnicas con una alta carga de legitimidad científica, imponer nuevas formas de organización (McGinn y Warwick, 1988, p. 209).

El análisis del desarrollo que tuvo la planificación educativa en El Salvador de 1967 a 1977, les permitió inferir algunas ideas sobre la naturaleza política de esta. Como respuesta a la pregunta planteada en el título, aseguran que la planificación, "para ser implementada, tiene que ser política" (McGinn y Warwick, 1988, p. 209), el éxito de la planificación educativa en El Salvador se debió a la astucia de personas que sabían aprovechar la imagen y las técnicas para imponer y defender sus intereses. Se prefiere no contrastar ciencia con política porque ello "(...) concibe un mundo de verdades independientes de las acciones de los seres humanos. En una ciencia dialéctica, toda ciencia es apasionada, interesada, porque todas las acciones humanas son interesadas" (McGinn y Warwick, 1988, pp. 229-230).

## 5. Hacia una nueva planificación educativa

En 1983, por encargo de UNESCO, Norberto Fernández Lamarra presentó a los responsables de la planificación educativa de 19 países latinoamericanos, un reporte sobre la evolución de la planificación educativa en la región, sus efectos y sus limitaciones. El análisis realizado permite arribar a un conjunto de señalamientos. El primero de ellos es que la planificación educativa en América Latina no surgió a partir de una decisión explícita de política educativa sino por la influencia de una planificación global, "por la orientación de los organismos internacionales y por la acción de grupos técnicos de ideología desarrollista y modernizante. Esto hizo que no fuera vista como parte de los procesos de gobierno y sus políticas". A esto se añadió "una excesiva concentración en la noción de planificación-libro de carácter fuertemente tecnocrático y con una débil investigación, reflexión y participación de los destinatarios". Se requiere una formulación de la planificación integrada

a los sistemas de gobierno y que atienda a los requerimientos de justicia social, que permita pasar a enfoques de microplanificación “en el que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo” (McGinn y Porter, 1988, p. 340).

Asumiendo la anterior intervención de Fernández Lamarra como una auto-crítica de los planificadores de la educación, McGinn y Porter (1988) cuestionan el significado de “éxito” y de “fracaso” de la planificación educativa. Mientras los críticos externos a la planificación podrían argumentar que un plan fracasó porque continúan las disparidades educativas, los planificadores podrían argumentar que el fracaso de un plan se debía a que los políticos no les hacían caso. Después de décadas de planificación educativa, se amplió la matrícula, se imprimió una mayor pertinencia, pero las disparidades sociales continuaron y los niveles de pobreza aumentaron ¿Significa esto que los planes no fueron llevados a la práctica? La posición de ese ensayo era que las decisiones que efectivamente han dado forma a la educación latinoamericana han sido tomadas de forma racional, utilizando la planificación, aunque la planificación en la práctica no es lo mismo que la planificación en la teoría, además de que no toda la planificación fracasa; sin embargo, puede serlo para aquellos que tienen una visión distinta sobre el tipo de educación que conviene al país, aunque lo realizado haya sido consistente con lo esperado.

El modelo de planificación dominante en América Latina es de carácter “normativo”. Después de revisar algunos casos, infieren que, aunque la planificación-teoría tuvo este carácter, la planificación-práctica que obtuvo cierto éxito fue de carácter “situacional” o “estratégico”. El ensayo mencionado “(...) termina sugiriendo que el mejoramiento de la planificación requiere mejor teoría. Para desarrollar esta teoría (...) hay que desmitificar la planificación distinguiendo entre la retórica de esta y las acciones planeadas que si ocurren” (McGinn y Porter, 1988, p.235), por lo que, aquellos que critican a la planificación educativa por su incapacidad para lograr una justicia social, se les dice que esa crítica está mal ubicada, pues se debe tener en cuenta de que es la educación la que simplemente reproduce la estructura económica y política vigente. “En la medida en que se preste una mayor atención al proceso real de toma de decisiones políticas y de cambio, crecerá la probabilidad de que los que están preocupados por la justicia social alcancen sus metas” (McGinn y Porter, 1988, p. 256).

Como consecuencia de la crisis financiera de la llamada década perdida, la última década del siglo trajo consigo no solo una nueva racionalidad para administrar los recursos públicos, incluidos los educativos. Fue interesante notar que, para el caso de la educación superior mexicana, el modelo de planificación impulsado por el Sistema Nacional de Planificación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) durante la década de los ochenta fue altamente normativo y lo que produjo fue una colección de planes institucionales, que terminó siendo denominada por los planificadores de ese tiempo como la “canasta de cuentos mexicanos”. En palabras de Fernández y Santini“(...) la práctica técnico-política de esta planificación ha sido dominada por el paradigma ‘normativo’ y ‘centralizante’, situación que ha llevado (...) a la disociación de los planteamientos técnicos del ámbito político y, por consiguiente, de la toma de decisiones (1993, p. VI)”. Durante la década de los noventa, la educación superior pública en México tuvo una planificación institucional basada en proyectos conectados a diagnósticos y sobre los cuales, la Secretaría de Educación Pública aportaba financiamientos extraordinarios (Navarro Leal, 2005), esquema que, aunque con distinto nombre y algunas variantes, se ha mantenido a la fecha.

Conforme avanza el siglo XXI, nuevos temas de atención diversificaron la atención de los planificadores: rendición de cuentas, presupuesto por programas, crecimiento del sector privado, acreditación y certificaciones, rankings, movilidad académica, flexibilidad curricular, nuevos proveedores de servicios educativos, todo esto en un contexto de privatizaciones, de inestabilidad económica internacional, tratados internacionales, devaluaciones, inflación, mayor desigualdad social. Una mayor incertidumbre trajo consigo nuevas reflexiones para la planificación social y educativa. Al analizar los enfoques mayormente usados en América Latina, así como también los enfoques relacionados con la gestión de las reformas educativas, Inés Aguerrondo, después de valorar los enfoques normativos y situacional, privilegia el enfoque de la “complejidad” en el cual “el sujeto está también en la situación, pero con una actitud distinta”. Este enfoque, argumenta, “ayuda a pensar para la planificación de la educación, la gestión en la incertidumbre, y así crear el tipo de intervención política que hace la diferencia para los educadores y sus estudiantes” (2014, p. 576).

Si bien aún no hay un consenso respecto a un enfoque estratégico, situacional o complejo, si lo hay en cuanto a que más importante que un plan, es el trabajo por realizar con los actores que darán viabilidad a las transformaciones. “Debemos recuperar a la planificación estratégica como herramienta de construcción de acuerdos y de participación de los diferentes actores involucrados (...) para definir los ejes de desarrollo (...) así como los tiempos y recursos para hacerlo; es decir, como herramienta de viabilidad” (Fernández Lamarra, 2020, p. 237).

## 6. A manera de recapitulación

En los inicios de este ensayo nos propusimos elaborar una revisión sobre la evolución de la planificación educativa en el contexto de las políticas educativas de América Latina, en tanto que vehículo para la implementación de estas. De entrada, se puede observar, en primer lugar, que aquella primera noción que la consideraba como una técnica ideológicamente neutra estuvo vinculada a los cálculos de la expansión cuantitativa de los sistemas escolares, en correspondencia a una visión optimista que otorgaba a la educación un poder capaz de transformar por sí misma las estructuras de la sociedad.

En segundo lugar, una revisión de las experiencias hizo ver que el desarrollo debiera ser tanto cuantitativo como cualitativo. La expansión de la escolaridad no era suficiente, se requerían cambios en la educación misma, además de que la planificación de esta debiera considerar no solo economistas sino también la intervención de distintas disciplinas de la educación y de las ciencias sociales.

Tercero, el éxito de la planificación educativa no podría ser valorado por su capacidad o incapacidad para generar cambios sociales que transitan por otro tipo de movimientos, sino por la eficacia de su implementación, por lo que el proceso de planificación no termina con el diseño de un plan, se requiere de concitar voluntades que permitan llevarlo a cabo. Planificación y política son caras de la misma moneda. Se reconoce que “(...) la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido y de gobernanza” (Máttar y Cuervo, 2016, p. 98).

En cuarto lugar, el tradicional enfoque de la planificación “normativa” que desemboca en la construcción de un plan-documento fue reemplazado por

un enfoque de planeación cuyo foco de atención son los acuerdos que los actores involucrados puedan alcanzar, mediante proyectos que puedan impulsar avances factibles en la dirección deseada. Surgieron exploraciones en torno a otros enfoques como la planificación situacional y la planificación en la complejidad.

Por último, en quinto lugar, entre los planificadores parece haber consenso en que ya sea mediante enfoques estratégicos, situacionales o complejos, el trabajo más importante de la planificación educativa no es solo el arsenal técnico y científico sino su función de vínculo entre los distintos actores involucrados, como los políticos, los académicos, los funcionarios, profesores, estudiantes y padres de familia, en vías de asegurar proyectos viables.

## Referencias

- Aguerrondo, I. (2014). Planificación educativa y complejidad: gestión de las reformas educativas. *Cuadernos de Pesquisa*, 44(153), pp. 548 -578.
- Benveniste, G. (1970). *Bureaucracy and national planning. A sociological case study in México*. Praeger.
- Blat Gimeno, J. (1981). *La educación en América Latina el Caribe en el último tercio del siglo XX*. UNESCO.
- Cariola, P. (1981). *La educación en América Latina*. Limusa.
- Carreño Rivero, M. (2016). En busca de la equidad: el proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe (1979-2000). *Journal of Supranational Policies of Education* (3), pp. 64-81.  
<https://revistas.uam.es/jospoe/article/view>
- Coombs, P. H. (1970). What is educational planning? (with a preface by C.E. Beeby). UNESCO IIEP, *Fundamentals of Educational Planning* No.1.
- Fernandez Lamarra, N. (1988). La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina. En S. Martínez Romo, y M. A. Navarro Leal, *Antología de planeación educativa* (pp. 307 - 340). UNAM: *Cuadernos de Planeación Universitaria*. 3a. Época, Año 2, Num. 1.
- Fernandez Lamarra, N. (2020). Universidad, innovación y futuro en América Latina. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 7(12), pp. 233 - 237.

- Fernandez, A., y Santini, L. (1993). *Dos décadas de planeación de la educación superior*. ANUIES.
- Gale, L. (1973). *Educación y desarrollo en América Latina*. (R. Restano, Trad.) Paidós.
- Green, T. (1971). *Educational planning in perspective. Forecasting and policy making*. Surrey: Futures/IPC Science and Technology Press.
- Levin, H. (1988). La crisis de identidad de la planeación educativa. En S. Martínez, y M. Navarro Leal, *Antología de planeación educativa* (pp. 125-142). UNAM. *Cuadernos de Planeación Universitaria* 3a Epoca, Año II, No.1.
- Máttar, J., y Cuervo, M. (2016). *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe*. Textos seleccionados 2013-2016. CEPAL, Naciones Unidas.
- McGinn, N., y Porter, L. (1988). El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina. En S. Martínez Romo, y M. Navarro Leal, *Antología de planeación universitaria* (pp. 231- 257). UNAM. *Cuadernos de Planeación Educativa* 3a. Epoca, Año 2, No. 1.
- McGinn, N., y Warwick, D. (1988). La planeación educativa, ¿Ciencia o política? En S. Martinez, y M. Navarro Leal, *Antología de planeación educativa* (pp. 207-230). UNAM, *Cuadernos de Planeación Universitaria* 3a. Epoca, Año 2, No. 1.
- Moncada, A. (1982). *La crisis de la planeación educativa en América Latina*. Tecnos.
- Morales Gómez, D. (1980). *La planificación educacional en América Latina. Un quehacer político tras una técnica*. En D. Morales Gómez, *Educación y desarrollo dependiente en América Latina*, 2a. edición (pp. 143-169). Gernika.
- Morales-Gomez, D. A. (1979). *La educación y desarrollo dependiente en América Latina*. CEE - ediciones gernika.
- Navarro Leal, M. (1980). Seminario de análisis de la política educativa del Banco Mundial. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, X (3), pp. 147 - 148 (Informes y Notas).
- Navarro Leal, M. (1987). El análisis de sistemas y la crisis permanente de la educación. *Revista de la Educación Superior* (62), pp. 5-27.
- Navarro Leal, M. (2005). *El PIFI: acotar la planeación, acotar el futuro*. En Á. Díaz Barriga, & J. Mendoza Rojas, *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001 - 2006. Aportes para una discusión* (pp. 75 - 90). ANUIES.

- Pallán, C. (1979). *Bases para la administración de la educación superior en América Latina*. INAP.
- Pérez Rocha, M. (1983). *Educación y desarrollo. La ideología del estado mexicano*. Línea. Serie Estado y Educación en México.
- Schilfelbein, E. (1981). *Tendencias en la planificación educativa*. En P. Cariola, *La educación en América Latina* (pp. 199-220). Limusa.
- Tedesco, J. (1983). Crítica al reproductivismo educativo. *Cuadernos Políticos* (37), pp. 56-69.
- Trejos Dittel, E. (1971). *Educación y desarrollo en América Latina*. Librería del Colegio.
- UNESCO. (1976). *Evolución reciente de la educación en América Latina II*. Comisión de México para UNESCO y SEP- Colección SEPSETENTAS 230.
- Weiler, H. (1978). *Preface*. En R. Adams, *Educational Planning: towards a qualitative perspective*. UNESCO IIEP.
- Weiler, H. (1980). *Educational planning and social change*. Report on a IIEP Seminar. UNESCO IIEP.

## Bionota

**Marco Aurelio Navarro Leal**. Doctor en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con una Maestría en Planificación Educativa y Desarrollo en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres y una Licenciatura en Planeación y Administración de la Educación en la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Actualmente es Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras, en el Sistema Abierto y a Distancia de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Correo electrónico:** marconavarro@filos.unam.mx

## 6. Educación superior, ciencia y tecnología: ¿Información comparable?

Mario Albornoz  
Rodolfo Barrere

### RESUMEN

La información es un elemento imprescindible para la toma de decisiones en políticas públicas. Esto incluye, obviamente, a las políticas de ciencia, tecnología y educación superior, tanto en lo referido a la gestión institucional, como a la evaluación de la calidad y al impacto social de la investigación. Sin embargo, la obtención de información confiable y comparable internacionalmente en esta materia presenta dificultades. Este artículo discute, a través de dos experiencias exitosas, como la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnologías (RICYT) y la Red de Indicadores de Educación Superior (INDICES), acerca de los obstáculos y las oportunidades para obtener información confiable y comparativa entre los países de América Latina, así como de las estrategias más adecuadas para lograrlo. También se propone reflexionar acerca de lo cualitativo y lo cuantitativo en materia de información. Se concluye con una estilización del modelo de producción de información en red, señalando sus oportunidades y amenazas, así como las posibilidades de extenderlo a otros ámbitos.

**Palabras clave:** Educación superior; ciencia y tecnología; información estadística; comparabilidad internacional; producción de información; trabajo en red.

## 6. Higher education, science and technology: comparable information?

Mario Albornoz  
Rodolfo Barrere

### ABSTRACT

Information is an essential element of the decision making process in public policy. This includes, of course, science, technology and higher education policies, in both institutional management as well as for the assessment of the quality and social impact of research. However, gathering reliable and comparable data at the international level is difficult. This article discusses, by means of two successful experiences, the Ibero-American Network for Science and Technology Indicators (RICYT) and the Ibero-American Network of Higher Education Indicators (INDICES), the obstacles and opportunities to gather reliable and comparable information of Latin American countries, as well as the best strategies to accomplish this end. Considering the qualitative and quantitative nature of information is also proposed. The article concludes with a styling of the network based information production model, highlighting its opportunities and threats, and the possibilities to extend it to other spheres.

**Keywords:** Higher education; science and technology; statistical information; international comparability; production of information; networking.

## 6. Ensino superior, ciência e tecnologia: informações comparáveis?

Mario Alborno  
Rodolfo Barrere

### RESUMO

A informação é um elemento fundamental para a tomada de decisão em políticas públicas. Obviamente, isso inclui as políticas de ciência, tecnologia e ensino superior, tanto em termos de gestão institucional, como em avaliação da qualidade e do impacto social da pesquisa. No entanto, a obtenção de informações confiáveis e comparáveis internacionalmente sobre esta matéria apresenta dificuldades. Este artigo discute, através de duas experiências bem-sucedidas, como a Rede Ibero-Americana de Indicadores de Ciência e Tecnologias (RICYT) e a Rede de Indicadores de Educação Superior (INDICES), os obstáculos e as oportunidades para obter informações confiáveis e comparáveis entre os países da América Latina, bem como as estratégias mais adequadas para ter um bom resultado. Também visa refletir sobre o qualitativo e o quantitativo em termos de informação. Conclui com uma estilização do modelo de produção de informações em rede, apontando suas oportunidades y ameaças, bem como as possibilidades de estendê-lo para outras áreas.

**Palavras-chave:** Ensino superior; ciência e tecnologia; informação estatística; comparabilidade internacional; produção de informação; trabalho em rede.

## 6. Éducation supérieure, science et technologie: les informations sont-elles comparables?

Mario Albornoz  
Rodolfo Barrere

### RESUMÉ

L'information est un élément indispensable pour la prise des décisions en matière de politiques publiques. Cela comprend, évidemment, les politiques des sciences, de la technologie et de l'éducation supérieure en ce qui concerne tant la gestion institutionnelle que l'évaluation de la qualité et de l'impact social de la recherche. Néanmoins, l'obtention des informations fiables et comparables au niveau international en cette matière présente des difficultés. Sur la base de deux expériences réussies, à savoir le Réseau ibéroaméricain d'indicateurs en science et en technologie (RICYT) et le Réseau des indicateurs de l'éducation supérieure (INDICES), cet article aborde les obstacles et les chances vis-à-vis de l'obtention des informations fiables et comparatives parmi les pays de l'Amérique latine, ainsi que les stratégies les plus convenables pour y parvenir. Il vise aussi à réfléchir sur les aspects qualitatifs et quantitatifs en matière d'information. La conclusion porte sur une stylisation du modèle de production des informations en réseau, en précisant ses opportunités et ses menaces, ainsi que les possibilités de l'étendre vers d'autres domaines.

**Mots-clés:** Éducation supérieure; science et technologie; informations statistiques; comparabilité internationale; production des informations; travail en réseau.

## 1. Introducción

El acierto de una política depende de muchos factores, de los cuales el fundamental es la legitimidad de quien la formula y los consensos sobre los que se apoya. Pero depende también de aspectos de carácter técnico, que remiten a la correcta lectura de la realidad y al acierto en el diseño de los instrumentos para modificarla. Una vieja lección que daba la UNESCO era que el éxito de una política depende del acierto de los diagnósticos. En los años setenta, el organismo recomendaba que previamente a elaborar planes era imprescindible hacer un inventario de los recursos disponibles. Aquellos inventarios eran los antecedentes de los actuales indicadores.

La información es un elemento necesario para la toma de decisiones en políticas públicas. Esto incluye, obviamente, a las políticas de ciencia, tecnología y educación superior, tanto en lo referido a la gestión institucional, como a la evaluación de la calidad y al impacto social de la investigación. Sin embargo, tanto una como la otra son campos fértiles para una retórica no siempre fundamentada en datos, por cuanto son fácilmente asociables con valores que la opinión pública asume positivamente, como el conocimiento, el progreso, la salud o el desarrollo del país. Por eso, no es raro que el discurso político enfatice la importancia asignada por los gobiernos a la ciencia y al desarrollo tecnológico, pese a que la política real no siempre acompaña el discurso. Amílcar Herrera (1995) era consciente de ello cuando distinguía entre las “políticas explícitas” (las retóricas) y las “implícitas”, a las que consideraba como las verdaderas políticas al estar representadas por el dato duro de la asignación efectiva de recursos.

## 2. Propósito

El propósito de este artículo es discurrir, a través de dos experiencias exitosas, como la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnologías (RICYT) y la Red de Indicadores de Educación Superior (INDICES), acerca de las difi-

cultades y las oportunidades para obtener información confiable y comparativa entre los países de América Latina, así como de las estrategias más adecuadas para lograrlo. También se propone reflexionar acerca de lo cualitativo y lo cuantitativo en materia de información.

El tratamiento de la información cuantitativa se expresa en indicadores. Estos pueden ser definidos como expresiones numéricas que integran una selección de datos que, al ser relacionados con criterios cualitativos específicos, generan herramientas de análisis dentro de un marco conceptual determinado. Es así que, en términos generales, la utilización de indicadores como herramienta para el estudio y toma de decisión política implica varios desafíos que, en primera instancia, son conceptuales, por cuanto remiten a la caracterización de los fenómenos y procesos que miden. En segunda instancia, implica también desafíos de tipo metodológico y otros de carácter práctico, en lo que se refiere a su aplicación a casos concretos. El modelo adoptado por la RICYT, consistente en discutir y consensuar metodologías, actualizando la información en red ha sido exitoso y puede ser exportado a otros ámbitos, como muestra el rápido desarrollo de la Red INDICES basado en la experiencia anterior.

### 3. Indicadores, condiciones y utilidad

La disponibilidad de la información necesaria para elaborar indicadores tropieza con obstáculos que durante mucho tiempo fueron casi insalvables, frente a los que naufragaron varios proyectos ambiciosos. Uno de estos obstáculos es la dificultad para lograr que la información sea comparable; otro, el problema de su actualización a efectos de mantener vigente el valor informativo y su significación a lo largo del tiempo. Un tercer obstáculo, consecuencia de los anteriores es la representatividad estadística. Esto se refiere al número de casos sobre los que se obtienen datos; por ejemplo, el número de países que en el ámbito regional adoptan determinada metodología para recopilar y hacer visible la información, además de comprometerse con su actualización periódica.

**Comparabilidad.** La comparabilidad requiere como condición básica la normalización de la información, y para ello el instrumento adecuado es un

texto que refleje acuerdos teóricos y metodológicos sobre los contenidos de los conceptos y los procedimientos para su medición. Un texto de este tipo tiene las características de un manual que permite transformar la información básica en indicadores precisos, asumiendo que éstos van más allá del registro empírico que constituye el dato. De tal manera, la información que aporta el indicador no solamente da cuenta de los datos seleccionados, sino también de su construcción estadística como variable o conjunto de variables. Por tanto, un sistema de indicadores permite que, además de describirla, se establezca la relevancia de la información dentro de una serie histórica. Es importante entender lo que un indicador dice (cuáles son las variables que combina), lo que no dice (qué variables eventualmente significativas no han sido tomadas en cuenta) y por qué lo dice; esto es, cuál es la visión modélica que da significación al dato (Albornoz y Osorio, 2018).

**Actualización.** La actualización es un problema asociado al de la confiabilidad de las fuentes. De lo que se trata es de representar históricamente determinados procesos, para lo cual la información debe ser actualizada periódicamente con regularidad. No siempre los sistemas estadísticos de los países disponen de los datos necesarios o con la frecuencia requerida, según la complejidad de los procesos de que se trate. Un diagnóstico basado en múltiples variables, más allá de su interés, es como una fotografía que envejece. Disponer de una base histórica de indicadores de varios países, a efectos de compararlos depende de la posibilidad de obtener año tras año la misma información en forma actualizada. Esta es una acción complicada porque puede generar fatiga en las fuentes. La solución es implicar a las fuentes en el proyecto, a fin de contar con la motivación necesaria. Esto se logra mediante las redes, que son para ello las herramientas más adecuadas.

**Representatividad estadística.** La representatividad estadística es un problema que cobra importancia cuando se trata de comparar sistemas heterogéneos o con grandes diferencias de tamaño y complejidad, como ocurre con el conjunto de los países de América Latina. Teniendo en cuenta que Brasil representa más del sesenta por ciento de la capacidad científica de América Latina y que, si se agregan México y Argentina se sobrepasa el sesenta y cinco por ciento, tanto en lo relativo a recursos humanos como a la

inversión en I+D, sería un error estadístico predicar acerca de la región omitiendo los datos de estos tres, como también sería un error hacer afirmaciones regionales basándose exclusivamente en estos tres países, porque se perdería la riqueza de la diversidad regional. En cierta medida, una amenaza a la representatividad estadística está asociada a la capacidad de los países pequeños para producir información confiable y comparable. Por ello, una ventaja adicional de las redes como instrumento está asociada a la posibilidad de ofrecer capacitación a quienes elaboran la información.

**“Medir” la calidad.** En los procesos de evaluación se utilizan frecuentemente indicadores cuantitativos, como una aproximación al problema de la calidad. En otras palabras, se tiende a utilizarlos para “medir” la calidad. Al ser ésta un concepto ambiguo o polivalente, se suele optar, simplificando en la práctica, por indicadores que describan e interpreten, sin más adjetivos que los que ya conlleva su definición, el objeto de estudio y permitan poner en relación sus características particulares. En tal sentido, ofrecen una suerte de “traducción” entre objetos complejos en un marco teórico en el que su medición produce un significado relevante para la comprensión de dichos objetos (Pérez Rasetti, 2010).

Las técnicas cuantitativas, particularmente aquellas relativas a la ciencia-metría, son un fenómeno relativamente nuevo, ya que ha sido la tecnología informática la que permitió ir construyendo este tipo de indicadores cuyo uso hoy se está difundiendo, en un escenario de opiniones polarizadas. En torno a la utilización de datos cuantitativos en los procesos de evaluación hay opiniones enfrentadas. Por un lado, hay quienes extreman su utilización, particularmente en lo referido a los indicadores bibliométricos. Por el otro lado, hay quienes los resisten con argumentos atendibles.

Lo cierto es que la evaluación es por naturaleza un acto de apreciación cualitativa. Los aspectos cualitativos y valorativos son los más relevantes pero los cuantitativos sirven como apoyo. Los aspectos cualitativos son los que verdaderamente dan un sentido a la evaluación y permiten dar significado e interpretar los datos. Por ello es preciso integrar ambas dimensiones. Los datos cuantitativos constituyen elementos objetivos de gran valor, que permiten limitar el territorio de la mera opinión, acotar el margen de la subjetividad y reducir los riesgos de juicios arbitrarios.

A medida que aumenta la información disponible, los límites entre lo cualitativo y lo cuantitativo se tornan más borrosos. Hoy, las herramientas para el tratamiento de grandes volúmenes de información abren nuevas fronteras que la RICYT explora permanentemente. No es una decisión aislada, ya que en el mundo se está tendiendo a la integración de bases de datos y al entrecruzamiento de información en muchos planos. La ciencia y la tecnología no escapan a este fenómeno.

**Niveles.** La construcción de un sistema de indicadores implica diferentes niveles de agregación. Dichos niveles pueden ser caracterizados como institucional, sectorial, nacional e internacional y, en la medida en que se relacionan e integran, son capaces de generar capacidades para disponer de datos regulares y confiables (Freeman y Soete, 2009).

En el **nivel institucional**, la producción de indicadores suele estar focalizada en determinadas instituciones, tales como las universidades, empresas, organismos de ciencia y tecnología, entre otros. Generalmente responde a propósitos tales como el monitoreo, el presupuesto y la planificación. Con estos indicadores es posible dar cuenta de sus capacidades y resultados, así como de la eficacia de las políticas institucionales.

En el **nivel sectorial** los indicadores se aplican al estudio de áreas de cierta amplitud. La metodología, en estos casos, tiende a apuntar a cortes temporales para realizar los diagnósticos y requiere de una normalización de la información que permita realizar estudios comparativos. Estos estudios sectoriales pueden abarcar, a su vez, distintos niveles de agregación (región, país, provincia) y permiten obtener un diagnóstico de áreas que suelen ser críticas para el desarrollo social o económico.

El **nivel nacional** hace referencia a la producción de información llevada a cabo principalmente por las autoridades de cada país de forma periódica. Cuenta con definiciones y conceptos estandarizados y series históricas nacionales. En este nivel la producción de indicadores requiere de una normalización y metodología adecuada, teniendo en cuenta que es necesario llevar a cabo un procesamiento para armonizar la información y la de obtener por medio de estimaciones la información faltante.

El **nivel internacional** concierne propiamente a la comparación entre países, tarea que es desarrollada por organizaciones supranacionales por medio de metodologías adecuadas para este fin y con la herramienta básica de un manual que refleja acuerdos referidos a la definición de conceptos operables. Las redes que se describen en este artículo son ejemplos del cuarto nivel de indicadores propuesto por Freeman y Soete (2009).

**Producción de información en red.** El modelo de producción de información en red se basa en una idea sistémica basada en la vinculación funcional de actores individuales e institucionales con propósitos comunes o complementarios. En tal sentido, las redes no son organismos, sino conjuntos abiertos de nodos capaces de desarrollar vínculos entre sí y con el exterior, pero su evolución no necesariamente las conduce a nuevas fases de organicidad. En esta flexibilidad radican sus oportunidades o sus ventajas, pero también su vulnerabilidad (Albornoz, 2006). La ventaja evidente de que favorece la producción, el flujo de información y adopción de criterios comunes de los que deriva la comparabilidad, se contrapone con la posibilidad de dispersarse y perder el foco.

El Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad de la OEI (OCTS), donde está asentada actualmente la coordinación de la RICYT y desde donde se ha gestado y puesto en marcha la Red INDICES, ha adquirido una importante experiencia en la implementación de este modelo, generando una extensa base de datos de indicadores actualizados regularmente y sostenidos por una red de técnicos y expertos de toda América Latina. Ambas redes han abordado los desafíos para la producción de información mediante un diseño peculiar de su organización y coordinación.

#### **4. El caso de la RICYT**

En 1994 se propuso la creación de una red iberoamericana de productores y usuarios de indicadores de ciencia y tecnología. Tal fue el resultado del primer congreso iberoamericano que sobre este tema se realizó en Quilmes (Argentina). Por entonces era patente que la necesidad de contar

con información confiable y comparable no era solamente un tema de interés académico, sino una necesidad percibida por los gobiernos latinoamericanos que comenzaban a mostrar un interés renovado en contar con la ciencia y la tecnología como instrumentos necesarios para el desarrollo. Cinco meses después, en mayo de 1995, a impulsos del Programa CYTED, nació la RICYT. Casi en simultáneo, la Secretaría General de la OEA convocaba también a una reunión para impulsar el interés por los indicadores y rápidamente hubo acuerdo en unir ambas iniciativas. Por ese motivo, el conjunto de países de los que la RICYT da cuenta incluyen, además de los de América Latina y el Caribe, a España, Portugal, Estados Unidos y Canadá.

Desde su concepción, la RICYT buscó involucrar a dos tipos distintos de actores; por un lado, representantes de los organismos nacionales de ciencia y tecnología, como responsables de las estadísticas nacionales, por el otro, expertos y académicos interesados en la producción de información como insumo para la reflexión sobre la política y gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación. Adicionalmente, se sumaron a lo largo de su historia distintos tipos de organismos internacionales relevantes en el sistema estadístico internacional, entre ellos UNESCO, OCDE y BID.

Se trata de grupos que tienen dinámicas distintas, no siempre convergentes, pero que consiguen alcanzar un equilibrio basado por un lado en la representación institucional y el equilibrio regional y por el otro, en intereses académicos y en el reconocimiento profesional. En la búsqueda de ese equilibrio tiene un rol importante la coordinación de la red, que tiene como principal papel gestionar las fuertes heterogeneidades que conviven en el conjunto para identificar intereses comunes o complementarios y garantizar un espacio de intercambio técnico, desarrollo de consensos y de producción de información que resulte atractivo, tanto para los organismos nacionales, como para los expertos.

Existen en la RICYT, además de la coordinación, otras dos instancias que facilitan y organizan el trabajo de la red. Una es el Consejo Asesor, que está integrado por un grupo de expertos en indicadores de diferentes países e instituciones que acompañan a la coordinación en la definición de estrategias y actividades. La otra es el Comité Técnico, conformado por representantes de los organismos nacionales de ciencia y tecnología, que son aquellos que

aportan a la red las estadísticas que se recopilan y difunden. Este grupo se reúne anualmente para discutir problemas metodológicos y de comparabilidad y, al tratarse de organismos gubernamentales oficiales, les da un gran respaldo institucional a los trabajos metodológicos de la red y a la información que pública. A pesar de que la coordinación siempre ha sido un grupo muy reducido de personas, esta estructura le ha permitido a la RICYT canalizar el esfuerzo de un número muy grande de personas y desarrollar así cuatro líneas principales de trabajo:

- **Producción y difusión de información:** constituyó desde su origen el cometido principal de la RICYT y tuvo el propósito de llenar un vacío de información existente en la mayor parte de los países de la región. La red sirvió como estímulo para la producción de información, vehículo para su difusión y como instancia técnica para el análisis de los datos. Esta línea de trabajo se nutre, principalmente, de la información enviada anualmente por los organismos nacionales de ciencia y tecnología de los países participantes.
- **Acuerdos metodológicos:** la adecuación de normas internacionales (desarrolladas por grupos dentro de la propia RICYT o por otras entidades) requiere de acuerdos entre los productores de información que resultan necesarios para optimizar la utilidad regional de los indicadores, sin resignar la comparación internacional. La red generó diversos manuales relacionados con diferentes tipos de indicadores y mediante el trabajo de su Comité Técnico dispone del ámbito para articular los arreglos necesarios.
- **Consolidación de capacidades:** la RICYT desarrolla actividades de formación que permiten generar capacidades técnicas en países de menor desarrollo relativo. En este caso, la red estimula la colaboración entre países para que las actividades de capacitación sean de carácter horizontal.
- **Desarrollo de nuevos indicadores:** las demandas de información para la toma de decisiones para la gestión y las políticas son dinámicas, lo que genera la necesidad de contar con nuevas familias de indicadores. Esto requiere una multiplicidad de miradas y experiencias, para las que el grupo

de expertos y académicos que participan de la red fue fundamental. De su interacción con los representantes de las oficinas estadísticas de los organismos nacionales, que aportaron la base empírica (con sus posibilidades y limitaciones), surgieron varios manuales de indicadores que fueron aplicados en la región e incluso en otras partes del mundo.

**Manuales.** La gran preocupación inicial de la RICYT fue medir la I+D porque así lo demandaban los gobiernos, concentrando inicialmente sus esfuerzos en estos indicadores. Se siguió el modelo Frascati, de la OCDE, aunque se agregaron los indicadores de “actividades científicas y tecnológicas” (ACT), respetando así antiguas recomendaciones de la UNESCO. Muy pronto, sin embargo, la RICYT se abrió a otras dimensiones. En la década de los noventa irrumpió en la escena la innovación; al principio sólo en la retórica, pero luego se fue traduciendo en políticas públicas. De aquí surgió la necesidad de ajustar la metodología del Manual de Oslo, de la OCDE, a las peculiaridades de América Latina. La reflexión que se produjo a partir de entonces dio lugar al *Manual de Bogotá*, que fue dado a conocer en 2001. Más tarde se prestó atención al tema de la vinculación de las universidades y los centros públicos de I+D con las empresas. En América Latina este tema tiene especial importancia porque la gran mayoría de los investigadores tienen su lugar de trabajo en centros académicos. Se organizaron varias reuniones especializadas durante las que se elaboró, dándose a conocer en 2015, el Manual de Indicadores de Vinculación, también conocido como *Manual de Valencia*.

Otros grupos de trabajo se formaron a lo largo del tiempo y fueron varios los manuales que produjo la RICYT; entre otros, el *Manual de Santiago*, sobre internacionalización de la ciencia, el *Manual de Lisboa* sobre indicadores para la sociedad de la información y el *Manual de Antigua*, sobre indicadores de percepción pública de la ciencia. Estos indicadores fueron el núcleo temático que aproximó la RICYT a la OEI. Otro campo que la RICYT abordó casi desde sus comienzos fue el de los indicadores bibliométricos. El equipo de la RICYT desarrolló una batería de indicadores bibliométricos basados en distintas fuentes, que se publican todos los años.

## 5. El caso de la Red INDICES

Un problema de carencia informativa similar al que dio origen a la RICYT condujo a la creación de la Red INDICES como estrategia para solucionarlo en el terreno de los indicadores de educación superior. El proceso comenzó con la convocatoria a un grupo de expertos de varios países, funcionarios y académicos que después de varias reuniones de trabajo desarrolló un documento denominado *Manual Iberoamericano de Indicadores de Educación Superior (Manual de Lima)*, que aporta herramientas teóricas y metodológicas para la construcción de indicadores de educación superior. El texto permite homogeneizar la forma en la que los países elaboran sus indicadores, generar así una base de datos regional y activar en forma concomitante un mecanismo de actualización y revisión permanente de la información.

**El Manual de Lima.** En el largo proceso de reflexión y debate que condujo al Manual se consideró necesario distinguir tres elementos: lo normativo, lo consensual y lo interactivo. El elemento **normativo** incluyó, en el caso del Manual, un conjunto de definiciones metodológicas; el elemento **consensual** se conformó como un acuerdo entre los productores de información e indicadores de educación superior de cada país a fin de garantizar su aplicación y, por último, el elemento **interactivo** tomó la forma de una red como instrumento para garantizar la continuidad y producir a lo largo del tiempo los ajustes necesarios.

La versión preliminar del Manual fue sometida a examen por parte de un gran número de países de Iberoamérica. Como corolario de ese proceso, en una reunión mantenida en Lima en el año 2016, con participación de expertos y representantes de las oficinas estadísticas de educación superior se aprobó el *Manual de Lima* y se adoptó el compromiso, por parte de los representantes de los países, de utilizar sus categorías.

La propuesta de indicadores del *Manual de Lima* se caracteriza por sus cualidades tanto descriptivas como performativas. Los indicadores escogidos tienen como objeto los sistemas educativos y no las instituciones, buscando con ellos generar información que permita caracterizar a los países y a la región en su conjunto. Por esta razón, el abordaje que realiza el Manual comprende información, tanto de tipo cuantitativo, como cualitativo acerca de

los sistemas. La información de corte cualitativa tenida en cuenta en el *Manual de Lima* describe los sistemas nacionales de educación superior de los países de la región, desde características que permiten contextualizar la organización institucional del sistema, su marco normativo, las propuestas de formación, los sistemas de ingreso, el sistema de aranceles y las diversas modalidades de financiamiento del Estado. En cuanto a la información cuantitativa, se prioriza la inclusión y la definición de indicadores básicos sobre dimensiones relevantes para la educación superior agrupados en cuatro dimensiones: estudiantes, personal, financiamiento e investigación.

Con respecto a los indicadores de estudiantes, el Manual considera que la función de la enseñanza es común a todas las instituciones de educación superior y, por ende, la dimensión de estudiantes da cuenta de una de las características constitutivas elementales de los sistemas de educación superior. En este sentido, los indicadores elegidos y sus desagregaciones procuran dar cuenta de fenómenos tales como la cobertura, absorción y eficiencia, entre otros, de la educación superior. Asimismo, los indicadores de personal permitirían comprender la composición y organización de la función docente y no docente, la dinámica ocupacional en las instituciones educativas y las modalidades de configuración en la profesión académica. En relación con el financiamiento de la educación superior, se asume que por medio de los indicadores propuestos en el documento del manual es posible dar cuenta del lugar que le dan los Estados y otros sectores de la sociedad a este nivel educativo, considerando el fomento en términos económicos, las fuentes de financiamiento y los tipos y modalidades de gastos que se realizan. En cuanto a investigación, el Manual presenta un conjunto de indicadores que, en términos generales, coinciden con los de la RICYT.

El Manual no clausura discusiones, ni desconoce la importancia del desarrollo de otros indicadores que puedan medir capacidades tales como la de vinculación y transferencia de las instituciones de la educación superior a sus entornos sociales y productivos, así como otros que permitan caracterizar diferentes fenómenos, como la inclusión, equidad o desigualdad en este campo de la educación. De hecho, se confía en que por medio del trabajo de la red se continúe el diálogo entre especialistas, productores y usuarios de información estadística en la materia, para seguir desarrollando metodologías óptimas para la caracterización de nuevas dimensiones.

**La red.** Si el problema de la normalización tenía un principio de solución con las categorías del Manual de Lima, para resolver el problema de la actualización de los datos (y a la inversa, para evitar su rápida obsolescencia) se acudió a la experiencia de la RICYT. Así, la Red INDICES fue creada en 2015 y está integrada por especialistas académicos y técnicos de oficinas de estadísticas de los Ministerios de Educación de la región. Con ellos, la red lleva adelante la tarea de generar y poner a disposición pública información actualizada en la materia. La red tiene además la capacidad de revisar las definiciones del *Manual de Lima*, lo que resulta imprescindible como resultado de la experiencia de su aplicación, teniendo en cuenta además la multiplicidad de procesos y transformaciones que experimenta la educación superior en momentos de cambio tecnológico acelerado.

El Instituto de Estadísticas de UNESCO, que acompañó activamente este proceso, aportó su propia experiencia, plasmada en el relevamiento mundial de estadísticas de educación que realiza el organismo internacional y que se trata de un ejercicio muy desarrollado y de larga trayectoria. La iniciativa mencionada tiene amplia cobertura mundial, pero contiene escasa información acerca de los países de América Latina. Una de las razones para la insuficiencia de datos es la necesidad de una mayor interacción con los productores primarios de esa información, que casi nunca son los mismos, que están a cargo de las estadísticas generales de los ministerios de educación. Tal fue uno de los motivos por los que UIS-UNESCO se sumó desde el principio a la iniciativa que terminó plasmada en la Red INDICES<sup>(1)</sup>. Más recientemente, se sumó el IESALC, a través de un convenio suscrito con la OEI.

**Experiencia piloto.** El primer ejercicio de recopilación de datos de la Red fue llevado a cabo durante 2017 considerando los indicadores propuestos por el *Manual de Lima*. Para este ejercicio, se realizó una prueba piloto por medio de un cuestionario que recolectó todos los indicadores que tienen como fuente las oficinas nacionales de estadísticas de educación superior.

<sup>(1)</sup> También se tomaron en cuenta los informes conocidos como Panoramas de la Educación (Education at a Glance) que la OCDE viene trabajando desde 1992, así como otras iniciativas promovidas por la UIS-UNESCO para América Latina, como fue el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) surgido en 1998. También fue tomada en cuenta la encuesta UOE (UNESCO-OCDE-EUROSTAT) sobre educación superior, tanto por los datos relevados como por sus definiciones metodológicas.

Dicha recopilación se realizó por medio de un instrumento de recolección en forma de formulario de datos cuantitativos, en el que se presentan los diversos indicadores propuestos por el *Manual de Lima*, así como sus desagregaciones. El objetivo del ejercicio fue dar cuenta de un panorama general de la información con la que contaban los países, así como áreas de vacancia para estudiantes, personal y financiamiento de la educación superior. Respondieron a esta primera consulta Argentina, Bolivia, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Perú, Portugal, Paraguay y Uruguay.

La tasa de respuesta por país y por indicador dio cuenta de la alta heterogeneidad en la distribución de las capacidades de los países para la construcción de indicadores. Esto puede verse en la cantidad de información disponible para cada uno de ellos, así como en la falta de desagregación de los indicadores de corte general. Entre ellas, las que mayor falta de información tuvieron fueron las referidas a la edad y a los campos de educación. Por otro lado, los indicadores del grupo de estudiantes y graduados fueron los que mayor disponibilidad de información presentaron. En cambio, los menos disponibles fueron los relacionados con estudiantes internacionales y becados de la educación superior. Se observó que también los indicadores de personal presentan disparidades, tanto para el personal docente, como el no docente. Las desagregaciones de nivel de formación tuvieron muy baja tasa de respuesta, así como las referidas al personal internacional.

Con relación a la información acerca del financiamiento, los países presentaron una fuerte disparidad al dar cuenta de esos datos. Algunos países disponen de esta información; otros, por el contrario, la desconocen. Asimismo, uno de los factores críticos de este grupo de indicadores es la información correspondiente al sector privado, siendo solo países como Colombia y Chile, los únicos que dieron cuenta de estos datos.

El análisis de la información recopilada llevó al planteamiento de preguntas que requieren reflexionar acerca de cuáles son las principales causas de la falta de información en los países; si esto se debe a la falta de demanda o a dificultades de corte técnico. Del mismo modo, surgen inquietudes con respecto al planteamiento de los indicadores y la forma en la que son consultados. Como una forma de sistematizar la información producida por la Red, se llevó adelante la creación de un repositorio online que permite el acceso

a la información siguiendo los modelos ya existentes de UNESCO, RICYT y SITEAL. Actualmente, este repositorio contiene la información de un número de países suficiente para dar cuenta del estado de la educación superior en Iberoamérica entre 2010 y 2015. Se presentan más de 100 indicadores de educación superior sobre contexto, estudiantes, personal, financiamiento e investigación y desarrollo en la educación superior por países y estimaciones a nivel regional.

Vale la pena resaltar que se optó por definir un conjunto de indicadores de comparación sistémica y no de comparación institucional, como suele ser el enfoque propio de los diferentes rankings de universidades. Estos últimos, son ordenamientos jerarquizados de instituciones, basados en un conjunto de indicadores que permiten puntuar y listar según criterios particulares relacionados casi siempre con la "calidad", a instituciones de sistemas diversos. Esto último ha sido uno de los mayores puntos críticos del uso de los rankings ya que su mirada globalizadora puede pensarse como un "camino único" que no toma en cuenta la peculiaridad de los contextos locales (Albornoz y Osorio, 2018). Al trabajar con un sistema de información nacional basado en indicadores y no en índices o listas de universidades como ocurre con los rankings, se evita la generación de tablas de valores de carácter competitivo. Por el contrario, la descripción e interpretaciones basadas en las variables seleccionadas son abiertas y pueden expresar distintas miradas acerca de la complejidad de los sistemas de educación superior.

En resumen, la construcción de una base de datos histórica de indicadores normalizados permite comparar sistemas, pero no se establece un ranking que ordene jerárquicamente a las instituciones bajo los supuestos de excelencia y las compare de acuerdo con un criterio previamente establecido como aproximación a un óptimo. Los indicadores de educación superior inspirados por el Manual de Lima y procesados colectivamente en la Red INDICES no son un premio ni un castigo. Tan solo aspiran a reflejar, lo más objetivamente posible, dimensiones de los sistemas de educación superior, con el propósito ulterior de facilitar la gestión institucional y colaborar a la mejora de su eficacia. La disponibilidad de información permite la elaboración de diagnósticos y análisis comparados, algunos de los cuales ya se han empezado a elaborar en el marco de la red y en alianza con otros organismos.

## 6. Estilización del modelo

La RICYT y la Red INDICES se constituyeron en torno a un problema que sólo puede ser resuelto satisfactoriamente como resultado de una estrategia común a un conjunto de países, ya que implica establecer mediciones comparables y conlleva la necesidad de considerar los rasgos regionales idiosincráticos. Por otra parte, son un medio adecuado para el entrenamiento de especialistas, aprovechando capacidades ya instaladas en ciertos países de mayor desarrollo relativo. Además, facilitan una unidad de diálogo regional frente a otros conjuntos regionales a nivel mundial.

La trayectoria de 25 años de la RICYT y los rápidos resultados alcanzados por la Red INDICES dan cuenta de las posibilidades de éxito de este modelo. Sin embargo, como en todo proceso social de cierta complejidad, se desencadenan múltiples factores que deben ser considerados para planificar su continuidad y desarrollo. Un rasgo que suma complejidad al modelo es la convivencia en estas redes de una triple heterogeneidad.

**a) Heterogeneidad disciplinaria.** Se trata de un rasgo esencial de estas redes, que están constituidas por investigadores, técnicos y expertos con muy diversa formación académica. Se conforman así distintos agrupamientos de especialistas asociados a temas específicos, en algunos casos predomina el perfil técnico estadístico, en otros una mirada más económica relacionada con el financiamiento y en otros una perspectiva pluridisciplinaria de las ciencias sociales sobre la relación de la ciencia, la tecnología y la educación superior con la política y la sociedad.

**b) Heterogeneidad de actores.** Remite a la composición básica de estas redes, que comprenden la acción de órganos de gobierno, centros académicos y organismos internacionales. Además, cada tipo de indicador conlleva un recorte diferente de actores institucionales y de perfiles profesionales implicados.

**c) Heterogeneidad de capacidades.** Los nodos que constituyen las redes tienen naturalmente un nivel distinto de desarrollo, reflejando también los desiguales niveles de desarrollo de la región. Esto es particularmente importante en las capacidades técnicas de las oficinas estadísticas nacionales, por lo que las redes deben adaptarse y favorecer la consolidación de capacidades.

La heterogeneidad, en sus múltiples formas, no constituye en sí una amenaza para las redes, sino que incluso puede ser vista como una riqueza que abre un conjunto de oportunidades. Sin embargo, al mismo tiempo torna compleja la gestión, la conformación de una cultura común y el logro de la eficiencia en los propósitos que le son asignados. Para hacer frente a la complejidad resultante, la red debe resolver ciertos problemas estructurales entre los que se cuentan los referidos a legitimidad, institucionalidad y financiamiento, que representan una vulnerabilidad básica.

La experiencia de las redes muestra que el trabajo continuado y los resultados alcanzados no disipan las amenazas. Las redes de producción de información deben conquistar su legitimidad permanentemente, no sólo en relación con la credibilidad necesaria para cumplir con su propio cometido, sino con relación a las expectativas derivadas de su mayor visibilidad y su heterogeneidad intrínseca. En ocasiones estas redes pueden ser vistas como simples proyectos, lo que da lugar a iniciativas paralelas o contradictorias, o como un organismo internacional, lo que le aproxima demandas de imposible cumplimiento.

Dar continuidad a este tipo de emprendimientos, altamente complejos en sus actores participantes, no es sencillo en el contexto de las difíciles relaciones institucionales que caracterizan a América Latina. Alcanzar resultados en este contexto es un mérito que tiene como base la capacidad de desarrollar la actividad en diversos planos, gestionando las heterogeneidades antes señaladas, interpretando las variaciones del contexto, y dando respuestas técnicamente sólidas a las demandas requeridas. Haber podido replicar este modelo de producción de información en dos ámbitos diferentes, la ciencia y la tecnología y la educación superior, demuestra la posibilidad de extrapolar esta forma de trabajo a otras áreas y condiciones contextuales.

## Referencias

- Albornoz, M. (2006). *La RICYT como práctica del trabajo en red en redes de conocimiento, construcción, dinámica y gestión*. RICYT y UNESCO.
- Albornoz, M y Osorio, L. (2018). Rankings de universidades: calidad global y contextos locales, *Revista CTS*, no 37, vol. 13. <http://www.revistacts.net/volumen-13-numero-37>
- Barrere, R. (2010). *Información científica, Tecnológica y de innovación - producción, dinámicas y actores*. Tesis Doctoral – Mención en Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Nacional de Quilmes. [http://www.centroredes.org.ar/wp-content/uploads/2017/12/tesis\\_Barrere.pdf](http://www.centroredes.org.ar/wp-content/uploads/2017/12/tesis_Barrere.pdf)
- Estévez García, J. (2007). *Sistema de indicadores para el diagnóstico y seguimiento de la educación superior en México*. ANUIES.
- Freeman, C. y Soete, L. (2009). Developing science, technology and innovation indicators: what we can learn from the past. En *Research Policy*, vol 38, issue 4.
- Herrera, A. (1995). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita, *Revista REDES*, nro 5.
- OCDE (2002). Manual de Frascati. *Propuesta de norma práctica para encuestas de investigación y desarrollo experimental*.
- OEI. (2017). *Manual iberoamericano de Indicadores de educación superior: manual de Lima*. 1a ed. <http://www.redindices.org/manual-de-lima>
- Pérez Rasetti, C. (2010). *Propuesta para la construcción de un sistema de indicadores para la educación superior de Iberoamérica*. Documento de Trabajo. Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad. <http://www.redindices.org/documentos/13-proyecto-de-indicadores-de-educacion-superior>
- UIS (2017). *Manual de instrucciones de la encuesta de educación formal UIS: glosario de indicadores*. <http://uis.unesco.org/en/glossary>
- UIS-OECD-Eurostat (2016). *UOE data collection on formal education. Manual on concepts, definitions and classifications*.
- UNESCO (2011). *Clasificación internacional normalizada de educación 2011*.
- UNESCO (2013). *Clasificación de campos de educación y capacitación de la CINE 2013*.

## Bionotas

**Mario Albornoz.** Coordinador del OCTS de la OEI e Investigador Principal (J) del CONICET en el área de políticas de ciencia y tecnología. Ha creado y gestionado centros de investigación, redes internacionales, revistas especializadas y programas de posgrado en temas de ciencia, tecnología y educación superior. Su experiencia comprende también la docencia de grado y posgrado en diversas universidades.

**Correo electrónico:** [albornoz@ricyt.org](mailto:albornoz@ricyt.org)

**Rodolfo Barrere.** Doctor en Ciencias Sociales. Especializado en temas relacionados con la producción, gestión y análisis de información científica, tecnológica y de innovación. Actualmente se desempeña como Coordinador de la RICYT y como Coordinador Adjunto del OCTS de la OEI. Ha participado y dirigido proyectos de investigación y consultoría para organismos internacionales y ha dictado cursos de posgrado en Argentina y Uruguay.

**Correo electrónico:** [rbarrere@ricyt.org](mailto:rbarrere@ricyt.org)

## 7. El pensamiento universitario de Pedro Krotsch: de ayer a hoy

Daniela Atairo  
Antonio Camou

### RESUMEN

Este trabajo analiza la labor institucional y la producción académica de Pedro Krotsch (1942-2009). El artículo da por sentada una premisa: el legado intelectual de Krotsch es muy importante para el desarrollo del campo de estudios de educación superior en la Argentina y en América Latina. La pregunta central del artículo es la siguiente: ¿Qué aportes de la obra de Krotsch permiten en la actualidad pensar la agenda de investigación y de políticas públicas universitarias? La primera sección ofrece una breve biografía y analiza dos iniciativas principales: la organización de los encuentros nacionales e internacionales sobre *La universidad como objeto de investigación* (1995-2017) y la fundación de la revista *Pensamiento Universitario* (1993). La segunda, discute algunos núcleos temáticos en la obra de Krotsch. Las reflexiones finales presentan algunas hipótesis sobre la vigencia de las contribuciones de nuestro autor.

**Palabras clave:** Educación superior; Universidad; Argentina.

## 7. Pedro Krotsch's university thought: from yesterday to today

Daniela Atairo  
Antonio Camou

### ABSTRACT

This paper analyzes the institutional work and academic production of Pedro Krotsch (1942-2009). The article takes a premise for granted: Krotsch's intellectual legacy is very important for the development of the field of higher education studies in Argentina and Latin America. The central question of the article is the following: What contributions from Krotsch's work currently allow us to think in the research agenda and university public policies? The first section offers a brief biography and analyzes two main initiatives: the organization of the Encuentros Nacionales e Internacionales sobre *La Universidad como Objeto de Investigación* (1995-2017) and the founding of the *Pensamiento Universitario* magazine (1993). The second discusses some thematic focus in Krotsch's work. The final reflections present some hypotheses about the validity of our author's contributions.

**Keywords:** Higher education; University; Argentina.

## 7. O pensamento universitário de Pedro Krotsch: de ontem para hoje

Daniela Atairo  
Antonio Camou

### RESUMO

Este artigo analisa o trabalho institucional e a produção acadêmica de Pedro Krotsch (1942-2009). O artigo tem como premissa: o legado intelectual de Krotsch é muito importante para o desenvolvimento do campo dos estudos superiores na Argentina e na América Latina. A questão central do artigo é a seguinte: Que contribuições da obra de Krotsch atualmente nos permitem pensar –e intervir– na agenda de pesquisa e nas políticas públicas universitárias? A primeira seção oferece uma breve biografia e analisa duas iniciativas principais: a organização dos Encuentros Nacionales e Internacionales sobre *La Universidad como Objeto de Investigación* (1995-2017) e a fundação da revista *Pensamiento Universitario* (1993). A segunda discute alguns núcleos temáticos da obra de Krotsch. As reflexões finais apresentam algumas hipóteses sobre a validade das contribuições de nosso autor.

**Palavras Chave:** Ensino superior; Universidade; Argentina.

## 7. L'université a pensé à Pedro Krotsch : d'hier à aujourd'hui

Daniela Atairo  
Antonio Camou

### RESUMÉ

Cet ouvrage analyse le travail institutionnel et la production académique de Pedro Krotsch (1942-2009). L'article prend une prémisse pour acquise: l'héritage intellectuel de Krotsch est très important pour le développement du domaine des études supérieures en Argentine et en Amérique latine. La question centrale de l'article est la suivante: quelles contributions des travaux de Krotsch permettent actuellement de penser dans l'agenda de la recherche et les politiques publiques universitaires? La première section propose une brève biographie et analyse deux initiatives principales: l'organisation des Encuentros Nacionales e Internacionales sobre *La Universidad como Objeto de Investigación* (1995-2017) et la création du magazine *Pensamiento Universitario* (1993). Le second traite de certains noyaux thématiques dans le travail de Krotsch. Les réflexions finales présentent quelques hypothèses sur la validité des contributions de notre auteur.

**Mots clés:** Enseignement supérieur; Université; Argentine.

## 1. Introducción

Las últimas tres décadas han sido testigos del dinámico desenvolvimiento y la paciente consolidación del campo de estudios sobre educación superior en América Latina y el Caribe. En ese marco, la labor político-institucional y la producción académica de Pedro Krotsch (1942-2009) ocupan un lugar de significativa relevancia, tanto en la Argentina como en otros países de la región. En estas páginas nos proponemos recorrer brevemente este valioso legado, siguiendo el hilo conductor de una pregunta central: ¿Qué aportes de su obra nos permiten en la actualidad pensar la agenda de investigación y de políticas públicas universitarias?

La interrogante es pertinente pues –de acuerdo con nuestra lectura- la preocupación por establecer puentes de diálogo entre la producción de conocimientos y la toma de decisiones en el campo de las políticas universitarias, marcó estratégicamente el proyecto político-intelectual de Krotsch, en el sentido de operar una cierta vuelta de tuerca sobre la clásica divisa bourdiana: objetivar el sujeto objetivante (Bourdieu, 1993). En tal sentido, la idea de producir conocimientos desde la universidad sobre la universidad, para que los universitarios participen activamente en la orientación del cambio universitario, se funda en una concepción de autonomía más productiva que restrictiva, superadora de las limitaciones de una visión pensada exclusivamente como no-injerencia del Estado.

El perfil original de esta intervención se comprende mejor sobre el telón de fondo de la agenda universitaria que comenzó a instalarse en la región, con fuerza desigual pero sostenida, a partir de los años noventa del siglo pasado. Como es sabido, nos encontramos desde entonces con una batería de dispositivos ligados centralmente al vector de la evaluación y con un conjunto de esquemas de financiamiento condicionado, como mecanismos maestros utilizados por el Estado para llevar adelante un amplio paquete de reformas. En gran medida, estas iniciativas de políticas han estado animadas

por una lógica de mercado, donde prima el valor de la competencia y la educación es considerada un servicio con un precio que debe ser pagado por los usuarios (Gvirtz y Camou, 2009; Chiroleu, Marquina y Rinesi, 2012; Mainero y Mazzola, 2015; Fernández Lamarra, 2010 y 2018).

Cabe resaltar que estos procesos de reformas fueron muy tempranamente criticados por Krotsch, en una línea coincidente con cuestionamientos como los de la Declaración de Cartagena (2008), y reafirmados más recientemente en Córdoba (CRES, 2018a y b), que han contribuido a instalar una nueva forma de pensar la educación superior, al definirla como un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados. Estas declaraciones vienen cobrando creciente potencia política, a la vez de promover un debate intenso en los sistemas universitarios de la región, priorizando la expansión de derechos como núcleo de la agenda universitaria, en contraste con el avance de la privatización y las nuevas formas de mercantilización de la educación y del conocimiento (Saforcada, 2019). En este rubro cabe destacar que en diversas intervenciones Krotsch remarcaba la necesidad de discutir esta problemática desde una perspectiva crítica amplia, encuadrada en las coordenadas de la “democratización” del conocimiento (Krotsch, 2002c, 2005, 2006 y 2009). En tal sentido, sus reflexiones tienen plena actualidad cuando discutimos hoy la necesidad de romper con una lógica de gestión de la ciencia y los conocimientos cuya función primordial se limita a“(...) la acumulación de capital a través de la producción de innovación tecnológica patentada solo con fines mercantiles” (CRES, 2018a, p. 18).

En este marco de consideraciones, nuestro trabajo comienza con una acotada semblanza biográfica de Krotsch y luego repasa dos de sus iniciativas académicas centrales: la organización de la serie de encuentros nacionales e internacionales sobre *La universidad como objeto de investigación* (1995-2017) y la fundación de la revista *Pensamiento Universitario* (1993). A continuación, seleccionamos algunos núcleos temáticos, que aparecen como preocupaciones persistentes en su obra, y los hacemos dialogar con producciones actuales: el legado histórico de la Reforma Universitaria en la Argentina y en América Latina; el papel de la constitución de los actores universitarios, con particular referencia al sector estudiantil; los retos en la elaboración de políticas de educación superior, tomando especialmente en cuenta los procesos de evaluación y acreditación; y los temas del gobierno y

la gestión universitaria. En las reflexiones finales presentamos algunas hipótesis de lectura sobre las contribuciones de Krotsch. Creemos entrever que tanto su labor político-institucional como las diversas preocupaciones temáticas de su producción académica están unidas por un juego de tensiones que le otorgan una cierta unidad estratégica y perenne vitalidad; esas tensiones animan una sugerente heurística, esto es, un conjunto de estrategias de indagación –que resumimos en tres ejes principales- de las que se derivan una serie fecunda de preguntas, conjeturas y sospechas para abordar diferentes problemas de la educación superior en Argentina y América Latina, de ayer a hoy.

## 2. La universidad como objeto de investigación<sup>(1)</sup>

Pedro Krotsch se graduó como sociólogo en la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1968 y su compromiso político lo llevó a ocupar entre 1973 y 1975, en el marco de aquella breve y convulsiva experiencia democrática argentina, la Dirección Nacional de Educación Técnica Agropecuaria en el Ministerio de Educación, en la que puso en marcha una gestión orientada por las ideas del pedagogo brasileño Paulo Freire. Amenazado por la Triple A se exilió primero en Brasil y posteriormente, ya con su familia, en México, donde realizó sus estudios de Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y desarrolló investigaciones vinculadas a la problemática agraria y a las condiciones de vida de las comunidades indígena-campesinas. Regresó a la Argentina con la democracia, después de los años de exilio durante la última dictadura militar (1976-1983), y desde su retorno combinó el desarrollo de su obra académica con diferentes e importantes responsabilidades institucionales.

En cuanto a sus contribuciones académicas, sin contar los numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales, su participación en congresos o participaciones en variados volúmenes, podemos mencionar entre sus libros: *Universidad y evaluación. Estado del debate* (1994), *Educación superior y reformas comparadas* (2001), *La universidad cautiva. Legados, marcas y hori-*

<sup>(1)</sup> Retomamos aquí algunas ideas y argumentos adelantados en (Camou, 2009).

zontes (2002), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (2007) y *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas* (2008).

En relación con su labor institucional cabe recordar que fue Secretario de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (1990 y 1998), Director del Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani (2001-2005), y desde 2005 era miembro de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), en representación de las universidades nacionales. Fue precisamente desde su cargo en la facultad que Krotsch lideró la organización académica de la serie de encuentros nacionales e internacionales sobre *La universidad como objeto de investigación*. Los dos primeros se realizaron en la UBA (1995 y 1997), y después de un paréntesis, el tercero fue organizado por la Universidad Nacional de La Plata en el año 2002. Para comenzar de allí en más, un estimulante recorrido federal: Universidad Nacional de Tucumán en 2004; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires en 2007; Universidad Nacional de Córdoba en 2009 (fue el primero que Krotsch contribuyó a organizar pero al que ya no pudo asistir); Universidad de San Luis en 2013; y el último hasta el momento se realizó en la Universidad Nacional del Litoral (VIII Encuentro Nacional, V Latinoamericano) en 2017.

Como lo resaltan las Actas del Primer Encuentro, esas reuniones tuvieron desde su origen una idea fuerza:“(...) saldar la fractura entre las prácticas cotidianas de los actores en la universidad y la reflexión acerca de las condiciones institucionales y sistémicas en las que se desarrollan”. De ahí que entre sus objetivos principales figuraran la construcción, sobre bases democráticas, de“(...) los cimientos de los que hoy se denominan Estudios sobre la Universidad”, y la“(...) promoción de la investigación sobre la universidad desde la propia universidad (...), reforzando la autonomía y evitando que las prioridades de investigación así como los procesos investigativos sean controlados en forma heterónoma”(Krotsch, Nosiglia y Pisani, 1996, pp.13-15). Desde aquellas primeras ediciones a las últimas, estos encuentros han reunido a centenares de especialistas y actores universitarios en un espacio abierto para sostener una polifónica “conversación” en torno a la universidad.

Cabe destacar que Krotsch utilizaba esta idea de la “conversación” para significar algo más y algo distinto de un diálogo crítico o de un circunscrito de-

bate académico. En tal sentido, las voces que “(...) hablan en conversación no integran una jerarquía. La conversación no es una empresa destinada a generar un beneficio extrínseco” (Oakeshott, 2000, p. 448); más bien, constituye un modo de gestionar el “conflicto permanente de valores” y de “(...) fortalecer la tradición propia con el libre recurso a la experiencia de otras, en vez de cerrarla al tráfico de ideas” (Bauman, 1997, p. 203). Quizá por eso Krotsch eligió esa metáfora al firmar la última presentación de la revista *Pensamiento Universitario* que alcanzó a dirigir, donde nos habla de “(...) tensionar la memoria, la historia y el presente de nuestro conocimiento sobre la universidad”, y nos recuerda su preocupación “(...) por la prevalencia de un lenguaje y una *conversación* acerca de nuestro objeto de estudio” (2009, p. 4. *Cursivas nuestras*)<sup>(2)</sup>.

Como decía en la Nota Editorial de su número de lanzamiento (noviembre de 1993): “Esta revista pretende contribuir a estimular el pensamiento y la reflexión universitaria a través de la investigación de todas aquellas problemáticas que atañen a la universidad”. Pero *Pensamiento* no venía a llenar un hueco, más bien trataba de abrirlo, remarcando “(...) la debilidad de los instrumentos conceptuales disponibles para comprender los problemas de la propia universidad”, y poniendo en evidencia la “(...) necesidad imperiosa de actualizar la reflexión teórica y fundar los juicios en más información empírica”. Siguiendo la huella de los discursos y las orientaciones de los actores, la revista venía a decirnos –provocativamente– que la universidad no había sido “(...) aún descubierta en todo aquello que permite referirse a ella como una organización compleja”. Abierta a distintas corrientes y aportes, la publicación buscaba “(...) construir espacios para una reflexión independiente y comprometida”, antes que “consagrar alternativas” ya cerradas. En esos espacios sería posible para los actores y estudiosos del mundo universitario “(...) recuperar la memoria, incorporarse al debate contemporáneo y reconocer los procesos mediante los que se producen y reproducen” las instituciones universitarias (Krotsch, 1993, pp. 1-2).

De este modo, al despuntar los primeros años de la década del noventa, frente a los desafíos del nuevo Estado evaluador (Neave, 1990), pero también

<sup>(2)</sup> La revista sigue teniendo en la actualidad una presencia central en el campo de estudios de educación superior; la colección completa en: <http://www.pensamientouniversitario.com.ar/>.

de cara a una avanzada neoliberal en distintos ámbitos, Krotsch ponía en marcha -junto a otros colegas y discípulos- un programa político-intelectual estimulante e innovador: con la publicación de *Pensamiento Universitario* y con la organización de los Encuentros *La universidad como objeto de investigación* buscaba interpelar las “bases” del sistema universitario, articulando a diferentes actores de manera autónoma y crítica.

En este marco, recalca nuestro autor en la presentación de la revista:

(...) hoy los procesos de globalización económica y cultural, y la pérdida simultánea de la vieja centralidad local e institucional de la universidad, modifican los modos tradicionales de pensarla al tiempo que obligan a la construcción de un discurso alternativo a la matriz conceptual que hace de la empresa y del mercado el supuesto único de toda racionalidad” (Krotsch, 1993, pp. 1-2).

Frente a ello, se alzaba el compromiso con una divisa que estaba en el pasado pero también en el futuro de la universidad:

(...) el sentido último de la búsqueda... de autonomía universitaria fue la independencia de los poderes económicos, políticos y religiosos, condición a la vez de toda interacción fecunda con su entorno. La universidad y en particular la universidad pública pretendió y se propone aún hoy ser el lugar del pensamiento crítico y de la densidad que confiere el aventurarse en el horizonte del largo plazo (Krotsch, 1993, pp. 1-2).

Pero ese programa se inscribía en un espacio de indagaciones a la vez más profundo, más antiguo y más abarcador, ligado al papel de la memoria, la educación y la ciencia en la construcción de un proyecto autónomo de país (Krotsch, 2008). En esa estela de preocupaciones hay una reveladora intervención de Krotsch, en un debate público en medio de la crisis por la elección de autoridades de la UBA de 2006, que permite leer en filigrana las pistas que conectaban muchas de sus búsquedas intelectuales y políticas:

Quiero señalar primero algunas cuestiones referidas a mi interés por la cuestión universitaria, por esta institución axial de la modernidad y vital para nuestra historia como nación. En realidad, mi interés por la universidad como un objeto de estudio tiene que ver con preguntas que me hacía desde México, algunas preguntas que me hacía relativas al por qué de la “decadencia” de la Argentina tal como se podía percibir desde fuera del país. Supuse que en principio, un elemento que parecería tener mucho que ver, incidencia poco estudiada entonces, pero central en la historia argentina luego del treinta, podía ser el (papel) de la Iglesia, y el control y hegemonía cultural y moral que tuvo sobre la Argentina desde un talante antimoderno y antiilustrado, basado en la persecución de todo lo que de alguna manera (podía) vincularse al liberalismo o marxismo en el cual por cierto el integrismo católico tuvo un papel fundamental. Las universidades, la cultura y la ciencia desde esta perspectiva político-cultural fueron durante décadas objeto de persecución y sospecha como bien sabemos. Vinculado siempre a la inquietud por las instituciones consideré luego que la universidad era un ámbito más vital e interesante de abordar como objeto de estudio pero siempre desde esa pregunta inicial relacionada con la decadencia institucional, cultural, científica de nuestro país. Cuestión que desde el punto de vista comparado incluso dentro del ámbito latinoamericano es evidente si pensamos en la evolución en materia de ciencia y desarrollo universitario. De ahí ese interés por la memoria, los actores, la historia y el futuro de la institución universitaria (Krotsch, 2006, p.6).

Entendemos que un vigoroso hilo conductor une estas preocupaciones por la relación entre universidad y desarrollo con algunos de los más importantes desafíos de la agenda actual de la educación superior en la región. Como ha sido señalado con meridiana claridad: “(...) no habrá justicia en la región si no hay libertad de pensamiento y expresión para la sociedad en su conjunto; y, no existirá libertad de pensamiento si nuestros países no generan conocimientos pertinentes para sus realidades e innovaciones sociales que transformen su matriz productiva” (CRES, 2018a, pp. 17-18). De este modo, las

instituciones de educación superior juegan un rol estratégico a la hora de "(...) imaginar, crear, acceder y aplicar los conocimientos que necesitamos para la vida buena en nuestras sociedades" (CRES, 2018a, pp. 17-18).

### 3. Derivas del pensamiento universitario

Las inquietudes que animaron la labor político-institucional de Krotsch pueden también ser rastreadas a lo largo de su extensa -y todavía dispersa- obra académica. A efectos de ilustrar estos aportes elegimos algunos focos temáticos, que encarnan preocupaciones recurrentes de nuestro autor, tratando de mostrar sus líneas de continuidad con algunas producciones más recientes, así como su relación con puntos centrales de la agenda de educación superior de la región.

Un primer núcleo se refiere a la apropiación del pasado en el presente, con especial referencia al legado reformista en las universidades latinoamericanas. En este punto, cabe destacar que Krotsch nos invitaba a distinguir las distintas "reformas" que convivían en esa construcción histórica y conceptual que por ligera comodidad nos acostumbramos a llamar "la" Reforma Universitaria. Así, nos alentaba a observar la tensionada convivencia entre un relato reformista elaborado por la historiografía, atento a los matices y los claroscuros de toda acción política compleja, y una narración mucho menos sutil pero más efectiva, fincada en los imaginarios políticos que animan la participación de diferentes actores del campo universitario, y también nos llamaba la atención acerca de un repertorio de fórmulas "cristalizadas" en normas y prácticas de la institucionalidad universitaria: gestión organizacional, estructura de cátedras, jurados tripartitos de concursos, etc. (Krotsch, 2002)<sup>(3)</sup>. Sus preocupaciones estaban en sintonía con otras producciones historiográficas como los estudios de Caldelari y Funes (1998) y orientaron indagaciones sobre la historia del proceso de conformación del gobierno universitario y los cuestionamientos de sus principios a lo largo de un siglo de vigencia (Atairo, 2014), así como también impulsaron estudios sobre la concreción en diseños institucionales en un conjunto de países en la región (Atairo y Camou, 2018).

<sup>(3)</sup> Sobre el legado reformista en la actualidad puede consultarse (Chiroleu y Marquina, 2009; Carli y Mollis, 2018; Porta y Mazzola; Villanueva, 2019).

En este contexto, Krotsch efectuaba una lectura de la historia de la universidad argentina donde resaltaba, entre otros aspectos: la inercia histórica de la universidad colonial; las tensiones entre profesiones liberales y desarrollo científico, con sus lógicas disciplinares divergentes y sus pretensiones hegemónicas; la escasamente productiva relación entre el Estado y la universidad, ya sea por cómodas ausencias y cerrazones, o por trágicos desbordes autoritarios, con la consiguiente orfandad de una dirección estratégica y democrática; la conflictiva y ambivalente experiencia del primer peronismo, con su doble herencia de “escolasticismo” y de desarrollo tecnológico; los complejos procesos de modernización institucional y disciplinaria, junto a radicalización política que se abren a partir del '55; los nefastos efectos del doble quiebre autoritario (1966 y 1976), y posteriormente, la no menos ambivalente y conflictiva realidad que emergió a partir de la recuperación democrática. “La universidad democrática del '83 –señalaba en aquel debate- fue también la de la restauración del profesionalismo, independientemente de los esfuerzos que se hayan hecho en el campo científico, y ahora también de la hegemonía de lo político-partidario” (2006, p.6). Por eso, Krotsch leía con mirada crítica la experiencia universitaria que tenía ante sus ojos:

Diría que a partir del '83 lo que vemos emerger es una especie de “ensamblaje conflictivo” (Acosta Silva, 2000), pero ensamblaje al fin, que ha madurado entre lo que podemos llamar las carreras orientadas a las profesiones liberales, que son mayoritarias como podemos ver a través de la matrícula (...), con poca prevalencia de tiempos completos (...) y poca identidad de los actores en términos de su referencia a los valores, normas y recursos de la universidad y, por otro lado, (...) el campo político-partidario, que es al mismo tiempo una forma de privatización del espacio público, que niega por esta vía el carácter político-universal que hace a la universalidad y a la esencia de la universidad como espacio de creación de conocimiento y cultura, es decir, pone en cuestión su talante naturalmente meritocrático que lo diferencia del campo de representación ciudadana (Krotsch, 2006, pp.7-8).

Podríamos decir en esta misma línea que Krotsch tomaba el mensaje de los jóvenes reformistas del '18 -no sólo pero también-, como una "flecha ética" que nos seguía interpelando en cuestiones fundamentales del presente y del futuro latinoamericano:

¿Qué aportamos para la edificación de un orden justo, la igualdad social, la armonía entre las Naciones y la impostergable emancipación humana?; ¿cómo contribuimos a la superación del atraso científico y tecnológico de las estructuras productivas?; ¿cuál es nuestro aporte a la forja de la identidad de los pueblos, a la integridad humana, a la igualdad de género y al libre debate de las ideas para garantizar la fortaleza de nuestras culturas locales, nacionales y regionales? (CRES, 2018a, p. 9).

Un segundo foco se concentra en desentrañar el papel de la constitución de los actores universitarios, con especial referencia a un actor -hasta cierto punto descuidado- que en los últimos años le interesaba especialmente indagar a Krotsch: el sector estudiantil (2002a). En este punto, partía de la premisa según la cual los estudiantes debían ser vistos en su doble carácter, como pertenecientes al mundo de los "jóvenes" -por su condición- y como partícipes de la vida universitaria -por su rol de "alumnos"- en el contexto de una institución concreta. Así, el estudiante no se puede reducir "(...)" ni a su papel ni a su condición, sino que elabora una experiencia que articula una manera de ser joven y una relación con los estudios" (Dubet, 2005, p.3). Desde estas preocupaciones se preguntaba:

¿Tienen poder los estudiantes y qué tipo de poder ejercen?; ¿cuál es su poder y papel en el campo universitario? ¿Qué significa hoy ser estudiante? en un contexto en el que la universidad ahora se ha masificado y complejizado en términos de sectores y niveles de decisión en toda la región (2002a, p.21).

Esa relativa vacancia se hacía más notoria al constatar los profundos cambios de horizonte histórico en que se conformaron experiencias como la Reforma Universitaria del '18, o la radicalización política estudiantil de los

jóvenes latinoamericanos durante los años '60 y '70 del siglo pasado, frente a los nuevos escenarios nacionales, regionales y globales. "Lo que parece hoy irrefutable -nos decía- es que las condiciones sociales, la universidad, la subjetividad y las orientaciones y la cultura de los jóvenes se han modificado" (Krotsch, 2002a, p.46), y lanzaba un desafío que encerraba las claves de un cautivante programa de investigación con particular referencia al caso argentino:

¿Qué tiene que ver el estudiante de hoy con aquél de los sesenta? Creo que el estudiante de hoy está fuertemente implicado en la cultura de los jóvenes al mismo tiempo que menos adherido a la cultura de la institución universitaria, pues la institución educativa en crisis ha perdido la capacidad de transformar normas y valores en subjetividad. Ha perdido su capacidad socializadora, de construir hegemonía y distancia con el entorno. Al mismo tiempo que junto al debilitamiento de la universidad como espacio de conservación de la cultura de élite, se fortalece la denominada cultura popular de masas, de la cual los sectores juveniles son la espina dorsal, "un estado ejemplar" para la sociedad (Krotsch, 2002a, p.46).

En la actualidad, diversos trabajos recuperan algunas de estas preocupaciones desde distintas líneas problemáticas: la trama de experiencias cotidianas que configuran la vida de los estudiantes (Carli, 2012 y 2014; Blanco 2017); la dialéctica entre pasado y presente en la conformación del movimiento estudiantil (Bonavena, Califa y Millán, 2018; Millán, 2018 y 2020); el posicionamiento de este sector frente a las políticas universitarias (Trotta, 2015) y los modos de constitución de la experiencia de participación política de los jóvenes estudiantes (Camou, Prati y Varela, 2018). Pero podría conjeturarse que, de una manera más fundamental, Krotsch volvía en los últimos años una y otra vez al tema estudiantil por considerarlos sujetos clave de la transformación universitaria, tal vez esperando encontrar en las nuevas generaciones "(...) el espíritu de los jóvenes reformista del '18, que, desde su mirada crítica y disconforme, expresaban una universidad con capacidad de pensarse y repensarse a sí misma" (CRES, 2018a, p. 25).

Un tercer núcleo se ocupa de las políticas universitarias como vector estratégico de las reformas dirigidas al sector de la educación superior en los años '90. Krotsch contribuyó con sus estudios a un mejor conocimiento de los procesos de diseño e implementación de políticas, con especial referencia a los problemas de las políticas de evaluación y acreditación (Krotsch, 2001 y 2002), en el marco de las tensiones entre regulación estatal y autonomía universitaria:

El reducir las actividades de evaluación a las instancias superiores del sistema terminaría seguramente en un juego de simulaciones improductivas, solamente provechosas para aquellos cuya estrategia de reproducción no está apoyada en la producción del conocimiento, sino en las posibilidades que para la consecución de fines extra-institucionales brinda el monopolio de premios y castigos. Parece entonces tan necesario como pertinente, desarrollar modelos de intervención que, más cercanos a la especificidad de nuestro régimen universitario de gobierno, procuren elevar la capacidad reflexiva de los actores del sistema proveyéndolos de su interacción (Krotsch, 1994, p.108).

De manera particularmente insistente, Krotsch (1994) estimulaba una línea de trabajo que priorizaba un abordaje centrado en el carácter interactivo y negociado de las políticas públicas y de los procesos sociales que caracterizan a la universidad. De este modo, trataba de recuperar la complejidad de los procesos de implementación y focalizar sus pesquisas en la interacción conflictiva entre las políticas universitarias y su puesta en práctica en contextos institucionales específicos, inclinando la mirada hacia los procesos desencadenados en instituciones concretas. Estas contribuciones estaban especialmente orientadas a reconocer las diferentes formas de procesamiento de las políticas -adopción, adaptación, resistencia- asociadas con un especial entendimiento de lo que la institución realmente es, con sus tradicionales formas de gobierno, con la constitución particular de las comunidades científicas y disciplinarias, y con los idiosincráticos arreglos de poder que la caracterizan (Krotsch, 2005).

En tal sentido, siguiendo estas coordenadas de abordaje, numerosas investigaciones tomaron como objeto de estudio programas paradigmáticos

como el Programa de Incentivos a los docentes-investigadores o el Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (FOMECE), lanzados ambos a mediados de los '90. Entre las primeras investigaciones, algunas se centraron en analizar las dinámicas sociopolíticas que se desplegaron con el cambio de reglas en el financiamiento (Atairo, 2007); otras en las interacciones, los posicionamientos y estrategias de los actores del campo universitario, que generaron tanto ajustes en la implementación del programa (Prati, 2011) como respuestas disímiles entre los docentes-investigadores (Araujo, 2003). También fueron estudiados los procesos sociales que se desplegaron en instituciones específicas a partir de la implementación de los dispositivos de evaluación institucional (Krotsch, Atairo y Varela, 2007) y de acreditación de carreras (Araujo y Trotta, 2011). Asimismo, con el cambio en la orientación de la política en el nuevo siglo, se analizaron las continuidades y rupturas de estas políticas que se han institucionalizado (Araujo, 2014; Burke, 2012) así como también miradas de largo plazo y complejas en tanto analizan diferentes actores del campo de la evaluación y su interacción (Marquina, 2016). En todos estos aportes es posible percibir una cierta "mirada krotschiana", como dice Lucía Trotta, centrada en "el conflicto, el rol de los actores y los procesos de resistencia, la fuerza de la historia en la configuración del presente institucional, así como interrogantes sobre lo no previsto y las contradicciones" (2015, p.2), que restituye la actualidad de "lo social" en contrapunto con su densidad histórica. Por su parte, esa lectura política entra en diálogo con otras investigaciones con las que comparte ciertas categorías teóricas y la preocupación por el estudio de casos, en términos de indagar los desafíos para modelar una auténtica cultura de la evaluación en las instituciones universitarias (Corengia 2010 y 2016; Álvarez de Campos, 2012). Como agudamente advertía Krotsch sobre esta cuestión:

(...) es peligroso suponer que la mirada externa genera reflexividad, autorregulación y cambio sin tener en cuenta cuánto hay de adaptación formal y ajuste mutuo entre valores y expectativas de la agenda externa y las instituciones. Si se impulsa una dinámica heterónoma, ella entra seguramente en coalición con el potencial ciclo de autoevaluación-regulación-innovación que debería desarrollar las propias unidades del sistema así construir una verdadera cultura de la evaluación (2002, p.173).

En este punto, Krotsch defendía claramente el vínculo necesario entre los procesos de evaluación-acreditación y la autonomía universitaria, ya que sólo esta última permite a las instituciones de educación superior:

(...) ejercer su papel crítico y propositivo frente a la sociedad sin que existan límites impuestos por los gobiernos, las creencias religiosas, el mercado o los intereses particulares"; la defensa de dicha autonomía –del pasado al presente- es una "(...) responsabilidad ineludible y de gran actualidad en América Latina y el Caribe y es, al mismo tiempo, una defensa del compromiso social de la educación superior (CRES, 2018a, pp. 6-7).

Finalmente, otro foco está referido a los temas del gobierno y la gestión, tanto por su valor intrínseco como por las posibilidades de pensar la innovación a partir del estudio de los mecanismos de (re)producción del orden universitario. Pero también era consciente de la necesidad de pensar de manera conjunta la matriz epistémica general de producción y validación de conocimientos, junto con los diseños institucionales concretos –las "fórmulas cristalizadas"- a través de las cuales se desenvuelven los procesos políticos, institucionales y técnicos de toma de decisiones en el campo de la educación superior (Krotsch, 2002). Así, en el plano del gobierno del sistema prestaba especial atención al papel de los nuevos "organismo de amortiguación", y nos invitaba a indagar las consecuencias de la estratificación vertical y la conformación de un gobierno policéntrico en relación con el fortalecimiento de la base disciplinar e investigativa de la universidad (Krotsch, 2001). Mientras que en el caso del gobierno interno de las universidades –sin perder de vista sus interrelaciones con el sistema y las políticas de regulación estatal- su reflexión se orientada a elucidar tanto los procesos de (re)producción del poder en las instituciones, como la movilización de actores de la base como principal soporte de la autonomía universitaria:

(...) la situación en que se encuentra el sistema universitario argentino requiere formalizar los procesos a través de los cuales estas instituciones se reproducen. Esta formalización es un requisito indispensable para superar las dificultades de coordinación al interior

del sistema y para reconstruir o reforzar los vínculos pertinentes entre éste y la comunidad. La orientación de las decisiones del gobierno de la universidad de acuerdo con fines y programas legitimados al exterior de ella o en formas de clientelismo asociados a formas espurias de lo académico constituyen un difícil escollo (atomización y heteronomía) para la realización de cualquiera de estos dos objetivos. En directa relación con lo que antecede, parece indispensable que los procesos de evaluación y análisis se constituyan como elementos centrales en los espacios universitarios de negociación y conflicto (Krotsch, 1994, p.109).

En este marco, nuestro autor formó parte de un grupo de investigadores de la región que a partir de los años '90 revisaron perspectivas clásicas sobre el gobierno universitario para comprender su funcionamiento (Casanova Cardiel, 1999; Ordorika, 1999; Hardy y Fachin, 1996). La difusión y sistematización de esa bibliografía coadyuvó a definir el gobierno universitario como objeto de estudio específico. Al sistematizar los diferentes modelos de toma de decisiones, Krotsch (1994) sostenía que el *modelo de sistema político* de Baldrige (1971) centrado en el conflicto, era el más plausible para comprender la complejidad del proceso decisorio de las universidades argentinas, donde las decisiones resultaban de una combinación de intereses (estamentales, académicos, profesionales, partidarios, etc.). En esta dirección, recuperaba la propuesta de Clark (1983) en torno a la autoridad –por sobre las concepciones administrativistas-, al habilitar una interpretación más dinámica centrada en los problemas de arreglos de poder. De aquí su insistencia en remarcar que la universidad pública estaba sometida a “la lógica de gestionar las tensiones y reducir la multiplicidad de conflictos que sobrecargan el gobierno de la misma”, pero que para “construir una nueva universidad debemos recuperar la capacidad de decidir y proyectar escenarios sin por esto caer en el decisionismo” (Krotsch, 2001, p.207).

Esta búsqueda estuvo acompañada de un impulso constante de diálogo e intercambio con investigadores con quienes compartía preocupaciones comunes (Suasnábar, 1999; Chiroleu y Iazzeta, 2001; Naishtat, 2005; Bianco 2006; Mazzola, 2007). De este modo, los estudios pasaron de centrarse en aspectos formales para escudriñar el funcionamiento del gobierno universitario

a través del prisma del conflicto y la negociación, destacando la importancia del análisis de los actores, sus intereses y estrategias en la base institucional del sistema. Como destacaba Krotsch:

En los sistemas educativos y en particular en la universidad, como institución especialmente opaca a la mirada externa, es preciso partir de una concepción del objeto que privilegie los aspectos no manifiestos vinculados a ese motor institucional que es el conflicto, aquellos aspectos de los que justamente el organigrama y los documentos no dan cuenta (...) (2002, p.175).

Así, diferentes investigaciones analizaron la construcción de la trama de poder en el interior de las universidades identificando las tensiones y conflictos que ordenan los procesos políticos-académicos, focalizando la mirada sobre la injerencia de una lógica política heterónoma que proviene de la relación porosa con el campo político partidario que pone límites a la autonomía. Al mismo tiempo comenzaron a identificar el nuevo lugar que ocupan las autoridades unipersonales, el liderazgo y el personalismo en la gestión, y la experiencia y el poder acumulado de los estamentos tecno-burocráticos. Recientes indagaciones que analizan el gobierno universitario en relación con el estado y las oligarquías académicas (Musselin, 2001) han focalizado en los cambios: al analizar los diseños institucionales postula la existencia de una creciente heterogeneidad que trastoca los equilibrios de poder a favor de figuras unipersonales, reflejada también en una redistribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados (Atairo y Camou, 2012 y 2014). Al profundizar en estudios de casos, se destaca que las nuevas reglas y prácticas desplegadas en viejas estructuras modifican las relaciones entre los órganos colegiados y unipersonales, favoreciendo el fortalecimiento de los segundos (Atairo, 2014). Y al ampliar la mirada con un estudio comparado, se ha argumentado que el viejo *paradigma reformista de gobernabilidad universitaria* que tendió a naturalizarse en la región, desde hace ya varios años ha comenzado a ponerse en entredicho experimentando significativos cambios atravesados por tensiones articuladas sobre dos ejes: "centralización ejecutiva" vs "democratización colegiada" y "personalización política" vs "tecno-burocratización modernizadora" (Acosta, Atairo y Camou, 2015).

## 4. Reflexiones finales

El campo de estudios sobre educación superior en la Argentina emergió como resultado de un doble proceso, conflictivo pero convergente. Por un lado, fue producto de un movimiento endógeno, impulsado desde las “bases” del sistema universitario, asociado a la intensa diferenciación de las ciencias sociales desde la recuperación democrática, pero también en estrecho contacto con los avances internacionales en la materia. Por otro lado, fue una respuesta a una presión exógena, definida por un conjunto de políticas universitarias impulsadas desde la “cúspide” del sistema, cuyos dispositivos de regulación comenzaron a conformar un nuevo Estado evaluador. Desde esta perspectiva, se puso significativo énfasis en la necesidad de producir conocimiento técnico sobre diferentes aspectos del sistema de educación superior: planificación y distribución presupuestaria, creciente complejidad organizacional, evaluación y acreditación, etc.

En buena medida el crecimiento de los estudios sobre educación superior siguió una pauta de desarrollo análoga a la que se dio en los países centrales (Teicher, 2009; Albatch, 2002; Neave, 2001), o en otros casos latinoamericanos (Guadilla, 2000; Krotsch y Suasnábar, 2002; Chiroleu, 2003), pero las peculiaridades de la relación entre el campo político y el campo universitario en la Argentina le agregaron su propia impronta a esta dinámica: la fuerte tradición autonómica y democrática de las universidades argentinas, la notoria vitalidad de la partidización de la vida universitaria y un alto componente corporativo entre los claustros que participan en la política de las universidades, son algunos de sus rasgos más destacados (Krotsch, 2002a y b).

En este contexto de transformaciones, tanto la labor político-institucional de Pedro Krotsch (plasmada particularmente en los encuentros nacionales e internacionales sobre *La universidad como objeto de investigación* y en las páginas de *Pensamiento Universitario*), como su vasta y reconocida producción académica (que ilustramos con diferentes problemáticas), entendemos que están vertebradas por un juego de tensiones que le otorgan una significativa vigencia. De acuerdo con nuestra hipótesis de lectura, creemos que esas diferentes contribuciones están unidas por una serie de polaridades conceptuales que le otorgan coherencia estratégica y sugerente vigor. En tal

sentido, lejos de fijar su pensamiento –o su acción- sobre la base de dicotomías rígidas, de fórmulas alternativas o excluyentes, nuestro autor tiende a pensar la educación superior (y a actuar en consecuencia) desde un cierto equilibrio dinámico, una cierta conflictividad productiva entre regulación estatal y autonomía institucional, entre política y ciencia, entre pasado y presente, entre contexto local y desafíos internacionales, entre el caso específico y las tendencias generales. Ese abigarrado haz de tensiones posibilita que sus aportes empíricos, aunque ligados a un contexto socio-histórico preciso, mantengan una provocativa capacidad de dialogar con investigaciones conjugadas en tiempo presente, así como con buena parte de la agenda actual de políticas públicas universitarias de la región.

En particular, destacamos la originalidad de una cierta estrategia heurística –la cual puede ser resumida en tres ejes principales- que atraviesan tanto su praxis político-institucional como los diversos focos investigativos de su obra, y donde se pone de manifiesto el potencial creativo de esas tensiones para pensar e intervenir en el campo de la educación superior.

El primer eje se refiere a la necesidad de construir puentes de diálogo teóricos y disciplinarios entre líneas de indagación sobre los problemas de educación superior que –en muchas producciones- suelen avanzar de manera aislada, con escasas zonas de comunicación entre sí. Más allá de las etiquetas con las que pueden ser nombradas estas miradas, en un caso nos encontramos con estudios centrados en el balance estratégico entre cooperación y conflicto en la apropiación de recursos escasos, o con el papel de los marcos institucionales para procesar esas disputas; en otras investigaciones, en cambio, se pone el acento en la trama interpretativa de las interacciones cotidianas, la perspectiva reflexiva de los actores sobre sus propias acciones, o el lugar que ocupan los antagonismos en la construcción de las identidades y posiciones de sujeto que se articulan en el espacio universitario). Sin caer en ninguna forma de ingenua propuesta ecléctica, u optar por un enfoque excluyente, a juicio de Krotsch era clara la necesidad de construir una nueva articulación teórica para pensar los problemas universitarios que permitiera trascender el síndrome de las “mesas separadas”, para utilizar la conocida imagen de Gabriel Almond (1988). Un buen ejemplo de esta preocupación se hace patente al recorrer las páginas de su libro *Educación superior y reformas comparadas*, en el que se pone de manifiesto la necesidad de integrar críticamente una perspectiva “internalista” sobre

las instituciones universitarias, como la de Burton Clark, con una mirada “externalista” como la representada por Pierre Bourdieu, a efectos de elaborar un nuevo modelo teórico sobre la “función y misión de la universidad” (Krotsch, 2001). Pero si esta preocupación se daba en el plano de la elaboración teórica, no era menos significativa su voluntad de construir un diálogo interdisciplinario a efectos de “afrontar la articulación de... miradas y visiones, epistemológica y culturalmente diversas” para el estudio de la educación superior (Krotsch, 2002c, p.12). Por tales razones, un esfuerzo personal de esta naturaleza se ve hoy claramente legitimado, cuando se piensa en la necesidad de desarrollar estudios e investigaciones“(...) interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios, identificando problemas fundamentales en las áreas pedagógicas y socio-educativa, para la innovación curricular, didáctica y de gestión institucional” (CRES, 2018b, p. 44).

El segundo eje se refiere a los modos de apropiación del pasado en el presente: una manera de leer el acontecimiento, el cambio rápido, la alteración fugitiva, como proceso histórico, como red de relaciones y conflictos estructurales que vinculaban, pero también moldeaban, a los actores, sus memorias, sus imaginarios, sus proyectos y sus prácticas. Por eso la historia institucional para Krotsch no solamente era una herramienta de comprensión, sino parte también de un cierto cometido deconstructivo y una palanca de transformación: allí donde la historia y la memoria entraban críticamente en resonancia, se angostaba la pátina tranquilizadora de la consigna fácil, y se abrían nuevos campos de posibilidad para los actores.

Hablamos mucho de la universidad, hablamos mucho de la historia, hablamos mucho de la Reforma –solía repetir- pero es muy poco lo que se lee, lo que se trabaja y sabe desde el punto de vista de los actores universitarios sobre la historia concreta de nuestras instituciones (Krotsch, 2006, pp. 2-3).

Con los aportes de ese saber, entonces, podía emerger también una nueva actitud reflexiva, aunque no estática o meramente contemplativa, donde los contendientes aprendieran del camino que los había llevado hasta allí, y quizá también pudieran apostar por nuevos rumbos, por otros proyectos, por otras luchas. Tal vez en este eje se encuentre cifrado uno de los modos

originales en que Krottsch interpelaba, y se veía interpelado, por el “espíritu” y los “principios” de la reforma de 1918, tal como en la actualidad convoca a una nueva generación “(...) el compromiso social con la igualdad, la democracia plena, el desarrollo económico, la creación y el acceso a la cultura y al arte, y la defensa de los derechos humanos” (CRES, 2018a, p. 23).

El tercer eje de interpretación, quizá el más destacado por sus colegas y que especialmente le otorga una duradera actualidad a las contribuciones de Krottsch, se refiere a una cierta mirada política sobre la relación compleja entre Estado, actores e instituciones universitarias (Acosta Silva, 2020). En tal sentido, una perspectiva que hace hincapié sobre los modos de construcción, distribución y ejercicio de las relaciones entre poder y saber, nos sigue ofreciendo un fértil abanico de preguntas, conjeturas y sospechas para comprender los problemas de la educación superior en América Latina. Esa lectura política recorre la obra de Krottsch desde sus primeras contribuciones hasta las últimas, y también acompaña su desplazamiento por los distintos niveles de análisis en torno a la problemática universitaria: desde el plano más agregado del sistema de educación superior hasta la vida interna de las instituciones universitarias.

En este punto fueron siempre especialmente agudas –y valga éste como un ejemplo entre muchos otros posibles– las observaciones de Krottsch en torno al papel de la lógica partidaria en la dinámica institucional de las universidades argentinas. Al hacer un balance crítico del derrotero universitario de nuestro país al comienzo del nuevo siglo, decía:

Lo primero que la universidad pública tiene que generar hoy es una corriente de opinión fuerte capaz de corregir las falencias de la última reforma, sobre todo en lo referido a la verdadera democratización de las estructuras académicas y en el vínculo entre la sociedad y el desarrollo científico. Hay que hacerse cargo de que tenemos una universidad cada vez más profesionalista y menos orientada a la producción de conocimiento. Y, entre todas estas asignaturas pendientes, la más grave es la de la partidización de la universidad. Es imprescindible... despartidizar para politizar en el mejor de los sentidos, es decir, en el sentido de lograr una preocupación fuerte por los intereses de la polis, de la ciudadanía. Una universidad partidizada no genera confianza en la sociedad (Krottsch, 2002b).

Por eso, a su juicio era necesario ahondar en los legados históricos, las marcas y los horizontes que tramaban la lógica profunda del mundo universitario. En este sentido, en medio de la crisis desatada en la UBA a partir de la elección de su Rector y las demandas por modificar la normativa universitaria, Krotsch advertía que:

(...) el problema de la universidad que queremos no depende tanto del Estatuto cuanto de los actores que le dan vida, se trata de qué representan los representantes y a quiénes representan, en términos de intereses y construcción de lógicas de poder y de Facultades y disciplinas hegemónicas al decir del viejo Kant y también de Bourdieu". Y ante esa perspectiva se preguntaba "si lo que se está pariendo es una nueva institucionalidad o simplemente un proceso de desinstitucionalización y creciente entropía cuyas manifestaciones prácticas para la UBA y el país aún no son del todo previsibles (Krotsch, 2006, p. 9).

En definitiva, Pedro Krotsch podría plenamente coincidir – de ayer a hoy – que la disputa política sobre *qué conocimientos* es a la vez la disputa política sobre *qué sociedad* queremos. Y que, de manera complementaria, no habrá "transformación de los conocimientos sin un cambio en las relaciones históricas de poder en América Latina y el Caribe" (CRES, 2018a, p.18), pero tampoco habrá cambio en "las relaciones históricas de poder en la región sin una transformación de los conocimientos" (CRES, 2018a, p.18).

## Referencias

- Acosta Silva, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un período de transición*. Universidad de Guadalajara/FCE.
- Acosta Silva, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. ANUIES.
- Acosta Silva, A. (2020). *El poder de la universidad en América Latina*. Siglo XXI.
- Acosta Silva, A., Atairo, D. y Camou, A. (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. En Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe (pp.19-117). CLACSO.
- Albatch, P. (2002). *Research and training in higher education: the state of the art. Higher education in Europe*, pp. 1–2.  
<https://doi.org/10.1080/0379772022000003297>.
- Álvarez de Campos, S. (2012). *La acreditación de carreras de Medicina en la Argentina: entre la danza ritual y la mejora de la calidad. Un estudio de casos*. [Tesis doctoral, Universidad de San Andrés].
- Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. Ediciones Al Margen.
- Araujo, S. (2007). *Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción*. En Krotsch, P.; Camou, A.; Prati, M. (Comp.) Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. (pp. 69-95). Prometeo.
- Araujo, S. (2014). La evaluación y la universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, xliii (4); No.172.
- Araujo, S. y Trotta, L. (2011). La acreditación de las Ingenierías: configuración compleja en la institucionalización de la política. *Archivos de Ciencias de la Educación* 5(5), pp. 83-97.
- Atairo, D. (2007). *Estado, universidad y actores: complejidad y entrecruzamiento de lógicas e intereses. La implementación del FOMECA en la Universidad Nacional de La Plata*. [Tesis de Maestría, FLACSO].
- Atairo, D. (2014). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014*. [Tesis doctoral, FLACSO-Sede Argentina].
- Atairo, D. y Camou, A. (2014). La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 1(1), pp. 75-92.

- Atairo, D. y Camou, A. (2012). *La gobernabilidad de las universidades nacionales en argentina: escenarios de un paradigma en transformación*. En San Martín, R. (ed.) *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Universidad de Palermo.
- Atairo, D. y Camou, A. (2018). La reforma universitaria en el espejo latinoamericano. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 44, pp. 81-95. <https://doi.org/10.34096/riice.n44.6290>
- Baldrige, J. V. (1971). *Power and conflict in the university*. John Wiley.
- Bauman, Z. (1997). *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la postmodernidad y los intelectuales*. UNQui.
- Bianco, I. (2006). *Organización y universidad. La toma de decisiones en órganos colegiados: Universidad Nacional de Tucumán*. UNT.
- Blanco, R. (2017). *Escenas militantes: lenguajes, identidades políticas y nuevas agendas del activismo estudiantil universitario*. CLACSO.
- Bourdieu, P. (1993). *Objetivar el sujeto objetivante [1984]*. En *Cosas dichas*. Gedisa.
- Burke, M. L. (2012). *Políticas de evaluación: continuidades y rupturas*. En Chiroleu, A; Marquina, M. y Rinesi, E. (comp.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Caldelari, M. y Funes, P. (1998). *Escenas reformistas. La reforma universitaria 1918-1930*. Eudeba.
- Bonavena, P.; Califa, J. S.; Millán, M. (2018). ¿Ha muerto la reforma? La acción del movimiento estudiantil porteño durante la larga década de 1966 a 1976. *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, (12), pp. 73-95.
- Camou, A., (2009). Pensamiento universitario: entre la memoria y la utopía. *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, (151), pp. 7-16.
- Camou, A.; Prati, M. y Varela, S. (Coords.) (2018). *¿Ya votaste? Experiencias de participación política de jóvenes estudiantes universitarios en la Argentina actual. El caso de la Universidad Nacional de La Plata*. EDULP. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70650>
- Carli, S. (2012). *El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública*. Siglo XXI.
- Carli, S. (2014). *Universidad pública y experiencia estudiantil. Historia, política y vida cotidiana*. Miño y Dávila.

- Carli, S. y Mollis, M. (2018). Dossier. A 100 años de la reforma universitaria. Perspectivas históricas y debates contemporáneos de la educación superior. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. 44, pp. 7-10.
- Chiroleu, A. (2003). *Reflexiones en torno al desarrollo del campo de la educación superior en Argentina: algunas dudas, algunas deudas*. En Las miradas de la universidad. Al Margen.
- Chiroleu, A. Iazzeta, O. y otros (2001). *El ejercicio de la autonomía y el cogobierno en la Universidad Nacional de Rosario*. En Chiroleu, A. Repestando la educación superior (pp.135-165). Editora UNR.
- Chiroleu, A. Marquina, M. y Rinesi, E. (Coords.) (2012). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, A. y Marquina, M. (comps.) (2012). *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen.
- Corengia, A. (2010). *Impacto de la política de evaluación y acreditación de la calidad en universidades de Argentina. Un estudio de casos*. [Tesis doctoral, Universidad de San Andrés].
- Corengia, Angela (2016). Impacto de los procesos de acreditación de la calidad en las carreras de ingeniería de universidades argentinas. Un estudio de casos. *Espacios en Blanco*, 26.
- CRES (2018a). *Declaración de la III conferencia regional de educación superior*, IESAL-UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/2018/12/13/informe-general-de-la-cres-2018/>
- CRES (2018b). *Plan de acción de la III conferencia regional de educación superior*, IESAL-UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/2018/12/13/informe-general-de-la-cres-2018/>
- Dubet, F. (2005). Los estudiantes. *Revista de Investigación Educativa*, (1).
- Fernández Lamarra, N. (Dir.) (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fernández Lamarra, N. (2010). *Hacia una nueva agenda en la educación superior en América Latina. Situación y perspectivas*. ANUIES.
- Guadilla, C. (2000). Investigación y toma de decisiones en educación superior: una interacción a construir. *Revista Nueva Sociedad*, 165.

- Gvirtz, S. y Camou, A. (2009) *La universidad argentina en discusión: sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relaciones universidad-Estado*. Granica.
- Krotsch, P. (1993). Presentación. *Pensamiento Universitario*, 1 (1), pp. 1-2.
- Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Editorial UNQUI.
- Krotsch, P. (2002a). Los universitarios como actores de reformas en América Latina: ¿han muerto los movimientos estudiantiles? *Espacios en Blanco*, 12, pp.19-49.
- Krotsch, P. (2002b). Una universidad partidizada no le da confianza a la sociedad (entrevista). *Clarín*, 25/08/2002. Sección Opinión. [https://www.clarin.com/opinion/universidad-partidizada-da-confianza-sociedad\\_0\\_rkPWnGNxRte.html](https://www.clarin.com/opinion/universidad-partidizada-da-confianza-sociedad_0_rkPWnGNxRte.html)
- Krotsch, P. (2002c). *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. Al Margen.
- Krotsch, P. (2005). *La evaluación de la calidad en la argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto*. En De Vries, W. (coord.). *Calidad, eficiencia y evaluación en la educación superior*. Netbiblo.
- Krotsch, P. (2006). *Mesa debate sobre el estatuto universitario, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*. [http://www.fcen.uba.ar/ipdecano/asamblea2006/debate\\_estatuto.pdf](http://www.fcen.uba.ar/ipdecano/asamblea2006/debate_estatuto.pdf)
- Krotsch, P. (2008). *Pensadores y forjadores de una nueva Universidad: alternativas y retos a la Universidad decimonónica en Argentina*. En C. García Guadilla (ed). *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*. (pp. 103-138). UNESCO IESALC, CENDES.
- Krotsch, P. (2009). Presentación. *Pensamiento Universitario*, 12 (12), pp.3-5.
- Krotsch, P. (25 de agosto de 2002b). Una universidad partidizada no le da confianza a la sociedad. *Clarín*.
- Krotsch, P. y Atairo, D. (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Editorial IIFE-SPU.
- Krotsch, P. y Puiggrós, A. (Coords.) (1994). *Universidad y evaluación: estado del debate*. Aique.
- Krotsch, P. y Suasnábar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Revista Pensamiento Universitario*, 10, pp.35-54.
- Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. (Coords.) (2007). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Prometeo.

- Krotsch, P., Nosiglia, M.C. y Pisani, O. (1996). *Introducción*. En Actas del Primer Encuentro Nacional: la universidad como objeto de investigación, Oficina de Publicaciones del CBC/UBA.
- Krotsch, P.; Atairo, D. y Varela, S. (2007). *De la simultaneidad e interacción en los procesos de construcción de la evaluación institucional: el caso de la Unicen*. En Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. (Coords.) (2007). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. (pp. 97-123). Prometeo.
- Mainero, N. y Mazzola, C. (2015). *Universidad en democracia políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Miño y Dávila.
- Mazzola, C. (2007). *La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis*. Ed. Nueva Editorial Universitaria.
- Millán, M. (2020). El movimiento estudiantil y la violencia política en Argentina, 1966-1976, *Cuadernos de Marte*, pp. 89 – 137.
- Millán, M. (2018). La resistencia estudiantil en la UBA en la primera etapa de la Misión Ivanissevich, julio-diciembre de 1974. *Cuadernos de Historia*, 21, pp. 131 – 163.
- Musselin, C. (2001). *La larga marcha de las universidades francesas*. PUF [Traducción de Marteau para la CONEAU].
- Naisthat F. y Toer, M. (2005). *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*. Biblos.
- Neave, G. (1990). La educación superior bajo la evaluación estatal. *Universidad Futura*, 2 (05), pp.4-16.
- Neave, G. (2001). *Prevenir o curar. La universidad como objeto de estudios*. En educación superior: historia y política, Gedisa.
- Oakeshott, M. (2000). *La voz de la poesía en la conversación de la humanidad, en el racionalismo en la política y otros ensayos*, FCE.
- Porta, L. y Mazzola, C. (2018). La reforma universitaria del 18: registros de memoria(s) y apuestas de futuro(s). *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9 (13), pp. 9-12.
- Prati, M. (2011). *De cómo hacer política universitaria en la Argentina: enseñanzas a partir de la implementación del programa de incentivos*. [Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)].
- Saforcada, Fernanda (Dir.), Daniela Atairo, Lucia Trotta y Aldana Rodríguez Golisano (2019). Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana, *Education International/IEC-Conadu*.

- Suasnábar, C. (1999). *Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica*. En Tiramonti, G.; Suasnábar, C. y Seoane, V. Políticas de modernización universitaria y cambio institucional. (pp. 31-46). Universidad Nacional de La Plata.
- Teichler, U. (2009). *Sistema de educación superior: un aspecto clave de la investigación especializada en educación superior*. En Sistemas comparados de educación superior en Europa (pp. 9-23). Octaedro/ICE-UB.
- Trotta, I. (2015). *Estudiantes y política de acreditación. Una mirada desde lo local: el caso de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de La Plata (2001-2010)*. [Tesis de maestría, FLACSO].
- Villanueva, E. (Coord.) (2019). *La conquista de un derecho: reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina*. CLACSO/ Universidad Nacional de Quilmes & Universidad Nacional Arturo Jauretche.

## Bionotas

**Daniela Atairo.** Doctora en Ciencias Sociales y magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina); profesora en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales- Universidad Nacional de la Plata- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas Argentina.

**Correo electrónico:** atairodaniela@gmail.com

**Antonio Camou.** Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- México); profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales- Universidad Nacional de la Plata- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

**Correo electrónico:** antoniocamou@yahoo.com.ar

## 8. La docencia en el nivel superior en las tres últimas décadas en México

Mario Rueda Beltrán  
Alejandro Canales

### RESUMEN

En general, se reconocen a la docencia, la investigación y la extensión como las funciones centrales de las instituciones de educación superior, además, se da por sentado su convergencia, retroalimentación y equilibrio. Sin embargo, con frecuencia se soslaya la importancia que tienen por separado, e inclusive se reconocen modelos en los que destaca la investigación. Aquí se ilustra y explica lo ocurrido con la actividad docente en el nivel superior en las tres últimas décadas en México, especialmente con la evaluación de su desempeño. En primer lugar, se exploran algunos de sus antecedentes y características como función sustantiva para precisar su naturaleza. En segundo lugar, se incorpora la dimensión de la desigualdad y sus implicaciones para la integración del sistema de educación superior y la actividad docente. A grandes trazos, se describen los sectores del sistema de educación superior y los aspectos normativos más sobresalientes de regulación de la docencia. Enseguida, se aborda el componente más complejo y amplio del periodo: la evaluación como política para la docencia, así como algunas de las lecciones y desafíos en la perspectiva de ubicarlos bajo las directrices de la innovación e identificar alternativas para una evaluación más equilibrada y pertinente.

**Palabras clave:** Docencia universitaria; evaluación de la docencia; políticas docentes; evaluación del desempeño.

## 8. Teaching at the higher education level in the last three decades in Mexico

Mario Rueda Beltrán  
Alejandro Canales

### ABSTRACT

In general, teaching, research and extension are recognized as the central functions of higher education institutions, and their convergence, feedback and balance are taken for granted. However, the importance that they have separately is often overlooked, and models in which research excels are even recognized. Here we illustrate and explain what happened with teaching activity at the higher level in the last three decades in Mexico, especially with the evaluation of its performance. In the first place, some of its antecedents and characteristics are explored as a substantive function to specify its nature. Second, the dimension of inequality and its implications for the integration of the higher education system and teaching activity are incorporated. In broad strokes, the sectors of the higher education system and the most salient regulatory aspects of teaching regulation are described. Next, the most complex and comprehensive component of the period is addressed: evaluation as a policy for teaching, as well as some of the lessons and challenges in the perspective of placing them under the guidelines of innovation and identifying alternatives for a more balanced and pertinent evaluation.

**Keywords:** University teaching; evaluation of teaching; teaching policies; performance evaluation.

## 8. Ensino no nível superior no México durante as últimas três décadas

Mario Rueda Beltrán  
Alejandro Canales

### RESUMO

Em geral, ensino, pesquisa e extensão são reconhecidos como as funções centrais das instituições de ensino superior, e sua convergência, feedback e equilíbrio são considerados como garantidos. No entanto, sua importância separada é muitas vezes negligenciada, e até mesmo modelos nos quais a pesquisa se destaca são reconhecidos. Aqui ilustramos e explicamos o que aconteceu com a atividade de ensino no nível superior nas últimas três décadas no México, especialmente com a avaliação de seu desempenho. Primeiro, exploramos alguns de seus antecedentes e características como uma função substantiva, a fim de esclarecer sua natureza. Em segundo lugar, a dimensão da desigualdade e suas implicações para a integração do sistema de ensino superior e da atividade docente é incorporada. Em linhas gerais, descrevemos os setores do sistema de Ensino Superior e os aspectos normativos mais destacados da regulamentação do ensino. Então, o componente mais complexo e amplo do período é abordado: a avaliação como política de ensino, assim como algumas das lições e desafios na perspectiva de colocá-los sob as diretrizes da inovação e identificar alternativas para uma avaliação mais equilibrada e relevante.

**Palavras-chave:** Ensino universitário; avaliação do ensino; políticas de ensino; avaliação de desempenho.

## 8. L'enseignement au niveau de l'enseignement supérieur au Mexique au cours des trois dernières décennies

Mario Rueda Beltrán

Alejandro Canales

### RESUMÉ

En général, l'enseignement, la recherche et la vulgarisation sont reconnus comme les fonctions centrales des établissements d'enseignement supérieur, et leur convergence, leur rétroaction et leur équilibre sont considérés comme allant de soi. Cependant, leur importance distincte est souvent négligée, et même les modèles dans lesquels la recherche se distingue sont reconnus. Nous illustrons et expliquons ici ce qui est arrivé à l'activité d'enseignement au niveau de l'enseignement supérieur au cours des trois dernières décennies au Mexique, notamment en ce qui concerne l'évaluation de ses performances. Tout d'abord, nous explorons certains de ses antécédents et caractéristiques en tant que fonction de fond afin de clarifier sa nature. Deuxièmement, la dimension de l'inégalité et ses implications pour l'intégration du système d'enseignement supérieur et de l'activité d'enseignement est intégrée. Dans les grandes lignes, nous décrivons les secteurs du système d'enseignement supérieur et les aspects normatifs les plus marquants de la réglementation de l'enseignement. Ensuite, la composante la plus complexe et la plus large de la période est abordée: l'évaluation en tant que politique d'enseignement, ainsi que certains des enseignements et défis dans la perspective de les placer sous les lignes directrices de l'innovation et d'identifier des alternatives pour une évaluation plus équilibrée et plus pertinente.

**Mots clés:** enseignement universitaire; évaluation de l'enseignement ; politiques d'enseignement ; évaluation des performances.

## 1. Introducción

En general, se asume como un principio incontrovertible que las funciones centrales de las universidades o de las instituciones de educación superior son la docencia, la investigación y la extensión. Además, se añade su convergencia, retroalimentación y equilibrio en un desempeño institucional ejemplar y como base de las prácticas que se desarrollan en su interior. Sin embargo, con bastante frecuencia se soslaya la relativa importancia que tienen por separado y el tipo de vínculo que sostienen con la institución en la que se despliegan. A pesar de que se han generalizado y establecido modelos de referencia en los que sobresale la investigación, no todas las instituciones pueden realizarla e incluso no todas cumplen con las tres funciones y lo más frecuente es que se subestime la actividad docente.

En este texto nos proponemos ilustrar y explicar lo que ha ocurrido con la actividad docente en el nivel superior en las tres últimas décadas, especialmente con la evaluación de su desempeño. En primer lugar, exploramos algunos de sus antecedentes y características como función sustantiva para precisar su naturaleza. En segundo lugar, incorporamos la dimensión de la desigualdad y las implicaciones que ha tenido para la integración del sistema de educación superior y la actividad docente. Después, en sus trazos más generales, describimos los sectores del sistema de educación superior y los aspectos normativos más sobresalientes de regulación de la docencia. Finalmente, abordamos el componente más complejo y amplio del periodo: la evaluación como política para la docencia, así como algunas de las lecciones, desafíos y reflexiones que se pueden extraer.

## 2. La educación superior y la actividad docente como función sustantiva

A lo largo del siglo pasado, poco a poco quedó asentado que las grandes funciones de las universidades se concentrarían en la actividad docente, la

investigación y la extensión. A principios de la centuria Ortega y Gasset (1930), formulaba aquella interrogante sobre la misión de la universidad en el contexto europeo e identificaba que la enseñanza universitaria estaba integrada por la transmisión de la cultura, la enseñanza de las profesiones y la investigación científica.

En México, con raíces hundidas desde el siglo XVI y luego de los avatares y pugnas decimonónicas entre liberales y conservadores (Marsiske, 2001; Larroyo, 1967), la institución universitaria surgió a la par del movimiento armado de la Revolución del comienzo de siglo pasado, en una trayectoria no menos azarosa por alcanzar su plena autonomía que ocuparía casi la mitad del siglo XX (Ramírez, 2001). Al inicio, la ley constitutiva de la entonces Universidad Nacional de México (UNAM) le asignó como objeto primordial “realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional” (UNAM, 2001, p. 3) y sería hasta la promulgación de su primera ley orgánica en 1929, cuando se le plantearon como fines la impartición de educación superior, la organización de la investigación científica y la extensión universitaria.

Durante las primeras décadas, la entonces renovada institución se mantendría como el referente principal de los estudios superiores en México y poco a poco se sumarían otras universidades en otras entidades como la Michoacana de San Nicolás Hidalgo en 1917, la de Yucatán en 1922, la Autónoma de San Luis Potosí en 1923 y la Universidad de Guadalajara en 1925 (Rangel Guerra, 1979). A partir de esa misma década los Institutos Literarios y Científicos darían lugar a otras universidades estatales (Castrejón y Pérez-Lizaur, 1976; Ríos, 2015).

Pero no solamente se trataba de universidades, en esa época otras instituciones no universitarias se incorporaron al incipiente sistema institucional. Por ejemplo, en los años treinta, las escuelas orientadas a la enseñanza técnica dieron lugar a la instauración del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1937, aunque no existió ningún instrumento jurídico que diera cuenta de su creación, sino hasta 1949 con la expedición de su ley orgánica (Mendoza Ávila, 2007).

La UNAM y el IPN, son dos instituciones emblemáticas de los estudios superiores en México y antecedentes del complejo sistema institucional que actualmente existe. En 1990 había 1.2 millones de alumnos (licenciatura y posgrado), las plazas de profesores sumaban 129 mil (una cuarta parte de

dedicación completa), la oferta de programas alcanzaba los 4 mil y el número de instituciones llegaba a 776 (ANUIES, 2001). En cambio, en el ciclo escolar 2018-2019, las cifras estimadas contabilizaban en todos los niveles superiores (técnico superior, normal, licenciatura, universitaria tecnológica y posgrado), una docena de subsistemas, más de 4 mil instituciones, 3.9 millones de alumnos (65 por ciento en establecimientos públicos), alrededor de 42 mil programas (licenciatura y posgrado) y poco más de 400 mil plazas docentes (SEP, 2019).

La creciente expansión del sistema tiene importancia por al menos dos razones. En primer lugar, porque a la idea de universidad tradicional poco a poco se le añadió la noción de educación superior, para denotar e integrar un sistema que aglutina ya no solo, ni principalmente a las universidades. Es decir, no necesariamente todas las instituciones buscan realizar las tres funciones, aunque para casi todas ellas lo común sí es la función docente.

En segundo lugar, no ha sido nada sencillo establecer los fines de las instituciones de educación superior, existe una natural dificultad para precisar su propósito estatal o nacional (Clark, 1990). En el caso del sistema de educación superior norteamericano, por ejemplo, la Comisión Carnegie on Higher Education, después de advertir que desde fines del siglo XIX no se habían reordenado sus objetivos, en los años setenta destacó en un informe lo que consideró los propósitos y el desempeño de la educación superior (Carnegie Commission on Higher Education, 1973). Los primeros, se refieren a las intenciones de la educación superior, los objetivos que persigue, mientras que el desempeño incluye más bien las funciones y son instrumentales. Propuso cinco grandes propósitos: a) provisión de oportunidades para el desarrollo de habilidades; b) el desarrollo de capacidades humanas; c) la ampliación de las oportunidades educativas para el grupo de edad; d) la transmisión y desarrollo del aprendizaje y sabiduría; y e) la evaluación crítica de la sociedad.

Sin embargo, como también lo hizo notar Clark (1990), la serie de propósitos que planteó la Comisión Carnegie "(...) acabaron produciendo una prolongada lista de abstracciones" (p. 8). Así que al final han prevalecido, definiciones doctrinarias y pragmáticas en los documentos normativos, centradas en las tres funciones: docencia, investigación y extensión. En México, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, vigente desde 1978, dispuso las

tres funciones y que "(...) guardarán entre sí una relación armónica y complementaria" (DOF, 1978, p. 30).<sup>(1)</sup>

Entonces, en general, los sistemas nacionales de educación superior, en buena medida por el pasado común de la universidad tradicional, han plasmado en sus normas las funciones de docencia, investigación y extensión. Pero lo que frecuentemente ha ocurrido es la formación de segmentos en el conjunto de instituciones que se definen principalmente por una u otra. En estas circunstancias, la actividad docente, como función sustantiva ha prevalecido en los sistemas y es una característica homogeneizadora.

### 3. La desigualdad y la educación superior

A pesar del notable crecimiento de las instituciones y del sistema en su conjunto, persisten los problemas de equidad en el acceso, en la prestación del servicio y en la calidad de los aprendizajes. Las políticas públicas desde los años noventa han expresado la intención de mejorar la calidad, la pertinencia y, sobre todo, equidad en el acceso. Por ejemplo, el programa educativo de ese periodo se proponía: "(...) ampliar crecientemente la cobertura de los servicios educativos, para hacer llegar los beneficios de la educación a todos, independientemente de su ubicación geográfica y de su condición económica o social" (SEP, 1996, p. 53).

El caso de México, en mayor o menor grado, es compartido por las naciones de América Latina. La región latinoamericana no exhibe los mayores indicadores de pobreza extrema pero, como lo ha puntualizado la CEPAL, históricamente sí ha mostrado los niveles más altos de desigualdad social (CEPAL, 2014). Según el organismo, entre el 2002 y el 2018, el índice de Gini pasó de 0.538 a 0.465 y la desigualdad es más severa en unos países (Brasil, Colombia, México, por ejemplo,) y menor en otros (Argentina, el Salvador o Uruguay) (CEPAL, 2019).

<sup>(1)</sup>En este año, por mandato de una reforma constitucional del año 2019 sobre la gratuidad y obligatoriedad de la educación superior, el Congreso mexicano deberá expedir una nueva Ley General de Educación Superior y seguramente serán otros términos.

El problema no solamente es la desigualdad en el ingreso, también se relaciona con otras desigualdades, como la de género, etnia, lugar de residencia o grupo de edad, por ejemplo. En el terreno educativo, las oportunidades se van estrechando conforme mayor es el nivel escolar al que buscan ingresar los jóvenes más desfavorecidos.

A la educación superior llegan en mayor proporción los jóvenes provenientes de los deciles de ingreso más altos (Tuirán, 2012). Una estimación para el periodo 2000-2012 del Banco Mundial reveló que las tasas de participación para los deciles más bajos apenas se habían incrementado ligeramente (de 2 a 6%) y, por el contrario, la de los jóvenes de mayores recursos rápidamente había aumentado (de 64 a 89%) (World Bank, 2016).

La desigualdad en el acceso a la educación superior es solamente uno de los componentes más visibles, porque frecuentemente se soslaya que tiene como consecuencia una segmentación y estratificación de los sistemas educativos. Una configuración de la educación superior caracterizada por su "(... ) fragmentación y jerarquización en espacios universitarios asimétricos, de acuerdo con su ubicación, su tamaño y, principalmente, por su grado de complejidad académica, y por estar segmentada por estrato social" (Villa et al., 2017, p. 8). Entonces, tenemos un sistema de educación superior que es altamente selectivo y segmentado, en el cual sus funciones sustantivas también se distribuirán de manera diferenciada.

#### **4. Los diferentes perfiles de las instituciones de educación superior: la estructura de la docencia**

En el ciclo escolar 2018-2019 el sistema de educación superior estaba integrado por 3,412 instituciones (si se consideran los establecimientos la cifra se eleva a poco más 7,500) y las particulares tenían una mayor participación relativa (70% del total). Sin embargo, las instituciones públicas concentran la mayor proporción de alumnos: 65% de los 3.9 millones de alumnos (SEP, 2019).

Un mayor nivel de desagregación del conjunto de instituciones muestra la existencia de distintos sectores: a) universidades públicas federales, integrado por la UNAM, la Autónoma Metropolitana, la Pedagógica Nacional y el Politécnico Nacional; b) las 46 universidades estatales distribuidas en las entidades

federativas; c) un reciente conglomerado instaurado por la actual administración gubernamental de poco más de un centenar de “(...) sedes educativas que derivan del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (AMLO, 2019, p. 152); d) poco más de dos centenares de institutos tecnológicos federales y estatales; e) seis decenas de universidades tecnológicas públicas que otorgan títulos de técnico superior asociado; f) 39 universidades politécnicas distribuidas en 23 estados de la república que ofrecen estudios de licenciatura; g) una decena de universidades públicas interculturales; h) casi medio millar de escuelas normales (públicas y privadas), encargadas de la formación de profesores; i) el gran volumen de instituciones particulares, pocas de élite; j) los centros públicos de investigación centrados en la investigación y en formación de posgrado; k) otro conjunto de instituciones de educación superior públicas dependientes de diferentes sectores gubernamentales (fuerzas armadas, agricultura, marina) (Rubio, 2006).

Las diferencias entre los distintos sectores son notables, por sus trayectorias, propósitos y actividades centrales, pero al interior de cada uno se puede apreciar una relativa homogeneidad en esos mismos componentes. La actividad docente está presente en todas las instituciones, mayoritariamente a nivel de licenciatura universitaria (87% de la matrícula), pero también de técnico superior (4%) y posgrado (6%). En cambio, en la actividad de investigación solamente sobresalen los centros públicos de investigación y algunas universidades públicas, especialmente las federales, pocas estatales y todavía en menor cantidad algunas instituciones particulares.

No es fortuita la inclinación hacia las actividades docentes. Por una parte, las instituciones de investigación contemporáneas aparecieron a partir del siglo XIX, mientras que históricamente las universidades se han dedicado “(...) principalmente a la docencia y a formar profesionales en disciplinas como el derecho, la medicina y la tecnología” (Altbach, 2011, p. 15). Además, la actividad docente tiende a prevalecer en aquellos sistemas que comparten ciertas características, como una imposibilidad normativa para otorgar grados académicos de alto nivel (el doctorado, por ejemplo), una orientación a la educación aplicada o profesionalización y una oferta de programas de estudio de corta duración (Teichler, 2017).

El sistema de educación superior en México está inclinado principalmente a la docencia, como ya se advirtió, tiene una matrícula relativamente reducida

de posgrado y también pocas instituciones de investigación. Galaz, Padilla, Gil y Sevilla (2012) sostienen que esto se debió a que la expansión del sistema desde los años setenta se vinculó más a satisfacer la creciente demanda de estudios superiores y menos al desarrollo económico, industrial o tecnológico de la nación.

Los estudios iniciales sobre el profesorado mexicano (Kent, 1986 y 1991, Gil, 1994), dieron cuenta de la presión ejercida para habilitar el personal docente que atendiera el volumen creciente de la demanda estudiantil, así como la escasa, improvisada y azarosa profesionalización que observaron. Desde entonces se pusieron en marcha programas para mejorar sus perfiles, para elevar su nivel de escolaridad y tiempo de dedicación, pero especialmente dirigidos a los profesores de tiempo completo, no a los de jornada parcial.

Los datos oficiales para el 2005 reportaban un total de 154,205 profesores laborando en el sistema público, de los cuales el 38.5% estaba contratado de tiempo completo y el 54% por horas (Rubio, 2006, p. 42). Mientras que en el sistema particular había 94,577 profesores y de ese total el 10% contratado de tiempo completo y el 84% por horas. Los porcentajes de tiempo de dedicación son contrastantes. En cambio, el mismo informe señalaba un nivel de escolaridad relativamente similar de los profesores de tiempo completo en ambos sistemas: 61% con posgrado en el público y 64% en el particular (19% con doctorado en ambos) y 37% y 34% con licenciatura, respectivamente.

Para el ciclo escolar 2017-2018, el personal de las instituciones públicas ya sumaba 219,596 profesores y el de las particulares 157,095 (ANUIES, 2018). En conjunto: el 68% estaba contratado por horas o asignatura; el 26% de tiempo completo; y 6% por tres cuartos o medio tiempo.

Las iniciativas hacia el profesorado se han enfocado en mejorar tanto la dedicación como su nivel de escolaridad, ambos indicadores se han incrementado en las últimas tres décadas y también han cambiado los perfiles sociológicos y profesionales (Galaz et al., 2013). El supuesto era que el personal académico tendría mejor desempeño si contaba con mayores credenciales y mayor dedicación. Un primer diagnóstico sobre el papel de los profesores que no son de dedicación exclusiva mostró que el problema tiene su complejidad, porque ciertamente estos profesores se hacen cargo de casi el 70% de la actividad docente en las instituciones, pero tienen las condiciones laborales más precarias (ANUIES, 2015). La asociación nacional de recto-

res advirtió que: “En realidad, no existen elementos para distinguir la calidad en el desempeño de unos en relación con los otros; pero sí se reconocen diferencias significativas en los salarios, las prestaciones y la estabilidad laboral” (ANUIES, 2018, p. 76).

## 5. Normatividad para regular la actividad docente

La actividad docente forma parte central de lo que ha sido considerada la profesión académica. En la demarcación de la profesión académica, dice Teichler (2017), los límites no son muy claros, pero se reconocen porque tiene lugar en ambientes universitarios, por las actividades preponderantes que realizan (docencia e investigación), por el nombramiento laboral que poseen y por una reconocible trayectoria de desarrollo y madurez. Aunque, dice el mismo autor, la profesión académica idealmente se caracteriza por un vínculo estrecho entre la investigación y la docencia, mismo que se aplica a los académicos que se desempeñan en las universidades y especialmente en las de investigación o que están orientadas de forma predominante a esa actividad.

No obstante, por una parte, la relación entre investigación y docencia no es automática ni es inequívoca. Algunas posiciones sostienen que se trata de una relación deseable, complementaria y estrecha; otras advierten que en realidad son mutuamente excluyentes; y otras más afirman que en realidad no guardan ninguna relación entre sí (Galaz, 2012). Por otra parte, también se ha planteado que la docencia y la investigación no serían las únicas actividades, en una mayor desagregación del trabajo académico está lo que destacó el informe de Ernest Boyer (1990), en el cual se distinguen al menos cuatro funciones básicas: descubrimiento, integración, aplicación y enseñanza.

En el caso de México, desde los años noventa se identificó al académico como nuevo objeto de conocimiento, en contraposición a la figura circunscrita del docente y con referencia a una denominación más amplia, pero conservando el vínculo institucional y sus funciones básicas (García, Grediaga y Landesmann, 2002).

La relación con la institución es uno de los componentes fundamentales del trabajo académico y, como hemos advertido, en el sistema de educación superior nacional predomina la que está orientada fundamentalmente a la docencia. De hecho, la encuesta Reconfiguración de la profesión académica

en México realizada en 2008, da cuenta de la preferencia del profesorado por la docencia (Galaz, et al., 2012).

La responsabilidad que asumen las instituciones es peculiar, porque el margen de las disposiciones internas es relativamente estrecho, a nivel de normas secundarias para establecer determinadas competencias docentes, requisitos adicionales de ingreso u obligaciones de desempeño. En general, predominan las directrices externas de regulación de la trayectoria laboral y las iniciativas de cada periodo gubernamental. A este respecto han sido ilustrativas, por ejemplo, las iniciativas para elevar el nivel de escolaridad del profesorado y el tiempo de dedicación, como también lo han sido los programas para incrementar el desempeño o incentivar en mayor medida la actividad de investigación o buscar su vínculo con el desempeño docente.

Las implicaciones para la actividad docente no han sido del todo positivas. Algunas de las conclusiones de los trabajos que han documentado los efectos de mayores grados en el personal académico han destacado que no lo ha convertido en mejores profesores y es desequilibrada la política de buscar un perfil con las tres funciones sustantivas (Galaz, et al., 2013).

Además, la evaluación del trabajo del profesorado y su estructura de incentivos, a la cual nos referiremos en la siguiente sección, no tiene a la actividad docente como modelo de referencia. Por lo demás, al interior de las instituciones la regulación de la actividad también expresa diferencias importantes. Las evidencias muestran que las normas y el marco político institucional es diferente para el profesorado de tiempo completo y para el que se desempeña a tiempo parcial, para estos últimos es ambiguo y desventajoso (López, et al., 2016).

Un último aspecto a tener presente en el terreno normativo es que la actividad docente desde hace décadas ya no solamente tiene lugar de forma presencial. En la educación superior cobran cada vez mayor importancia las modalidades fuera de las aulas y probablemente, por diferentes razones, lo serán más en los próximos años. En México, al comienzo de este siglo, la agrupación nacional de rectores planteó escenarios posibles y preveía que actualmente ya estaría plenamente conformada e integrada (ANUIES, 2000b). El personal académico, pronosticaba, ya contaría con una formación para impartir esa modalidad y la matrícula sería superior a una quinta parte del total de alumnos matriculados en licenciatura (ANUIES, 2000a).

Actualmente la matrícula en esa modalidad no alcanza la proporción prevista, pero sí el 16% del total de la matrícula en educación superior y es mayor en posgrado (33%) (SEP, 2029). Las plazas docentes en esa modalidad representan el 18% del total y seguramente las cifras se seguirán incrementando. El documento de propuestas de ANUIES para el actual periodo de gobierno, persistió en la meta de llegar a una quinta parte de la matrícula total para el año 2024 y propuso "(...) impulsar nuevos modelos de educación abierta y a distancia que garanticen su pertinencia pedagógica, tecnológica y de contenidos" (ANUIES, 2018, p. 118).

La normatividad para regular la actividad docente en la modalidad no escolarizada en expansión es todavía más difícil de precisar, porque comparte con la presencial el vínculo con planes y programas de estudio, pero no son del mismo tipo ni tienen la misma organización ni duración. Tampoco son las mismas estrategias didácticas ni métodos pedagógicos iguales; los materiales, el tiempo y el espacio difieren. La docencia en la modalidad también guarda una relación con una institución, aunque esta última puede ser una tradicional o una recientemente instaurada, o bien, un conglomerado de instituciones que incluso físicamente pueden localizarse fuera del territorio en donde ofrecen sus servicios. En el primer caso, puede compartir parcialmente los reglamentos y la normatividad laboral de la modalidad presencial, pero en los otros casos tendrá una regulación especial.

Adicionalmente, los acontecimientos derivados de la pandemia en este año obligaron al cierre de las escuelas de todos los niveles educativos en casi todo el mundo. La principal estrategia de la mayoría de instituciones, y las de educación superior no fueron la excepción, fue recurrir a la educación a distancia y a medios digitales para continuar sus actividades. Sin embargo, rápidamente fue evidente la grave desigualdad al exhibir la mayor afectación para los sectores más vulnerables, las dificultades de infraestructura y la improvisación pedagógica para transitar a un aprendizaje en línea (Brown y Salmi, 2020).

## **6. La evaluación como política para la actividad docente**

A finales de los años ochenta, es identificable en el país un conjunto de políticas dirigidas, de acuerdo con el discurso oficial gubernamental, a elevar la calidad de las instituciones de educación superior. Particularmente, destaca

la presencia de la evaluación como un recurso para lograr dicha aspiración, en concordancia con las directrices señaladas por algunos organismos internacionales. Las distintas acciones de evaluación ya han sido objeto de análisis particulares para ver en qué medida se lograron los propósitos, e identificar los principales problemas detectados durante su aplicación. Algunos de ellos han mostrado las deficiencias y obstáculos de los programas de evaluación, así como el escaso aprovechamiento de toda la información acumulada. No han faltado las solicitudes a revisar en profundidad los mecanismos de evaluación vigentes, a partir de múltiples señalamientos de las comunidades académicas. Otra argumentación ha evidenciado la falta de reconocimiento de la diversidad de instituciones que conforman el sistema, en contraste con la inflexibilidad de las iniciativas de evaluación propuestas, agregándose a esto múltiples testimonios de los efectos no deseados registrados en su aplicación (De Vries y Álvarez, 2015; ANUIES, 2018). Inclusive, los actuales responsables de la dirección del sector educativo han vuelto a plantear la necesidad de reorientar los programas de estímulos a la productividad para que estén acordes con la misión de cada institución, y se otorguen incentivos y reconocimiento a la labor docente (SEP, 2020).

En un seguimiento de los informes presidenciales sexenales de los últimos tres periodos de gobierno, se advierte una ausencia de políticas directamente dirigidas a valorar la función docente en las instituciones de educación superior. Una iniciativa retomada desde finales de los noventa y continuada a lo largo de los sexenios referidos, dio origen a la creación de un Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), para promover la adquisición de posgrados de los académicos de tiempo completo, bajo el supuesto de repercutir en un mejor desempeño e innovación de la docencia. La iniciativa buscaba elevar la calidad de la educación a través de mejorar grados y lograr una combinación de las funciones de investigación y docencia. Una estrategia particular fue lo que se denominó "Cuerpos Académicos", una agrupación de profesores de tiempo completo (un mínimo de tres) que compartieran una o más líneas de estudio y establecieran metas en común; la agrupación de profesores podía transitar de ser considerados en una etapa inicial de "Formación" a una final de "Consolidación".

A nivel de investigación académica, en una orientación distinta de las políticas gubernamentales dirigidas a la docencia, la evaluación del desempeño

docente ha sido motivo de interés para su tratamiento como objeto de estudio por su creciente presencia en el sistema de educación superior. Las primeras iniciativas de evaluación docente en la universidad, se consignan hacia finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, oficialmente hechas para conocer las necesidades institucionales para obtener información sobre la calidad de la enseñanza y las estrategias para la formación de los profesores (Luna y Torquemada, 2008). Sin embargo, es hasta 1996 cuando se identifican las publicaciones de manera continua en evaluación de la docencia presencial, y a partir del año 2000 se hace más evidente la presencia de trabajos sistemáticos sobre este tema.

En un esfuerzo colectivo, se dio cuenta de los trabajos desarrollados en torno a la evaluación docente en el nivel universitario en la década de los años noventa en el país (cfr. Arbesú et al., 2006). En el conjunto de textos identificados, poco menos de un centenar, en términos globales se reportó la existencia de materiales en los que predominaban en mayor medida los estudios empíricos, con un soporte de investigación sistemática, seguidos por los trabajos analíticos como resultado principalmente del examen documental y únicamente dos reflexiones presentando posturas personales. Sobresale la producción sobre temas como los cuestionarios contestados por los estudiantes para valorar la actividad de sus profesores, así como en el tratamiento de los aspectos teóricos de la docencia y su evaluación, las prácticas institucionales sobre ésta y algunas propuestas de nuevos modelos de evaluación. También se identifican materiales que explícitamente evalúan la docencia y la vinculan con algún programa de compensación salarial, por considerar que el impulso de la evaluación, está claramente asociado con los programas gubernamentales.

En el mismo estado de conocimiento se analizan los documentos que dan cuenta de tres tendencias presentes en la vinculación de la práctica educativa y la evaluación de la docencia. La primera está referida a la evaluación de la docencia en el contexto del aula; la segunda a la relación entre ésta y los procesos de pensamiento del profesor y los estudiantes; y la última que intenta el examen completo de la práctica y la evaluación docente. En una última sección se agrupan los trabajos que presentan la vinculación entre las iniciativas de evaluación docente con acciones de formación del profesorado.

Dentro de las características más sobresalientes del conjunto de documentos analizados se puede destacar que claramente se pueden ubicar a las políticas gubernamentales como promotoras de la evaluación de los académicos universitarios. A su vez, no se identificaron iniciativas directamente dirigidas a la evaluación de la docencia como una herramienta para procurar la mejora de esta actividad. También se proporcionan elementos suficientes para identificar principalmente a la evaluación docente como medio para acceder a los programas compensatorios y para cubrir algunos requerimientos de corte administrativo. Por otra parte, los cuestionarios de opinión de los estudiantes, a pesar de múltiples señalamientos de sus limitaciones y problemas técnicos en su diseño y aplicación, aparecen como la forma dominante de atender la solicitud de la evaluación del profesorado. Queda manifiesta la reducida participación de los docentes en el diseño de los programas de evaluación, sobre todo cuando se observa una resistencia o una clara oposición a ellos. La sección dedicada al análisis de los trabajos de la práctica educativa o docente, dejaron patente su potencial para develar la visión que tienen los propios profesores, y los estudiantes, respecto a la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación, en donde los primeros destacaron como los gestores más apropiados para el análisis y la evaluación de su propia práctica y como profesionales reflexivos. Sin embargo, se identificaron este tipo de ejercicios sólo como iniciativas locales que no han sido retomadas para guiar los esfuerzos institucionales.

Unas de las recomendaciones que sobresalen en la serie de trabajos, es la idea de fortalecer la vinculación entre evaluación y formación docente, así como la modificación de aspectos institucionales que puedan reforzar los cambios que a nivel individual se logren como resultado de la participación en las iniciativas de evaluación; asimismo considerar la posibilidad de trascender la visión sumativa hacia otra más cercana a la retroalimentación y mejora del objeto evaluado.

En una revisión similar de la investigación sobre evaluación de la docencia, ocurrida en el país, pero ahora referida al periodo 2002-2012 (cfr. Luna et al. 2013), se identificaron un total de 168 trabajos. En este esfuerzo por dar cuenta de la producción investigativa en el nivel de educación superior, se agruparon para su análisis en los siguientes rubros: evaluación de la práctica docente en el aula; las políticas de evaluación y compensación salarial; la evaluación y formación, y el análisis de la práctica docente.

Para el primer rubro, se reportaron la mayor cantidad de trabajos dedicados a estudiar modelos y estrategias de evaluación, en los que se fortalece la búsqueda de diferentes instrumentos y estrategias para su desarrollo. También se formulan propuestas de evaluación que toman en cuenta las distintas características pedagógicas de la licenciatura o el posgrado e igualmente se reportan experiencias de evaluación en diferentes contextos universitarios, o se diseña y valida un modelo completo que sugiere emplear una variedad de recursos. No faltan las aportaciones cuyo interés central es el señalamiento del papel de la teoría en la evaluación o llaman la atención sobre la necesidad de desarrollarla. Adicionalmente otros trabajos analizan los procesos de evaluación docente en diferentes instituciones del país, con el propósito de conocer sus características y proponer orientaciones para su perfeccionamiento, además de que, por primera vez, se da a conocer una experiencia de meta evaluación del proceso de evaluación docente en el contexto nacional.

En cuanto los documentos que abordan el tema de las políticas de evaluación y compensación salarial, se reconoce la existencia de una menor cantidad de ellos en relación al conjunto. Entre los principales tópicos tratados destaca la importancia de las condiciones contextuales y las políticas para el éxito de las iniciativas de evaluación, así como la necesidad de clarificar con mayor fuerza la relación entre éstas con los estímulos salariales. Aunque se contempla la relevancia de la docencia y su evaluación, es notoria la ausencia del profesorado en los procesos implicados en ésta y las evidencias de la evaluación con fines de mejora.

La otra categorización empleada, el análisis de la práctica docente, agrupa al conjunto de trabajos que manejan una conceptualización de la docencia como una actividad compleja y dinámica que posibilita resaltar la exigencia del docente y el grado de compromiso del estudiante, la especificidad de la evaluación en distintos contextos disciplinares, el alejamiento entre el conocimiento pedagógico del docente y su práctica, así como contrastar las percepciones de estudiantes y profesores para identificar un apropiado desempeño en el aula o sus opiniones respecto a los instrumentos de evaluación.

Finalmente, el tratamiento de la sección sobre la relación entre evaluación y formación, advierte sobre el uso de los resultados de los cuestionarios, para

considerarlos como parte del diagnóstico de las necesidades de formación. Así mismo, se plantea una propuesta para el desarrollo y evaluación de competencias docentes, en la que se diseñaron dispositivos relacionados con la formación y la evaluación, incluyendo la autoevaluación, la coevaluación, las rúbricas, las exhibiciones y los incidentes críticos.

Los trabajos brevemente reseñados ofrecen un panorama sucinto de la investigación sobre el tema de la evaluación docente en México a lo largo de estas dos décadas, y también posibilitan la incorporación de otras personas a esta línea de trabajo.

En otro sentido, en el conjunto de trabajos analizados se pueden distinguir distintos momentos, en el primero de ellos se observa un interés por dar seguimiento al efecto de las políticas gubernamentales. Una vez conocido cómo fue la instauración de las políticas en las instituciones, particularmente las referidas a la evaluación docente, se pudieron caracterizar las prácticas con sus aciertos y limitaciones. En otro momento, la identificación de los recursos y métodos utilizados. De forma reactiva, también se sitúan esfuerzos para abocarse al diseño y experimentación de otras formas de dar cumplimiento a dichas políticas.

También, en un tercer momento, el reconocimiento de escasos efectos positivos en el mejoramiento de la actividad docente, condujo a un grupo de académicos a estudiar las condiciones institucionales que pueden obstaculizar o promover el desarrollo de la docencia. Así, se propuso un modelo (Canales, et al., 2014) y se puso en práctica (Rueda, 2016), en el que se consideraban la presencia de influencias externas a las instituciones, las políticas internas a las organizaciones y las condiciones de las aulas en donde tenía lugar la acción docente, como elementos que podrían ofrecer un panorama distinto del quehacer docente. Con este planteamiento se dio un viraje de concebir al maestro como el único agente con la responsabilidad del cumplimiento de la función docente de las instituciones, a una mirada que involucra distintos niveles de influencia e intervención.

## **7. Los retos para la innovación y el futuro**

Ya en otro momento se han señalado algunos de los retos más significativos de la evaluación de la docencia (Rueda, 2018), aquí nombramos sólo al-

gunos, en la perspectiva de ubicarlos bajo las directrices de la innovación. Partimos de reconocer que predomina una orientación de la evaluación docente hacia la responsabilidad individual, dejando de lado otros elementos determinantes, como las políticas globales y nacionales, las condiciones institucionales y el dominio didáctico acorde con la disciplina a enseñar. Así mismo, pareciera que deberían alinearse las acciones para lograr una mayor participación del profesorado para garantizar la presencia del modelo pedagógico de la institución para derivar el perfil esperado de los docentes y de los estudiantes para ser proyectados en las múltiples iniciativas de evaluación. De la misma manera que urge aproximar los resultados de la evaluación para traducirlos en retroalimentación para mejorar el actuar de los docentes y definir los roles de la participación en estos procesos de cada uno de los actores de la institución, directivos, profesores y estudiantes. Sin duda, no debe descuidarse la formación del personal encargado de llevar a cabo los programas de evaluación.

Desde otro ángulo, no debe pasarse por alto que la docencia también forma parte del cuestionamiento a las organizaciones formadoras de los profesionales y ciudadanos del futuro. Dichos cuestionamientos, alentados por el fracaso de los sistemas socioeconómicos que han dado lugar a las más extremas desigualdades y que dan lugar a repensar el papel de las instituciones educativas y los nuevos roles de los docentes.

Si en coincidencia de concebir la innovación (UNESCO, 2014, 2016), como un cambio permanente que incide en algún aspecto estructural de la educación para mejorar su calidad, habría que pensar más bien en múltiples experiencias educativas innovadoras, acordes a las características de cada organización como resultado de la participación de todos los involucrados, para lograr los consensos sobre la naturaleza y permanencia de los cambios.

## **8. Reflexiones finales**

En este texto hemos intentado mostrar los antecedentes y la trayectoria relativamente reciente de la actividad docente, una de las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior. Como se pudo advertir, la referencia a la universidad, dio paso a un amplio y complejo sistema de educación superior que integra las más variadas instituciones y en las que predomina la docencia.

A pesar de que en los documentos fundantes y en la declaración de principios de la mayoría de las instituciones, persiste la intencionalidad de cumplir con las tres funciones, en realidad lo que ha ocurrido es la formación de segmentos institucionales dirigidos a distintos demandantes, buena parte de ellos concentrados fundamentalmente en la docencia y muy pocos con un desempeño sobresaliente en investigación o un trabajo equilibrado de funciones. En consecuencia, se ha producido un sistema de educación superior altamente segmentado.

Si bien el compromiso para regular la actividad docente ha quedado bajo la responsabilidad de las instituciones, particularmente las universitarias, en realidad para todos los sectores predominan los lineamientos externos del gobierno federal. Principalmente en lo que se refiere a los aspectos laborales, la carrera académica y los modelos de referencia para la estructura de incentivos y la definición de perfiles profesionales. En contraste, lo que también puede advertirse es una ausencia de directrices para la actividad docente en las modalidades no escolarizadas, a pesar de que estas últimas están en proceso de expansión y seguramente se incrementarán más en el corto plazo.

La evaluación del desempeño docente, en el periodo aquí considerado, ha sido una de las iniciativas más sobresalientes dirigidas hacia el profesorado. Una medida que en ocasiones ha mostrado su capacidad para orientar, moldear o inhibir el ejercicio docente o de investigación, pero que también, en otros casos, solamente ha formado parte de la lista de casillas a llenar para cumplir con un requisito, obtener una compensación y un incentivo, sin consecuencias para la actividad misma.

Los esfuerzos más sistemáticos para documentar lo que ocurrió con la evaluación docente a nivel universitario, muestra el papel de las políticas gubernamentales para valorar el trabajo académico en general, pero no iniciativas expresamente diseñadas para mejorar la actividad docente. Desde entonces se ha insistido, con poca fortuna, en la necesidad e importancia de buscar un vínculo provechoso entre evaluación y formación docente. También se puede advertir un amplio interés por precisar el impacto de las medidas de evaluación en el sistema de educación superior y en la actividad docente misma, así sea por omisión. O bien, la idoneidad o limitación de métodos e instrumentos para llevar a cabo el ejercicio de evaluación.

Finalmente, cabe reconocer que después de tres décadas de evaluación académica, como objeto de conocimiento, sujetos y como experiencia institucional, tenemos actualmente un mayor nivel de conocimiento de cómo ha procedido, lo que se ha ensayado de forma incorrecta y los efectos que ha tenido. Pero también tenemos un panorama más claro de los desafíos que enfrenta y algunas alternativas que se abren para realizar una evaluación más equilibrada y pertinente; una evaluación que, sobre todo, haga posible una mejora de la actividad.

## Referencias

- Altbach, P. (2011). *Pasado, presente y futuro de las universidades de investigación*. En P. Altbach y J. Salmi (eds). El camino hacia la excelencia académica. La constitución de universidades de investigación de rango mundial. The World Bank. 436 p.
- ANUIES (2000a). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas para su desarrollo. Una propuesta de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior -ANUIES*.
- ANUIES (2000b). *Plan maestro de educación superior abierta y a distancia. Líneas estratégicas para su desarrollo*. Documento aprobado en la XXXI Asamblea General Ordinaria del 16 de octubre de 2000 en la Universidad Autónoma de Nuevo León. 117 p.
- ANUIES (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. ANUIES, CDMX. 181 p.
- ANUIES (2015). *Los profesores de tiempo parcial en las universidades públicas mexicanas. Elementos para un diagnóstico*. Reporte Ejecutivo. Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines.
- Arbesú, Isabel; Díaz-Barriga, Frida; Elizalde, Leticia; Luna, Edna; Rigo, Marco Antonio; Rueda, Mario y Torquemada, Alma Delia. (2006). La evaluación de la docencia universitaria en México: un estado de conocimiento del período 1990 -2004. *Perspectiva Educacional, Formación de Profesores*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Viña Del Mar, Chile. Núm. 48, pp. 27-58.
- Boyer, E. L. (1990). *Scholarship reconsidered: priorities of the professoriate*. The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (CFAT).

- Brown, C. and Salmi, J. (2020). *Putting fairness at the heart of higher education*. *University global news*. The Global Windows on Higher Education. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200417094523729>
- Cámara de Diputados (2006). *Informes presidenciales, Vicente Fox Quesada*. Dirección de Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>
- Canales, Alejandro, Leyva, Yolanda, Luna, Edna y Rueda, Mario. (2014). *Análisis de las condiciones contextuales para el desarrollo de la docencia*. En J. C. Rodríguez-Macías (coord.), *Aportaciones metodológicas a la evaluación a gran escala del aprendizaje y su contexto*. Editorial Universitaria, (pp. 15-28).
- Carnegie Commission on Higher Education. (1973). *Purposes and the performance of higher education in the United States*. 105 p.
- Castrejón Díez, J y Pérez-Lizaur, M. (1976). *Historia de las universidades estatales*. Secretaria de Educación Pública. 397 p.
- CEPAL (2014). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. 343 p.
- CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina*. 263 p.
- De Vries, Wietse y Álvarez, Germán. (2015). *Can reform policies be reformed? Analysis of the evaluation of academics in México*. En Pavel Zgaga, Ulrich Teichler, Hans G. Schuetze y Andrä Wolter (eds.), *Higher Education Reform: Looking back - looking forward*, Fráncfort, Peter Lang, (pp. 257-272).
- Diario Oficial de la Federación. (1978). *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*. Tomo CCCLI. No. 41.
- Felipe Calderón. (s.f.). *Gobierno 2006-2012*. Informes de gobierno. [https://felipecalderon.org.mx/?page\\_id=1766](https://felipecalderon.org.mx/?page_id=1766)
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). *3er Informe de Gobierno 2014-2015*. Presidencia de la República. [https://media.economista.com.mx/contenido/pdf/2015/3\\_IG\\_2015.pdf](https://media.economista.com.mx/contenido/pdf/2015/3_IG_2015.pdf)
- Galaz, F.J.; Padilla, G.L.; Gil, A.M.; y Sevilla, G. J.J. (2012). *Los dilemas del profesorado en la educación superior mexicana*. En J.F. Galaz; M. Gil; L.L. Padilla; J.J. Sevilla; J.L. Arcos; Martínez (coords). *La reconfiguración de la profesión académica en México*. Universidad Autónoma de Sinaloa - Universidad Autónoma de Baja California, (pp. 61-76).

- Galaz, F.J.; Viloria, E., Hickman, H., y Sevilla, G. J.J. (2013). *Los académicos en México: desarrollos recientes, 2002-2011*. Introducción a la tercera parte, en C.L. Saucedo; C. Guzmán.; E. Sandoval.; J.F. Galaz (coords.). *Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa: tendencias, aportes y debates, 2002-2012*. ANUIES-COMIE, (pp. 411-416).
- García, S.; Grediaga, R y Landesmann, M. (2003). *Parte II. Los académicos en México hacia la constitución de un campo de conocimiento 1993-2002*. En Patricia Ducoing. *Sujetos, actores y procesos de formación. Formación para la investigación. Los académicos en México. Actores y organizaciones*. Tomo I. COMIE. (pp. 115-297).
- Gil Antón, Manuel et al. (1994). *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. UAM-A.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). *3er informe de gobierno 2015-2016*. Presidencia de la República. [https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/4IG\\_Escrito\\_27\\_08\\_16\\_COMPLETO.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/4IG_Escrito_27_08_16_COMPLETO.pdf)
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). *6to informe de gobierno 2017-2018*. Resumen ejecutivo. Presidencia de la República. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun\\_3730635\\_20180901\\_1535843813.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_1535843813.pdf)
- Kent Serna, Rollin. (1986) ¿Quiénes son los profesores universitarios? Las vicisitudes de una azarosa profesionalización. *Crítica* 86 (28) UAP.
- Kent Serna, Rollin. (1991). Una política estatal para los académicos. *Universidad Futura* 2 (6-7), pp. 22-29. UAM-A.
- Larroyo, F. (1967). *Historia comparada de la educación en México*. Octava Edición. Ed. Porrúa. 586 p.
- López, A.I; García, O.; Pérez, R. Montero, V.; Rojas, E.L. (2016). Los profesores de tiempo parcial en las universidades públicas estatales: una profesionalización inconclusa. *Revista de la Educación Superior* 45(180), pp. 23-39.
- Luna, E. y Torquemada, A.D. (2008). Los cuestionarios de evaluación de la docencia por los alumnos: balance y perspectivas de su agenda. REDIE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, pp. 1-15.
- Luna, Edna; Elizalde, Leticia; Torquemada, Alma; Castro, Antelmo y Cisneros-Cohernour, Edith. (2013). *Estado del conocimiento sobre la evaluación de la docencia 2002-2012*. pp. 380-416. En Maldonado, A. (coordinadora). (2013). *Educación y Ciencias: políticas y producción de conocimiento 2002-2011*. ANUIES-COMIE.

- Marsiske Schulte, Renate. (2001). *La universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*. UNAM-CESU, Porrúa, 326 p.
- Mendoza Ávila, E. (2007). XIV. *La educación tecnológica en México*. En Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños. *Historia de la educación pública en México*. Fondo de Cultura Económica – SEP. 3ra reimpresión, (pp. 463-531).
- Ortega y Gasset, J. (1930). *Misión de la universidad: y otros ensayos sobre educación y pedagogía*. Alianza Editorial. 238 p.
- Presidencia de la República. (2019, 01 de septiembre). *1er Informe de Gobierno 2018 -2019*. 628 p. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf>
- Ramírez López, Celia (2001). *La Universidad Autónoma de México (1933-1944)*. En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*. UNAM-CESU, Porrúa. (pp. 163-186).
- Rangel Guerra, A. (1979). *La educación superior en México*. El Colegio de México. Vol. 86. 146 pp. <http://doi.org/10.2307/j.ctv6mtc00>
- Ríos Zúñiga, R. (coord.). (2015). *Instituciones modernas de educación superior*. Institutos científicos y literarios de México siglos XIX y XX. UNAM-IISUE. Bonilla Artigas Editores. 277 p.
- Rubio, J. (coord.). (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*. FCE-SEP.
- Rueda, M. (coord.). (2016). *Prácticas y condiciones institucionales para el desarrollo de la docencia*. Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación, UNAM.
- Rueda, M. (2018). *Los retos de la evaluación docente en la universidad*. Publicaciones Facultad de Educación y Humanidades del Campus Melilla. 48 (1), pp. 171-192. <http://revistaseug.ugr.es/index.php/publicaciones/article/view/7334>
- Secretaría de Educación Pública, SEP. (2020). *Programa sectorial de educación 2020-2024*. Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano\\_plazo/pse\\_2020\\_2024.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf)
- Secretaría de Educación Pública, SEP. (1996). *Programa de desarrollo educativo 1995 -2000*. Diario Oficial de la Federación. Tomo DIX, No. 12. 19 de febrero de 1996. pp. 26-104.
- Secretaría de Educación Pública, SEP. (2019). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2018 – 2019*. Secretaría de Educación Pública. DGPP. 316 pp.

- Teichler, U. (2017). *Academic profession, higher education*. En Shin J., Teixeira P. (eds) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1\\_290-2](https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_290-2)
- Tuirán, R. (2012). *Balance de la educación superior, 2006-2012*. Presentación ante el Consejo Nacional de ANUIES.
- UNAM (2001). *Compendio de legislación universitaria. 1910-2001*. Volumen 1. *Ciudad Universitaria*. 465 p.
- Villa Lever, L.; Canales, A. y Hamui, M. (2017). *Expresiones de las desigualdades sociales en espacios universitarios asimétricos*. IIS-UNAM /CO-NACYT. 417 p.
- World Bank (2016). *United Mexican States Mexico public expenditure review*. Final Report. Final Report.

## Bionotas

**Mario Rueda Beltrán.** Exdirector e investigador titular del Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación de la UNAM. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III y coordinador de la RIED. Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de París VIII (Francia) y licenciado en Psicología por la UNAM.

**Correo electrónico:** mariorb@unam.mx

**Alejandro Canales Sánchez.** Investigador titular en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM en las líneas de política educativa y política científica y tecnológica. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior de la UNAM y de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Evaluación de la Docencia.

**Correo electrónico:** canalesa@unam.mx

## 9. La construcción del campo de investigación sobre educación superior en Uruguay: desafíos políticos e investigación

Enrique Martínez Larrechea  
Adriana Chiancone

### RESUMEN

El propósito del presente artículo es explorar la gradual emergencia de un campo de investigación en educación superior en Uruguay entre 1990 y 2020. Entre los objetivos se cuentan el de describir la configuración de ese proceso en relación con las políticas públicas para el sector y sus aspectos regulatorios, así como caracterizar los principales actores y el desarrollo del campo. El trabajo se apoya en bases académicas de datos, análisis documental, revisión de la literatura y entrevistas a informantes calificados. La institucionalización del mismo se expresa en factores institucionales y disciplinarios. Dicho campo de investigación aparece aún en proceso de consolidación, promovido a la vez por desafíos de las políticas públicas a nivel local, tanto como por procesos regionales y externos.

**Palabras clave:** Educación superior; Educación comparada; Política educativa; MERCOSUR; Integración regional.

## 9. The construction of a research field on Higher education in Uruguay: political challenges and research

Enrique Martínez Larrechea  
Adriana Chiancone

### ABSTRACT

The purpose of this article is to explore the gradual emergence of a research field of higher education in Uruguay between 1990 and 2020. Among the objectives are to describe the configuration of this process, in relation to public policies for the sector and its regulatory aspects, as well as characterizing the main actors and the development of the field. The work is supported by academic databases, documentary analysis, literature review and interviews with qualified informants. Its institutionalization is expressed in institutional and disciplinary factors. This field of research appears still in the process of consolidation, promoted both by challenges of public policies at the local level, as well as by regional and external processes.

**Keywords:** Higher Education; Comparative Education; Educational Policy; MERCOSUR; Regional integration.

## 9. A construção do campo de pesquisa em educação Superior no Uruguai: desafios políticos e pesquisa

Enrique Martínez Larrechea  
Adriana Chiancone

### RESUMO

O objetivo deste artigo é explorar o surgimento gradual de um campo de pesquisa em educação superior no Uruguai entre 1990 e 2020. Entre os objetivos estão descrever a configuração desse processo, em relação às políticas públicas para o setor e seus aspectos regulatórios, bem como caracterizar os principais atores e o desenvolvimento do campo. O trabalho é apoiado por bases de dados acadêmicas, análise documental, revisão de literatura e entrevistas com informantes qualificados. Sua institucionalização se expressa em fatores institucionais e disciplinares. Este campo de pesquisa surge ainda em processo de consolidação, promovido tanto pelos desafios das políticas públicas em nível local, quanto pelos processos regionais e externos.

**Palavras-chave:** Educação superior; Educação comparada; Política educacional; MERCOSUL; Integração regional.

## 9. La construction du champ de recherche sur l'enseignement supérieur en Uruguay: défis politiques et recherche

Enrique Martínez Larrechea  
Adriana Chiancone

### RESUMÉ

Le but de cet article est d'explorer l'émergence progressive d'un champ de recherche sur l'enseignement supérieur en Uruguay entre 1990 et 2020. Parmi les objectifs sont de décrire la configuration de ce processus, en relation avec les politiques publiques du secteur et ses aspects réglementaires, ainsi que la caractérisation des principaux acteurs et le développement du domaine. Le travail est soutenu par des bases de données universitaires, une analyse documentaire, une revue de la littérature et des entretiens avec des informateurs qualifiés. Son institutionnalisation se traduit par des facteurs institutionnels et disciplinaires. Ce champ de recherche apparaît encore en voie de consolidation, promu à la fois par les enjeux des politiques publiques au niveau local, ainsi que par les processus régionaux et externes.

**Mots Clés:** L'enseignement supérieur; Éducation comparée; Politique éducative; MERCOSUR; Intégration régionale.

## 1. Introducción

A lo largo de los últimos treinta años el campo de investigación sobre educación superior se ha configurado y consolidado como resultado de dos grandes fuerzas impulsoras: en primer lugar, la dinámica académica interna de diversos campos de conocimiento; y, en segundo lugar, las fuertes tendencias de transformación operadas en los sistemas de educación superior a nivel mundial.

La década de los años 1960 es el escenario temporal de algunas transformaciones decisivas: el surgimiento de una nueva sociología de la educación, la emergencia de la teoría del capital humano y el nuevo énfasis dado a los procesos e instituciones de formación y, finalmente, los aportes de la epistemología y la filosofía de la ciencia, así como el surgimiento de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. En ese contexto hay que situar la obra de Bourdieu, los estudios pioneros de Ben David y Burton Clark, la teoría de las revoluciones científicas de Kuhn y los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, en especial focalizados en la interfase entre aquellas y la educación superior (Vessuri et al., 2006).

Estas dinámicas endógenas de diversas disciplinas y subdisciplinas, eventualmente convergentes, resultaron potenciadas por las fuertes transformaciones operadas desde la segunda mitad de la década de los años 1970 y especialmente durante la década de 1980.

En Inglaterra, a partir de 1988, confirmando tendencias de la década previa, el financiamiento universitario experimentó drásticos cambios, que introdujeron una nueva gobernanza en el sistema, impulsaron la diversificación de las fuentes y la apelación a indicadores de desempeño (García de Fanelli, 1998; Krottsch, 2001). Contemporáneamente, en México se desarrolló un programa de modernización de la educación superior, que implicó la creación de la CONAEVA y de nuevos organismos y procesos.

Al terminar la década de 1990, varios países de la región habían sancionado nuevas leyes y habían introducido políticas públicas orientadas a modificar la gobernanza y hacer lugar a la evaluación y la acreditación. Estas modificaciones normativas, regulatorias o de política implicaron y promovieron debates de mayor alcance en términos políticos, pedagógicos, éticos y técnicos y pusieron en evidencia los vínculos entre conocimiento y política educativa en un contexto de fuertes retos a la sociedad y a la universidad (Miranda, E.M., 2014; Palamidessi, Mariano I., Gorostiaga, Jorge M., y Suasnábar, C., 2014).

Por ello se justifica indagar en los aportes del campo de estudios sobre la educación superior en los últimos treinta años, más allá del particular desarrollo del mismo en los diversos países.

En este trabajo el término “sistema de educación superior” se emplea en el sentido de un sistema emergente, en vía de gradual constitución, en función de transformaciones estructurales que, tendencialmente, van sustituyendo a la “universidad-sistema”, complejizando la plataforma institucional y, posiblemente, asumiendo al “sistema de educación superior” como futura unidad de planeamiento estratégico.

El objetivo es describir, interpretar y comprender mejor la lógica de constitución del campo. Más específicamente, se busca caracterizar la plataforma institucional de la investigación en el mismo. ¿Qué hitos en la configuración y regulación del sistema favorecieron la conformación del mismo? ¿En qué medida se trata de un proceso que puede ser autosuficientemente explicado desde una lógica nacional auto referida, o que requiere ser comprendido en relación con procesos regionales o internacionales?

Las hipótesis de partida incluyen la asunción del carácter emergente y transicional del sistema, de la asimetría de la educación superior uruguaya, que explica el ritmo atenuado de impacto de las mega tendencias regionales y globales en el sistema.

Otra conjetura o supuesto guía es que la constitución del campo se desarrolló en articulación no solo con eventos nacionales, sino también cruzada por dinámicas académicas e institucionales de carácter regional.

El marco conceptual del artículo proviene de los aportes de la comunidad académica latinoamericana sobre educación superior. Más específicamente, de acuerdo con Ordorika y Rodríguez-Gómez (2018) pueden distinguirse a nivel regional cuatro pautas en la producción académica en el campo. En

primer lugar, ha habido un significativo crecimiento de publicaciones académicas sobre educación superior en América Latina. En particular en el nuevo siglo se han incrementado las publicaciones en revistas académicas, tanto regionales como globales (14,000 artículos en 500 journals en SciELO; más de 16,000 artículos en 160 revistas en Scopus y unas 4,000 publicaciones en 100 revistas en la Web of Science).

Además del crecimiento cuantitativo, estos investigadores señalan los variados niveles de análisis presentes en esa producción (que incluyen estudios comparativos, investigaciones centradas en la región o estudios de caso nacionales o institucionales) así como un incremento de la especialización temática y disciplinaria de los estudios.

En tercer lugar, el contexto en que esa investigación se produce ha mejorado significativamente, a través de centros de investigación y programas de posgrado, principalmente en universidades públicas.

Finalmente, el trabajo académico sobre educación superior ganó en diversidad y consistencia de sus tópicos y temas (Ordorika y Rodríguez-Gómez, 2018).

De acuerdo con estos autores, estas pautas son menos el resultado de un proceso endógeno de evolución del campo y mucho más un resultado de los cambios experimentados en la educación superior de la región.

Según Krtosch y Suasnábar (2002) los estudios sobre la universidad tienen una tradición compleja que bordea diversas disciplinas y espacios institucionales. El pensamiento filosófico se ocupó de la universidad y en la primera mitad del siglo XX cabe destacar el aporte de Ortega y Gasset. Pero fue con el desarrollo de las ciencias sociales que fue posible un abordaje más sistemático. En la tradición de Durkheim es posible referir la obra de Burton Clark, quien configuró una "influencia teórica prevalectante" en los estudios sobre la universidad y la educación superior (Krotsch y Suasnábar, 2002).

Estos autores parten de la idea de Ulrich Teichler (1996) acerca de que "las dos manos" de la investigación, son los académicos y los *practitioners*, categorías entre las cuales no existe una delimitación muy clara y, a la que se sumaría la de los funcionarios. En los diversos países, la investigación sobre educación superior surgiría de la interacción y peso relativo de tres esferas: la investigación académica, la política estatal y la relativa a la gestión universitaria. El campo de estudios sobre la educación superior estaría así estaría

afectado por una “incompletud sistemática”, dadas las complejidades del objeto y la centralidad de las variantes locales en su abordaje (Krotsch y Suasnábar, 2002).

## 2. Aspectos metodológicos

El trabajo se basa en el análisis de bases de datos académicas, así como en la revisión de la literatura y la observación documental. Complementariamente, se apoya en diálogos con informantes calificados. Si bien se elaboraron conjuntos de ítem relevantes a los fines del análisis, el estudio se sustentó básicamente en fuentes secundarias.

Diversas bases académicas permiten identificar un conjunto significativo de artículos sobre temas de educación superior en Uruguay -si bien no todos son contribuciones de autores locales, ni todas exclusivamente relativas al Uruguay. En este trabajo hemos explorado cinco de ellas: SILO, Redalyc, Scielo, EbscoHost (vía el portal uruguayo Timbó), y Google académico.

SILO es un sistema nacional de repositorios de acceso abierto de ciencia y tecnología de Uruguay, que promueve el acceso y la visibilidad de los productos científico-tecnológicos y que reúne los resultados de actividades de investigación y desarrollo recogidos por los repositorios de acceso abierto de las instituciones adheridas. Forma parte de la Red Federada de Repositorios Institucionales de Publicaciones Científicas.<sup>(1)</sup>

Redalyc es un sistema que integra a su índice, revistas de alta calidad científica y editorial regional. Es sostenida por un grupo de investigación multidisciplinario en comunicación y difusión de la Ciencia de la Universidad Autónoma del Estado de México, constituyendo una de las principales plataformas de visibilidad de la producción académica de la región (Ver Redalyc).<sup>(2)</sup> Registra un menor número de artículos (13) sobre educación superior en Uruguay.<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> <https://silo.uy/vufind/> - Búsqueda en el repositorio SILO (en base a los descriptores educación superior y Uruguay. <https://silo.uy/vufind/Search/Results?lookfor=Educaci%C3%B3n+superior+Uruguay&type=AllFields&sort=year> -

<sup>(2)</sup> <https://www.redalyc.org/>

<sup>(3)</sup> <https://www.redalyc.org/busquedaArticuloFiltros.aa?q=Educaci%C3%B3n%20Superior%20Uruguay>

Scielo (Scientific Electronic Library Online) se desarrolló en forma piloto entre 1997 y 1998 en Brasil, como proyecto de una biblioteca electrónica, promovida por la Fundación para el Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo, de Brasil y el Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud (BIREME). A partir de 1998, Scielo pasó a incorporar revistas brasileñas e iberoamericanas<sup>(4)</sup> Constituye una importante plataforma de acceso y visibilidad científica para la región. Ofrece unos 45 registros sobre educación superior en Uruguay.

Ebsco Host es una plataforma que reúne diversas bases de datos en diversas disciplinas, entre ellas educación y ciencias sociales, permite identificar aproximadamente unos cincuenta ítems relativos a educación superior en Uruguay. Se ha accedido a dicha base desde el portal Timbó<sup>(5)</sup>. El portal creado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación -ANII- permite el acceso gratuito y en línea a la literatura científica internacional en internet.<sup>(6)</sup>

Por su parte, Google Académico registra unos noventa artículos académicos de este tipo.<sup>(7)</sup>

<sup>(2)</sup> <https://www.redalyc.org/>

<sup>(3)</sup> <https://www.redalyc.org/busquedaArticuloFiltros.oe?q=Educaci%C3%B3n%20Superior%20Uruguay>

<sup>(4)</sup> <https://scielo.org/es/>

<sup>(5)</sup> <http://web.b.ebscohost.com.proxy.timbo.org.uy:2048/ehost/results?vid=3&sid=70175fb0-40b4-443e-9e8e-b897247b0498%40pdc-v-sessmgr01&bquery=Educaci%C3%B3n+superior+and+Uruguay&bdata=JmRiPWVyaWMmZGI9c2loJmRiPWRkdSZkYj1ubGViaYzkyj1hc24mZGI9emJmRsaTA9TkwmZGx2MD1ZmRsdA9bmxlYmsmbGFuZz1lcyZ0eXBIFTAmc2VhcmNoTW9kZT1TdGFuZGFyZCZaXRIpWVob3NOLWxpdmU%3d>

<sup>(6)</sup> <https://foco.timbo.org.uy/sobrefoco>

<sup>(7)</sup> Búsqueda en Google académico con los descriptores educación superior y Uruguay [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=educaci%C3%B3n+superior+and+uruguay&btnG=https://scholar.google.com.uy/scholar?start=100&q=Educaci%C3%B3n+superior+Uruguay&hl=es&as\\_sdt=0,5](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=educaci%C3%B3n+superior+and+uruguay&btnG=https://scholar.google.com.uy/scholar?start=100&q=Educaci%C3%B3n+superior+Uruguay&hl=es&as_sdt=0,5)

Otra estrategia de análisis de cuatro de las principales revistas locales nos permitió identificar 110 artículos académicos ligados a cuestiones de educación superior (Intercambios, 38; RESUR, 26; Páginas de Educación, 23 y Cuadernos de Investigación Educativa, 22).<sup>(8)</sup>

### 3. Antecedentes

La sociedad uruguaya contemporánea es una “sociedad trasplantada” (Ribeiro, 1969) a lo largo de un proceso de inmigración desarrollado entre el último cuarto del siglo XIX y el primero del siglo XX. Sobre la base de una competitiva producción ganadera, se asentó una sociedad homogénea, demográficamente escasa, concentrada en el área metropolitana del país, y en la capital, Montevideo, una ciudad caracterizada por su orientación cultural universalista y por la cultura de negociación del sistema político. A mediados del siglo XX el estancamiento del sector agropecuario y el eclipse de Gran Bretaña, como demandante de materias primas, impactaron fuertemente sobre el modelo social, económico y político. La crisis del Uruguay (1955-1973) implicó la violencia política (en el marco de la “guerra fría”) y desembocó en la dictadura militar que se extendió desde 1973 a 1985.

La educación superior en Uruguay se confunde, prácticamente, con la historia de una única universidad pública: la Universidad de la República (UDE-LAR) surgida en un proceso fundacional que reconoce tres hitos: 1833, 1838 y 1849, y definitivamente institucionalizada con el sello de las reformas positivistas de la década de 1880.

<sup>(8)</sup> Revista Intercambios - <https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/search/search>  
Revista de Educación Superior del Sur Global <https://www.iusur.edu.uy/publicaciones/index.php/RESUR/search/search>  
Páginas de Educación <https://revistas.uca.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/search/search?query=Educaci%C3%B3n+Superior+&dateFromYear=&dateFromMonth=&dateFromDay=&dateToYear=&dateToMonth=&dateToDay=&authors=>  
Cuadernos de Investigación Educativa - <https://revistas.ort.edu.uy/cuadernos-de-investigacion-educativa/search/search?csrfToken=870240d43cda8f0a78b63ad273526fe4&query=Educaci%C3%B3n+Superior>  
<https://revistas.ort.edu.uy/cuadernos-de-investigacion-educativa/search/search?csrfToken=919b2d4c597696685475be3fcd63a73&query=Educaci%C3%B3n+Superior>

Fue la única universidad del país hasta 1985, cuando surgió la Universidad Católica del Uruguay. Desde 1995 surgieron otras instituciones privadas, pero solo en 2012 se creó una segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica.

A lo largo del siglo XX la universidad oficial se separó de la educación secundaria y preparatoria, marginó la formación de profesores (que se institucionalizó en 1949 en un instituto diferente) y se consolidó como universidad profesionalista o napoléonica, caracterizada por una “federación de facultades”, si bien desde 1945 se creó y organizó una nueva facultad (Humanidades y Ciencias), intentando dar cuenta de una especie de “ethos” humboldtiano (una *contradictio in terminis*).

La sanción de su ley orgánica (1958), que la consagraba como una universidad dotada de plena autonomía (de la que gozaba constitucionalmente desde 1918), surgió de masivas movilizaciones estudiantiles, que formaban parte de una agitación social más amplia, que intentaba expresar el malestar ante la crisis social, económica y política del país.

Durante la década de 1960, la problemática nacional convocó a intensos debates y se perfilaron diversas matrices de pensamiento y de interpretación de la crisis nacional. Dichas matrices coincidieron básicamente con el desarrollismo, el dependentismo y el liberalismo. El diagnóstico desarrollista y estructuralista se expresó en el Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), mientras que el dependentista surgió de los estudios del Instituto de Economía de la Universidad de la República. Un tercer enfoque, de corte liberal, propugnó la reversión del intervencionismo estatal y la asimilación más o menos automática del Uruguay al contexto internacional.

Es importante mencionar que en el contexto turbulento de fines de la década de los 1960, Darcy Ribeiro desarrolló un seminario en la UDELAR, en el que exploró y propuso un modelo de universidad latinoamericana, en alguna medida asociado a la experiencia de la Universidad de Brasilia, o a la que por entonces se desarrollaba con la fundación de la Universidad de Campinas. Se trataba de generar una universidad que efectivamente diera cuenta en América Latina del rol cumplido por la investigación en la Universidad de Berlín (no como experiencia concentrada en una única facultad, como lo había intentado la Facultad de Humanidades y Ciencias) sino como modelo de organización universitaria en sí mismo (Ribeiro, 1969; Romano, 2017).

Más recientemente, Pérez Lindo (2016) retomando esa tradición intelectual ligada al debate de modelos universitarios ha formulado la idea de una universidad “inteligente y solidaria”, sostenida en el conocimiento y comprometida con el desarrollo.

El contexto brasileño carecía básicamente de una tradición local de desarrollo universitario y por lo tanto la discusión de nuevos modelos y la formulación de iniciativas, eran no solo posibles sino necesarios. En el contexto uruguayo, por el contrario, los diagnósticos más lúcidos, como el plan del Rector Maggiolo (Maggiolo, 1986), o el ya citado Plan Educativo de la CIDE, se realizaban en el marco de una institución ya consolidada, en un contexto social y político en rápida mutación.

Con el advenimiento de la dictadura militar, la ilegalización de los partidos políticos y la intervención de la universidad, se cerró un ciclo político y social del Uruguay. La intervención de la universidad en setiembre de 1973 marcó el fin de un ciclo universitario y dejó intocadas durante veinte años -entre 1968 y 1988- los elementos de la vieja estructura napoleónica, cuestionada desde los años cincuenta.

Esa estructura comenzó a ser revisada nuevamente a partir de la recuperación de la autonomía universitaria en 1985. El debate interno sobre la propia estructura universitaria pudo resurgir, luego de veinte años, en un contexto histórico que ya se evidenciaba como radicalmente diverso.

Desde entonces, la principal universidad del país puso en marcha un proceso de transformaciones incrementales, algunas de gran relevancia. Sin embargo, la perspectiva estratégica sobre la educación superior quedó limitada a la Universidad Mayor de la República, que prácticamente contenía en si misma al (aún inexistente) sistema de educación superior. Se trataba pues de una universidad-sistema, y no de una universidad en un sistema, como se la ha caracterizado (Martínez Larrechea y Chiancone, 1997; Rama, 2014).

La reforma estructural, con los niveles conceptuales de radicalidad con la que había sido ideada en la década de los 1960, sufrió una prórroga sin plazo. Sin embargo, la vía de reformas incrementales asumida a partir de 1985 resultó relevante, y asociada a políticas públicas desarrolladas desde el gobierno, se tradujo en una profunda transformación de la educación superior en un proceso de treinta años.

El proceso de constitución del campo de investigación sobre educación superior se construye en ese marco.

En la siguiente sección se describe el proceso de configuración del sistema, identificando los hitos institucionales y los elementos regulatorios que lo vertebraron.

Más adelante se da cuenta de la plataforma institucional de la investigación, en educación superior y de su gradual desenvolvimiento.

Finalmente se formulan algunas conclusiones provisionales.

#### **4. Configuración y regulación de un sistema de educación superior en formación**

La configuración del sistema de educación superior a partir de la reinstitucionalización democrática se desarrolló en dos ámbitos principales: el de la UDELAR y el de las políticas públicas gubernamentales.

El punto de partida es el de una confluencia entre ambos. En efecto, en octubre de 1986 se creó el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) como un espacio de articulación entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y su Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE). Con base en los esfuerzos de la comunidad científica y el apoyo de la UNESCO, el país se dotó así, en los inicios de la recuperación democrática, de un programa flexible dirigido a consolidar un sistema de maestrías y doctorados en ciencias básicas aprovechando los cuadros locales y muchos científicos exiliados, que contaban con inserción en redes académicas internacionales (Chiancone, 1996, 2019).

Un año antes, en 1985, se había creado la Universidad Católica del Uruguay, lo que viene a sumar la novedad de una segunda universidad en el país.

La década de los años 1990 es central para el desarrollo de importantes transformaciones internas en la UDELAR. Las más importantes son la creación de dos nuevas facultades: la Facultad de Ciencias (FC), que pasó a concentrar buena parte de la formación de grado en las ciencias básicas, y la Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Así como la creación, a través de diversas ordenanzas, de comisiones sectoriales a cargo de áreas de desarrollo central universitario. La Comisión Sectorial de Investigación Científica

(CSIC) y la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE), entre otras, que representaron un importante cambio en la gobernanza universitaria (Martínez Larrechea, 2003).<sup>(9)</sup>

En este contexto, la UDELAR promovió asimismo la creación de una red regional de universidades públicas, la Asociación de Universidades Grupo de Montevideo (AUGM), una de las principales iniciativas de regionalización de la investigación y la formación (Viera, Chiancone y Martínez Larrechea, 2020).<sup>(10)</sup>

Desde 1991 la institución integró la delegación nacional en el Sector Educativo del MERCOSUR –SEM (Martínez, Larrechea, Chiancone, 2013)

Más recientemente, la creación del Núcleo de Estudios e Investigaciones sobre Educación Superior del MERCOSUR –NEIES- representó otra instancia de participación tanto académica como institucional.

En el segundo lustro de la década de 1990, el Rector Rafael Guarga (1998-2006) promovió la creación de una Comisión de Evaluación Institucional y la evaluación de toda un área de la universidad: el área tecnológica, introduciendo así la novedad de un mecanismo de evaluación autorregulado. El ejercicio de la autoevaluación y la evaluación externa promovió asimismo el interés en los estudios en este campo y la formación de doctorado de algunos especialistas en gestión de la educación superior.

Durante los rectorados de Rodrigo Arocena (2006-2014) se impulsó la, así llamada, “segunda reforma universitaria”, impulsando la modificación de la ley orgánica de la UDELAR, así como el proceso de descentralización (o de interiorización) de la institución. La ley no fue finalmente modificada, sin embargo, se desarrolló un proceso de establecimiento de servicios universitarios en el interior del país. En ese contexto se creó una “Comisión para la Reforma” que propició la elaboración de documentos y la revisión de experiencias internacionales.

Además de la creación de la Universidad Católica, desde 1995 un decreto reglamentario del decreto ley de Universidades Privadas habilitó el reconocimiento de universidades e institutos universitarios privados. Entre 1996 y

<sup>(9)</sup> Ver <https://www.csic.edu.uy/>

<sup>(10)</sup> Ver <http://grupomontevideo.org/sitio/convocatorias/>

1998 se autorizaron otras tres universidades y algunos institutos universitarios. El nuevo escenario de diferenciación institucional trajo aparejados debates sobre equidad, financiamiento, pertinencia y calidad de la educación superior, contribuyendo en alguna medida a estimular la producción académica.

En cuanto al sector gubernamental, además del impulso al PEDECIBA, durante la década de 1990 se desarrollaron diversas acciones que, en diversa medida, contribuyeron a una mayor visibilidad de las cuestiones ligadas a la educación superior.

Desde 1991, se conformó el Sector Educativo del MERCOSUR y a mediados de la década, se contaba con diversos protocolos que regulaban el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de enseñanza media para la realización de estudios de grado en los países socios del bloque, así como el reconocimiento de dichos estudios para la prosecución de estudios de posgrado.

La coordinación intergubernamental en el MERCOSUR representó una instancia muy relevante en el conocimiento de experiencias regionales, de ampliación de la mirada local hacia los procesos de desarrollo de la educación superior en el ámbito regional e internacional (Martínez Larrechea y Chiancone, 2009).

Durante la década de 1990, el gobierno dio impulso a un Programa de Desarrollo Tecnológico, con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, que realizó un estudio de prefactibilidad sobre financiamiento universitario.

En 1994 se puso en marcha un Fondo de Solidaridad, que se nutriría de aportes de egresados del sector terciario, transcurridos algunos años desde su egreso.

En 1998 se creó un Fondo Nacional de Investigadores, inspirado en otras experiencias regionales (México, Venezuela), y antecedente del Sistema Nacional de Investigadores, establecido desde 2008, en el marco de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

La creación de esta agencia supuso un cambio relevante en dirección a la conformación de una planta de investigadores procedentes de todo el "sistema" universitario, a la vez que constituyó un estímulo a los investigadores, en todas las áreas del conocimiento.

La creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación en 2008 (INEED) aunque consagrado a la educación básica, media y de formación

docente (no universitaria) debe mencionarse como un activo de la plataforma institucional de investigación.

Un hito de relevancia en la configuración y en la regulación del sistema fue la firma en 1998 de un Memorándum de Entendimiento de los Ministros de Educación del MERCOSUR, que preveía un mecanismo experimental de acreditación (MEXA), que más adelante se consolidó como ARCUSUR (Acreditación Regional de Carreras Universitarias de Grado).

El compromiso regional de crear una agencia nacional de acreditación – semejante a organismos del mismo tipo existentes en Argentina (CONEAU), Brasil (CAPES) y Chile (CNA)- fue materia recurrente de debate, análisis, e iniciativas legislativas, entre 2000 y 2019, cuando finalmente, con escaso acuerdo entre los actores políticos, se sancionó la creación de un instituto de evaluación y acreditación de la educación terciaria (aun no implementado).

No puede omitirse el estímulo representado por UNESCO-IESALC a los estudios sobre educación superior en los países de la región. El mismo crédito cabe acordar a otras redes universitarias, como CINDA, UDUAL y OUI. En el caso de CINDA, la publicación de diversas ediciones de su Informe Iberoamericano representa un corpus relevante de estudios sistemáticos sobre la región y sus diferentes países<sup>(11)</sup>. IESALC UNESCO contribuyó a vertebrar la educación superior de América Latina y el Caribe en torno a temas compartidos, requiriendo estudios e investigaciones, provenientes de todos los países de América Latina (en torno a temas tales como el acceso, el financiamiento, la organización y gobernanza de los sistemas, la legislación de la educación superior, la evaluación y acreditación, las universidades religiosas, etc.).

Asimismo, el aporte de los proyectos de cooperación de la Unión Europea, en especial a través de los proyectos ALFA I y II (1994-2006) y ALFA III (2007-2013), seguidos por Erasmus Mundus fueron relevante en toda la región. En el Uruguay diversas universidades integraron consorcios en diferentes convocatorias, ejecutando proyectos que a su modo contribuyeron a la internacionalización y a la identificación de nuevos temas.<sup>(12)</sup>

<sup>(11)</sup> Ver <https://cinda.cl/>; <https://www.udual.org/principal/>; <https://oui-iohe.org/es/>

## 5. La plataforma institucional de la investigación

Entendemos por plataforma institucional el conjunto de bases de datos, organismos, programas y unidades académicas, así como publicaciones, revistas y asociaciones científicas ligadas al campo.

### 5.1. Sector universitario

La UDELAR es un actor relevante en dos niveles diferenciados. Por una parte, en un nivel académico, encuadra a investigadores, programas de formación y publicaciones relacionadas al campo. Por otra parte, en un nivel institucional, ha impulsado estudios relativos a las políticas universitarias y públicas, y participado de instancias de cooperación igualmente relevantes.

En el plano académico, la investigación sobre educación superior ha sido practicada por investigadores insertos fundamentalmente en la Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de Sociología, Instituto de Ciencia Política) y en alguna medida, también en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Instituto de Educación).

La Comisión Sectorial de Enseñanza es también una agencia significativa. Posee una Unidad Académica, sostiene una Maestría en Enseñanza Universitaria y gestiona la revista *InterCambios* entre otras publicaciones.<sup>(13)</sup>

Además, desarrolla proyectos de investigación y genera variados productos académicos en torno de cuestiones de teoría de la enseñanza y curriculares.

La revista *InterCambios. Dilemas y Transiciones de la Educación Superior*, es una publicación semestral, gratuita, arbitrada, de libre acceso, que aborda cuestiones y temas vinculadas a la educación superior. Con énfasis en la función de enseñanza, se propone acercar a los docentes resultados de investigaciones y experiencias innovadoras, que permitan el despliegue de una mirada crítica. (CSE, s.f.).

Asimismo, se busca crear un espacio de intercambio de reflexiones en torno a la educación (CSE, s.f.).

<sup>(12)</sup> Ver [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/alfa\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/alfa_en)  
[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/lac-factsheet-web-150413-final\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/lac-factsheet-web-150413-final_es.pdf)

<sup>(13)</sup> Ver <https://www.cse.udelar.edu.uy/sobre-la-ua/>

## 5.2. Jornadas de investigación en educación superior

A iniciativa de la Comisión Sectorial de Enseñanza, convocadas por la UDELAR y la Administración Nacional de Educación Pública dichas Jornadas se realizaron en dos formatos diferentes: las Jornadas Nacionales (2013, 2015 y 2017) y las Jornadas Regionales, convocadas con los auspicios de NEIES MERCOSUR.<sup>(14)</sup>

En el plano de los estudios institucionales vinculados a las políticas universitarias pueden mencionarse algunos estudios de la serie de *Documentos del Rectorado*, los informes de autoevaluación de diversos servicios (facultades, áreas, institutos) e insumos vinculados a procesos de reforma (como los elaborados en el marco de la llamada Comisión para la Reforma).

Finalmente, en sus roles de cooperación, la universidad participa de diversas redes e instancias vinculadas a la producción de conocimiento en educación superior (AUGM, SEM / MERCOSUR, NEIES / MERCOSUR).

## 5.3. El marco regional e internacional

En el marco de AUGM se cuenta con el Núcleo Disciplinario Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria. Creado en 2010 es coordinado por la Universidad de Playa Ancha (Chile) y se compone de diversas universidades de la asociación. Una de las iniciativas del Núcleo es la del Sistema de Comparación Cooperante (SCC) al que se define como un procedimiento colegiado orientado a la interpretación y producción de conocimientos.

Se trata de un proceso de planeamiento, evaluación y gestión institucional entre instituciones que operan en un mismo nivel de igualdad y sin que ninguna de ellas opere como modelo.

El Núcleo de Estudios e Investigaciones sobre Educación Superior (NEIES-MERCOSUR), ha realizado diversas convocatorias a proyectos de investigación propuestos por consorcios de instituciones.

<sup>(14)</sup> La segunda de estas, convocada para abril de 2020 debió postergarse para el siguiente año, como consecuencia de la pandemia del Covid19.

#### 5.4. El sector universitario privado

En la Universidad Católica y en otras instituciones del sector universitario privado, se crearon a lo largo de la década de 1990 diversos programas de maestría en Educación. Sin embargo, ninguno de estos programas de posgrado se refirió específicamente a la educación superior, aunque la incluyeran. Desde 2005 la Universidad de la Empresa promovió un programa de maestría y doctorado, que incluía entre sus líneas de investigación la educación y las políticas comparadas de educación superior, visibilizada en la Revista Sudamericana de Educación, Universidad y Sociedad (RSEUS).

Actualmente las revistas académicas del subsector privado sobre Educación incluyen: InterCambios (Universidad de la República); Páginas de Educación (Universidad Católica del Uruguay); Cuadernos de Investigación Educativa (Universidad ORT) y la Revista de Educación Superior del Sur Global –RESUR (Fundación IUSUR).<sup>(15)</sup>

#### 5.5. Aportes de los estudios sobre educación superior en Uruguay, una caracterización preliminar

Es preciso tener en cuenta que el proceso de conformación del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación es relativamente reciente en el país. Sin perjuicio de la cultura científica desarrollada en las décadas previas (no exenta de aportes y personalidades de relieve) fue a partir de la recuperación democrática en 1985, cuando se construyó un sistema de posgrados científicos (del Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas, PEDECIBA antes mencionado) sostenido en un núcleo científico que en gran medida se había internacionalizado en condiciones de exilio. En los veinticinco años a treinta años que van entre la creación del PEDECIBA y la creación de la ANII y el SNI se desarrolló la producción científica uruguaya y su visibilidad.

Según datos de la Red de Ciencia, Tecnología e Innovación (RICYT) las publicaciones uruguayas en bases de datos internacionales, se incrementaron desde 2009 a 2018 en forma sostenida y significativa, pasando de 727 artículos en el Science Citation Index, y 888, en Scopus, a 1520 y 1752 en ambas

<sup>(15)</sup> La Fundación IUSUR (Instituto Universitario en formación) promueve una Maestría en Educación Superior y una línea de investigación específica en el campo, además de editar la Revista de Educación Superior del Sur Global (RESUR).

bases, respectivamente. Los investigadores en ciencias sociales y humanidades, un 30% de los 1961 investigadores categorizados, participa de esta tendencia de crecimiento y progresiva diferenciación de la producción académica, a la que ha contribuido el proceso de creación de plataformas (posgrados, revistas, jornadas) ya mencionadas (ANII, 2018).

El aporte de los investigadores al campo de estudios sobre educación superior es variado y no siempre conocido y discutido interna, o externamente. Es producto de una acumulación gradual, de diversos impulsos institucionales, desafíos de política y programas académicos, y parece carecer por el momento de instancias unificadoras, salvo las citadas Jornadas nacionales y regionales sobre Educación Superior.

Las contribuciones de los practicantes del campo se han orientado hacia temas de relevancia en la agenda contemporánea de la educación superior.

Como se mencionó más arriba, la revisión de bases de datos académicas, y de la producción en cuatro revistas que concentran el grueso de la producción académica en educación, permitió identificar más de un centenar de artículos académicos sobre educación superior (38, 26, 23 y 22 respectivamente).

Las líneas de investigación emergentes incluyen en primer lugar, por cantidad de artículos, los estudios sobre teoría de la enseñanza, cuestiones curriculares y a la formación y al desempeño del rol docente. En segundo lugar, se percibe un conjunto de estudios con fuerte base empírica (ligados por ejemplo al análisis de procesos como la descentralización universitaria o la desafiliación de los estudios terciarios). Finalmente, un tercer conjunto de

**Tabla 1: Publicaciones de Uruguay por base de datos**

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Publicaciones en Science	727	764	880	885	960	1144	1196	1246	1399	1520
Publicaciones en SCOPUS Citation Index (SCI)	888	927	1088	1106	1170	1469	1377	1592	1587	1752

**Fuente:** Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -RICYT (2018, s/p)

estudios, practicado tendencialmente por investigadores ligados a roles de responsabilidad institucional y académica (investigadores, *practitioners* y funcionarios), exploran cuestiones vinculadas a las políticas de educación superior, fundamentalmente la evaluación y acreditación, la regulación, la relación público-privado y la gobernanza.<sup>(16)</sup>

La producción académica en educación superior, salvo la producción estadística y algunos diagnósticos desarrollados por organismos gubernamentales, se realiza casi exclusivamente en el marco de las instituciones universitarias.

Confirmando los marcos conceptuales relevados más arriba (Ordorika y Rodríguez-Gómez, 2018; Krotsch y Suasnábar, 2009) se constatan en la producción uruguaya en el campo las tendencias al crecimiento cuantitativo, a la progresiva variedad de temas y niveles de análisis, a la mejora y desarrollo de la plataforma institucional en la que se produce la investigación y a la progresiva especialización.

También se produce en la investigación uruguaya la convergencia -y superposición relativa- de trabajos de investigadores, practicantes o gestores y funcionarios.

## 6. Conclusiones

La excepcionalidad de la estructura universitaria uruguaya (una única universidad entre 1833 y 1985, y una única universidad pública entre 1833 y 2012) constituye un factor clave en la comprensión de las pautas de desarrollo del campo de investigación sobre la educación superior.

El mismo se desarrolló en forma gradual y emergente, siguiendo el carácter más bien atenuado y mediatizado con el que se presentaron en el país las tendencias contemporáneas en educación superior.

Entre los elementos del contexto local, hay que señalar la creación reciente del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, período en el que se produce asimismo la creación de carreras de posgrado, de unidades académicas y de revistas ligadas al campo de estudios sobre la educación superior. Y, más re-

<sup>(16)</sup> Por ejemplo, entre otros: Contera, 2008; Dávila et al., 2015; Landinelli, 2008; Landoni, 2017; Martínez Larrechea y Chiancone, 2016; Rama, 2014, 2016; Fernández, 2014

cientemente, la convocatoria de Jornadas Nacionales (2013, 2015 y 2017) y Regionales (2017 y, probablemente, 2021).

Las revistas locales, editadas por instituciones de educación superior que sostienen procesos de formación de posgrado, se constituyeron en efectivos canales de difusión y visibilidad de artículos académicos locales y algunos externos.

Sin embargo, de estos dinámicos procesos endógenos, la gradual constitución del campo fue también impulsada de modo decisivo, por relevantes tendencias y factores externos.

Entre ellos cabe mencionar las experiencias argentina, brasileña, chilena y paraguaya de políticas de evaluación y acreditación (CONEAU, CAPES, CNA, ANEAES) que significaron un efecto demostración, ambientado en el marco de las reuniones de la Red de Agencias de Acreditación del MERCOSUR (RANA) en el que participaron dirigentes del MEC y delegados de la UDELAR, ANEP y el sector privado. Pese a que ese efecto demostración no se resolvió fácilmente en una estrategia nacional (Martínez Larrechea, y Chiancone, 2016).

En particular, la acción del Sector Educativo del MERCOSUR (desde 1991), los operativos de pretest y test del MEXA y la posterior implementación de ARCUSUR, y, más recientemente las convocatorias de consorcios de investigación del Núcleo de Investigaciones y Estudios sobre Educación Superior del MERCOSUR y la publicación de la revista *Integración y Conocimiento*, constituyeron relevantes factores impulsores, provenientes de la región.<sup>(17)</sup>

Entre los factores externos debe señalarse asimismo la demanda de estudios por parte de IESALC/ UNESCO en el primer lustro de los años 2000, la participación en las conferencias regionales de Educación Superior convocadas por el organismo regional (1996, 2008, 2018), así como la participación en las conferencias mundiales (1998-2009).

<sup>(17)</sup> La Revista *Integración y Conocimiento* registra 30 contribuciones sobre Educación superior vinculadas, por la temática o la autoría, a Uruguay – Ver <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento>  
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/search/search?csrfToken=853b734a6ef06b61fe4d87e26d62b744&query=Uruguay>

Asimismo, la cooperación académica internacional se expresó en proyectos Alpha financiados por la Unión Europea, relativos a la educación superior con la presencia de instituciones locales.

En función de ello, el campo de la investigación en educación superior en Uruguay aparece aún en proceso de configuración (como el mismo sistema nacional de CTI en el que surge) promovido por desafíos de las políticas públicas a nivel local, y también por procesos regionales y externos que operaron y operan como potentes estímulos intelectuales e institucionales.

## Referencias

- ANII (2018). *Informe de monitoreo. Sistema nacional de investigadores*.  
<https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/informe-de-monitoreo-sistema-nacional-de-investigadores-2008-2018.pdf>
- AUGM (2020). *Evaluación institucional, planeamiento estratégico y gestión universitaria*. <http://grupomontevideo.org/ndca/ndevaluacioninstitucional/>
- Chiancone, A. (1996). *La definición de políticas públicas en una situación de transición política: el caso del PEDECIBA en Uruguay*. DAAD.
- Chiancone, A. (2019). Ciencias básicas en Uruguay: el PEDECIBA 33 años después. *Revista de Educación Superior Del Sur Global - RESUR*, (8), pp. 45-61. <https://doi.org/https://doi.org/10.25087/resur8a3>
- Chiancone, A., y Martínez Larrechea, E. (1997). De la universidad al sistema de educación superior en Uruguay: aporte al debate de los procesos de acreditación. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 8(1), pp. 23-40.
- Clavijo, E., Marques, A., y Rodríguez, C. (2020). Challenges towards a systemic evaluation of tertiary education in Uruguay. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 11(2), pp. 15-34.  
<https://dx.doi.org/10.18861/cied.2020.11.2.2991>
- Contera, C. (2008). La educación superior en Uruguay. *Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), pp. 533-554.
- CSE (s.f.). *Sobre la revista*. <https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/about>
- Dávila, M., Maynard, Á. D., Fernández, J., Garibaldi, L., Kremer, R., Landinelli, J., Landoni, P., Martínez Larrechea, E, Rama, C., y Williman, C. (2015). La regulación de la educación superior privada en Uruguay: análisis y discusión del Decreto 104/14. *Debate Universitario*, 3(5), pp. 67-107.

- De Wit, H. (2020). Internationalization of higher education. *Journal of International Students*, 10 (1), i-iv.
- Fernández, T. (2014). *La metamorfosis de la educación superior en Uruguay 1984-2014. Tópos, para un debate de lo educativo*. Consejo de Formación en Educación, Administración Nacional de Educación Pública.
- García de Fanelli, A. M. (1998). *Gestión de las universidades públicas: la experiencia internacional*. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- González, M. D., Bussel, S. P., Nuñez, A. C., y Cruz, J. M. (2020). Práctica pre-profesional de profesorado en Uruguay. Estudio de caso. *Revista de Educación*, (20), pp. 169-183.
- UNESCO-IESALC (2005). Educación superior. Igual para todos. *Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC.
- Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch, P., y Suasnábar, C. (2002). Los estudios sobre la educación superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Revista Pensamiento Universitario*, 10 (10), pp. 35-54.
- Landinelli, J. (2008). *Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe. Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC.
- Landoni, Pablo (2017). *Rethinking the public-private mix in higher education: global trends and national policy challenges*. <https://doi.org/10.1007/978-94-6300-911-9>
- Teixeira, P., Kim, S., Landoni, P. y Gilani, Z. (2017). *Rethinking the public-private mix in higher education*. <https://doi.org/10.1007/978-94-6300-911-9>.
- Marcelo, C., Yot, C., Rodríguez Zidán, E., y Zorrilla Salgador, J. P. (2020). Factores determinantes del uso de dispositivos móviles en la formación inicial docente de Uruguay. *Educação em Revista*, 36, pp. 1-19. <https://doi.org/10.1590/0102-4698216356>
- Martínez Larrechea, E. (2003). *La educación superior del Uruguay en transición: inercias y horizontes de cambio*. Fundación de Cultura Universitaria-IESALC.
- Martínez Larrechea, E., y Chiancone, A. C. (2009). *New demands and policies on higher education in the Mercosur: a comparative study on challenges, resources, and trends. policy futures in education*, 7(5), pp. 473-485.

- Martínez Larrechea, E. y Chiancone, A. (2013). Hacia una nueva estrategia de integración educativa, *Revista Integración y Conocimiento*. Revista del Núcleo Interdisciplinario de Educación Superior - NEIES –<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/5701/6914>.
- Martínez Larrechea, E. y Chiancone, A. (2016). In search of Uruguayan higher education quality assurance: a case of late adoption and structural asymmetry. *Revista Internacional de Educação Superior*, 2(3), pp. 573–586. <https://doi-org.proxy.timbo.org.uy/10.22348/riesup.v2i3.7691>
- Miranda, E.M. (2014). *La universidad en la sociedad del conocimiento*. FLAES, SP:Pixel
- Ordorika, I., y Rodríguez-Gómez, R. (2018). *Field of higher education research in Latin America. encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Springer.
- Palamidessi, Mariano I., Gorostiaga, Jorge M., y Suasnábar, Claudio (2014). El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina. *Perfiles Educativos*, XXXVI (143), pp. 49-66. ISSN: 0185-2698. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=132/13229888004>
- Passarini, J., Sosa Castillo, A. M., Iñigo Bajos, E. (2015). Los estudios de seguimiento de graduados en el marco del aprendizaje durante toda la vida. Una visión desde el contexto latinoamericano. *Sinéctica*, 45, pp. 1–15.
- Pérez Lindo, A. (2016). La idea de una universidad sudamericana para el desarrollo inteligente y solidario. *Revista De Educación Superior Del Sur Global - RESUR* (1), pp. 118-128. <https://www.iusur.edu.uy/publicaciones/index.php/RESUR/article/view/13>
- Perna, L. W. (ed.) (2020). *Higher education: handbook of theory and research*, (35). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-31365-4>.
- Rama, C. (2014). El largo ciclo de la reforma de la diferenciación de la educación superior en Uruguay. De la universidad sistema al sistema universitario (1984-2013). *Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas), 19(2), pp. 509-530.
- Rama, C. (2016). *Informe nacional: Uruguay*. CINDA-Educación Superior en Iberoamérica Informe.
- Ribeiro, Darcy (1968). *La universidad latinoamericana*. Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República.

- Romano, A. (2017). *Darcy Ribeiro y el exilio uruguayo (1964-1968): las discusiones sobre la estructura universitaria y la emancipación latinoamericana*. In 39 ISCHE. Educación y emancipación.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) (2018). [http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=UY&subfamily=CTI\\_BIB&start\\_year=2009&end\\_year=2018#chartitle](http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=UY&subfamily=CTI_BIB&start_year=2009&end_year=2018#chartitle)
- Teichler, Ulrich (1996). Comparative higher education: potentials and limits. *Higher education: the international journal of higher education and educational planning*, 32(4), pp. 431-465.
- Torrecilla, F. J. M., y Garrido, C. A. M. (2019). Una mirada a la investigación educativa en América Latina a partir de sus artículos. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 17(2), pp. 5-25.
- Vázquez, M. I., Landoni Couture, P., y Bermúdez, G. (2020). *La gestión de la investigación en el Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes*. *GestiónArte*, (10), pp. 83-90.
- Vessuri, H., Vaccarezza, L. A., Molhano, E. N., Mollis, R. M., José, V. S., Cardoso, D. S., y Aboites, F. C. (2006). *Universidad e investigación científica*. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 83.
- Viera Duarte, P., Chiancone, A., y Martínez Larrechea, E. (2020). *Internacionalización de la educación superior y movilidad académica en la universidad pública uruguaya*. *Série-Estudos-Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, 159-183.10.20435/serie-estudos.v25i53.1397.

## **Bionotas**

**Enrique Martínez Larrechea.** Doctor en Relaciones Internacionales, Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Licenciado en Sociología, Investigador del SNI. Director Nacional de Educación en dos períodos y ex Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de UDE. Rector organizador de la Fundación IUSUR, Punta del Este | Uruguay - - 0000-0001-7453-2796  
**Correo electrónico:** martinez.larrechea@gmail.com

**Adriana Chiancone.** Doctora en Estudios Sociales de la Ciencia. Magister en Ciencias Sociales. Licenciada en Antropología Social. Investigadora del SNI. Ganadora del Premio Mario Wschebor de la Academia Nacional de Ciencias (2019). Miembro del Consejo Académico de la Fundación IUSUR – Punta del Este | Uruguay | - 0000-0002-4332-3702  
**Correo electrónico:** achiancouniversidad@gmail.com

## 10. Caminos y batallas para la equidad en la educación superior mexicana: veinte años de políticas y un desafío latente

Angélica Buendía Espinosa

### RESUMEN

Este artículo es resultado de la investigación sobre desigualdad e inclusión en la educación superior mexicana que he venido desarrollando desde hace varios años. Una discusión teórica sobre la relación conceptual entre desigualdad-meritocracia y equidad-justicia, es el marco para explicar las políticas educativas que para el nivel superior se han impulsado por lo menos en las dos últimas décadas, a fin de ampliar la cobertura con equidad en ese nivel educativo, como una de las principales preocupaciones del gobierno mexicano. El texto se divide en cuatro secciones. La primera atiende a una discusión teórico conceptual sobre la desigualdad que sirve como marco general del trabajo. La segunda presenta un breve recorrido histórico para situar la atención de la demanda en la configuración del sistema de educación superior mexicana. Un tercer apartado aborda la equidad y su relación con las políticas educativas en tres grandes etapas. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

**Palabras clave:** cobertura; desigualdad; equidad; políticas públicas.

## 10. Path and battles for equity in Mexican higher education: twenty years of policy and a suppressed challenge

Angélica Buendía Espinosa

### ABSTRACT

This article is the result of research on inequality and inclusion in Mexican higher education. A theoretical discussion on the conceptual relationship between inequality-meritocracy and equity-justice, are the framework to explain the educational policies that for the higher level have been promoted at least in the last two decades, in order to expand coverage with equity at that level of education, as one of the main concerns of the Mexican government. The text is divided into four sections. The first addresses a conceptual theoretical discussion on inequality that serves as a general framework for work. The second presents a brief historical analysis in the configuration of the Mexican higher education system. A third section addresses equity and its relationship to education policies in three major stages. Finally, some conclusions are presented.

**Keywords:** coverage; inequality; equity; public policies.

## 10. Estradas e batalhas pela equidade no ensino superior mexicano: vinte anos de política e um desafio latente

Angélica Buendía Espinosa

### RESUMO

Este artigo é o resultado de pesquisas sobre desigualdade e inclusão no ensino superior mexicano. Uma discussão teórica sobre a relação conceitual entre desigualdade-meritocracia e equidade-justiça, é o quadro para explicar as políticas educacionais que, para o nível superior, foram promovidas pelo menos nas últimas duas décadas, a fim de ampliar a cobertura com equidade nesse nível de educação, como uma das principais preocupações do governo mexicano. O texto é dividido em quatro seções. O primeiro aborda uma discussão teórica conceitual sobre a desigualdade que serve como um quadro geral para o trabalho. O segundo apresenta uma breve análise do configuração do sistema de ensino superior mexicano. Uma terceira seção aborda a equidade e sua relação com as políticas educacionais em três grandes estágios. Finalmente, algumas conclusões são apresentadas.

**Palavras-chave:** cobertura; desigualdade; equidade; políticas públicas.

## 10. Routes et batailles pour l'équité dans l'enseignement supérieur mexicain: vingt ans de politique et un défi latent

Angélica Buendía Espinosa

### RESUMÉ

Cet article est le résultat de recherches sur l'inégalité et l'inclusion. Une discussion théorique sur la relation conceptuelle entre l'inégalité-meritocratie et l'équité-justice, sont le cadre pour expliquer les politiques éducatives qui, pour le niveau supérieur ont été promus au moins au cours des deux dernières décennies, afin d'élargir la couverture avec l'équité à ce niveau d'éducation, comme l'une des principales préoccupations du gouvernement mexicain. Le texte est divisé en quatre sections. La première porte sur une discussion théorique conceptuelle sur les inégalités qui sert de cadre général au travail. Le second présente une brève analyse de la configuration du système d'enseignement supérieur mexicain. Une troisième section traite de l'équité et de son rapport aux politiques en matière d'éducation en trois étapes majeures. Enfin, certaines conclusions sont présentées.

**Mots clés:** couverture; inégalité; équité; politiques publiques.

## 1. La herencia no deseada<sup>(1)</sup>

Dice Thomas Piketty (2013) que la desigualdad aumentó notablemente desde 1970-1980, pero con fuertes variaciones entre países y, en términos bastantes generales, que la distribución de la riqueza es una de las cuestiones más controversiales y debatidas en la actualidad, al personificar y materializar a aquella. Una pregunta interesante guía la obra de Piketty ¿Qué se sabe en realidad de la evolución de la distribución de la riqueza desde el siglo XVIII, y qué lecciones podemos extraer para el siglo XXI? No intento en este artículo hacer una apología de la obra del economista francés, pero un argumento sólidamente explicado encontramos en su obra *El capital de siglo XXI*, la herencia como categoría analítica ayuda a responder esa pregunta.

Efectivamente, en México, como en América Latina, la base de la desigualdad es la distribución del ingreso caracterizado por su alta concentración en muy pocos y sus consecuencias perversas en la mayoría de la población. Es esta situación nuestra herencia no deseada. En 2018, 26 personas poseían la misma riqueza que 3,800 millones de personas. La desigualdad se convierte en un fenómeno que obstaculiza la reducción de la pobreza<sup>(2)</sup>, causa deses-

<sup>(1)</sup> La discusión teórica de este apartado es parte del libro en prensa “De rutas desiguales a huellas de la equidad. El caso de la Universidad Autónoma Chapingo”, en colaboración con Roberto Rivera del Río y Ana Beatriz Pérez Díaz.

<sup>(2)</sup> La pobreza se define como la carencia de recursos y acceso a oportunidades que excluye tanto a individuos como a grupos de los niveles mínimos deseables de bienestar (Nolan & Ive, 2011; Townsend, 2013). La pobreza, en su acepción más amplia, se asocia a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, imposibilitan la satisfacción de sus necesidades básicas e impiden su plena integración social (Buendía & Escorcía, 2018).

tabilización, debilita a nuestras sociedades, dificulta la lucha en pro del medio ambiente y, atenta contra el futuro de niñas y niños (OXFAM, 2019).<sup>(3)</sup>

Las reflexiones más recientes sobre los retos que enfrentan las Ciencias Sociales han colocado a la desigualdad como problema estructural y asunto de la mayor importancia en el mundo contemporáneo (Instituto de Estudios del Desarrollo UNESCO, 2016; El Colegio de México, 2018). No es que su estudio haya sido ignorado, por el contrario, se ha renovado a la luz de los grandes problemas que enfrenta la humanidad y al aumento de las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos, lo que ha provocado la persistencia y la amplitud de las brechas en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

Para diversos autores los problemas globales de las últimas décadas reflejados en la crisis económica y financiera de 2008, los conflictos bélicos, los daños al medio ambiente y sus consecuencias sociales; la pobreza, la marginación, la explotación y precariedad laboral, el incremento de ideas racistas, sexistas y extremistas, entre muchos otros; han colocado a la desigualdad como un tema prioritario en la agenda social y política mundial (Puyana Mutis, 2018; UNESCO, 2016).

<sup>(3)</sup> Según datos del Banco Mundial, ha mostrado un descenso, pero a tasas muy lentas. Entre el 2013 y el 2015, el número de personas que vivían con menos de USD 1,90 al día se redujo en 68 millones hasta totalizar 736 millones. En los 25 años transcurridos entre 1990 y 2015, la tasa de pobreza extrema bajó, en promedio, un punto porcentual por año —de casi el 36 % al 10 %—, pero solo disminuyó un punto porcentual entre 2013 y 2015. Para el mismo periodo en América Latina y el Caribe se pasó de 7.7 a 7.1 Honduras, Guatemala y Venezuela ocupan los tres primeros lugares en América Latina de acuerdo con el porcentaje de población que es pobre, muy pobre o extremadamente pobre. Le siguen México, Nicaragua, el Salvador, Colombia (<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank>). En México para el año 2018 la pobreza afectaba al 41.9% de la población mexicana, equivalente a 52.4 millones de personas, quienes se encontraban en condiciones de pobreza; y el 7.6%, 9.4 millones de personas, en extrema pobreza. Las entidades federativas con los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla (CONEVAL, 2020).

La desigualdad ha sido abordada desde diversas disciplinas, pero su evidencia empírica encuentra casi siempre la necesidad de un análisis interdisciplinario, dado que sus efectos tocan diversas aristas de la vida de las personas y, por supuesto, de la sociedad. La interlocución entre teoría y realidad, socialmente construida, obliga a un estudio interdisciplinario de las desigualdades, tarea de las ciencias sociales que encuentra un insumo fundamental en los discursos filosóficos de Kant y Rousseau. Sin intentar abundar, para el primero y asentados en su contexto, existe en la sociedad una igualdad formal ante la ley, pero una desigualdad real entre la sociedad civil. Para Kant la desigualdad no se concibe como un problema, se ubica dentro de la esfera de la sociedad civil y encuentra legitimación en las propias diferencias naturales (Rossi, 2003). Rousseau plantea dos clases de desigualdad en la especie humana. La primera, natural o física, se halla establecida por la naturaleza y considera características como la edad, la salud, la fuerza física y las cualidades del alma o el espíritu. La desigualdad moral o política es la segunda, y depende, según el autor, de una especie de convención y es aceptada y autorizada por los hombres. Se trata de los diferentes privilegios que gozan algunos en perjuicio de otros, como el de ser más ricos, más respetados, más poderosos o, incluso, el de hacerse obedecer (Rousseau, 2012).

Sin embargo, el origen material de la explicación de la desigualdad se ubica en el clásico Karl Marx, para quien el sistema capitalista es fundamentalmente desigual, dadas las relaciones sociales que lo determinan entre las que se encuentra la relación capital-trabajo asalariado que implica la explotación de una clase social por otra. Es J. M. Keynes quien desde la Economía, apunta que el eje fundamental se ubica en la necesidad de regular el sistema capitalista, con el propósito de generar las condiciones necesarias para que la desigualdad no alcance niveles injustificables e insoportables. Sus aportes teóricos dieron paso al llamado "Estado Benefactor" como forma de intervención de la época dorada del capitalismo debido a los efectos positivos en diferentes variables, por ejemplo, el compromiso social que se sostenía en una participación muy activa del Estado y el gobierno para alcanzar una distribución equitativa del ingreso en el llamado modelo de "desarrollo de Estado". El desmantelamiento de este modelo de desarrollo condujo al modelo neoliberal basado en la privatización, la com-

petencia y la desregulación de la Economía; con claros efectos negativos en lo colectivo y en lo individual, de ello da cuenta una amplia literatura (Buendía y Escorcía, 2018).

El estudio de la desigualdad, así como sus efectos pragmáticos derivan en dos grandes perspectivas que se han desarrollado en las ciencias sociales. La de las oportunidades, fundada en el análisis económico, y que parte de la preocupación por igualar el terreno de juego desde el cual los individuos pueden desarrollar su potencial (Sen, 2010). La de resultados que parte de la idea de una diferencia en las recompensas asociadas a niveles de esfuerzo similares (Atkinson 2015, citado en El Colegio de México, 2018). Finalmente, el estudio atiende a su carácter interseccional para explorar cómo grupos con distintas características adscriptivas o condiciones de origen enfrentan brechas en resultados y oportunidades de forma diferenciada (El Colegio de México, 2018).

La segunda perspectiva se basa en la competencia y asume que la desigualdad disminuirá a partir de ampliar las oportunidades para que todos los individuos desarrollen y obtengan a través del uso de sus capacidades lo mejor que este a su alcance. Es en esta vertiente donde la desigualdad se asocia a la meritocracia, al suponer que las oportunidades son ilimitadas y que la única vía para acceder a ellas es cumplir con los méritos impuestos en función del espacio al que se quiere acceder. La idea de meritocracia es, en este sentido, una creencia que se bifurca en lo material y lo simbólico y se asocia a la estratificación social.

De acuerdo con Piketty (2013) la importancia de las creencias meritocráticas en la justificación de las desigualdades de la sociedad moderna no es atribuible solo a la distancia en la distribución del ingreso entre las clases sociales altas con el resto de los grupos, sino también a las disparidades que separan a las clases populares y a las medias. Es en estos estratos socioeconómicos donde la competencia por los espacios y las oportunidades es aún más clara, en función de la configuración de las clases medias. La autopercepción de sus trayectorias, identidad social y el lugar que ocupan en la sociedad reafirma la relevancia del mérito. Rigor, paciencia, trabajo, esfuerzo, dedicación, estudio constante y una larga sucesión de cualidades personales; les han permitido ocupar y merecer “un lugar” y una “posición de clase”. Los “otros” no lo han

hecho porque no han querido, pero las oportunidades están a la vista y son de acceso universal.<sup>(4)</sup>

Los primeros acercamientos al estudio de la meritocracia se observan en los trabajos (Young, 1958) y (Arendt, 1954). Para Dubet, la meritocracia y la igualdad de oportunidades tienen un espacio en una escuela justa, en el que la igualdad meritocrática de oportunidades es la figura principal (2004). Permite pensar en un modelo de justicia en el que todos participen en la misma competencia, sin que“(...) las desigualdades de fortuna y nacimiento determinen directamente sus posibilidades de éxito y de acceso a las calificaciones escolares relativamente poco frecuentes (...)” (Dubet, 2005, p.14). Sen (2000) define al mérito como un sistema de incentivos que recompensa las acciones de una sociedad de valores, bajo la noción de la “buena sociedad”; el cual actúa en otro sistema general que lo recompensa: la meritocracia.

Recientemente (Littler, 2018) debate sobre los límites de la meritocracia en cuanto a una construcción categorial analítica que articula el esfuerzo y el talento individuales y las oportunidades generalizadas, independientemente de la condición individual y social de origen y nacimiento de los sujetos. La autora distingue dos formas de meritocracia: como sistema social y como discurso ideológico. La primera se sustenta en que los individuos son responsables de “trabajar duro” y desarrollar su talento; ello se reflejará en una

<sup>(4)</sup> Diversos autores coinciden en que, las manifestaciones de la desigualdad se traducen en, por lo menos, siete dimensiones: económica, social, cultural, cognitiva, política, educativa y territorial. La económica se evidencia en el nivel ingresos, bienes, capital, patrimonio, empleo y estándares de vida. La desigualdad social, es observable en el estatus social de diversos grupos. El ámbito cultural se observa en la discriminación de raza, género, religión y discapacidad. La cognitiva refiere el acceso desigual a los recursos naturales y a sus beneficios, así como al conocimiento e información acerca de los riesgos y de los modos de protegerse. La política se manifiesta en diferencias existentes en los hechos para influir, participar, beneficiarse y gozar de los derechos humanos. La educativa se manifiesta en el acceso y permanencia limitada o nula a la educación como un derecho humano y universal. Finalmente, la territorial muestra diferencias entre zonas geográficas, áreas urbanas y rurales, áreas centrales y periféricas, zonas con recursos y aquellas sin ellos. Las desigualdades pueden ser múltiples, entrecruzadas y reforzarse entre sí, por ejemplo, pueden y, generalmente, coinciden desigualdades de género, status social y territorio (Instituto de Estudios del Desarrollo UNESCO, 2016).

posición social que recompense el esfuerzo realizado. Su estudio implica la relación con el contexto, particularmente, el que caracteriza la redistribución y reconocimiento económico y cultural, así como a la forma en que el éxito social se asocia a recompensas financieras y culturales.

El discurso de la meritocracia ha permeado las acciones políticas, económicas y sociales en las últimas décadas y, en buena medida, ha justificado las brechas de desigualdad que caracterizan a la sociedad actual. Si la legitimidad, tal como lo señala Weber (2004) se construye a través de representaciones colectivas y sistemas de significado, el capitalismo y la cultura capitalista contemporánea encontraron en la meritocracia una de sus principales fuentes de legitimidad. Esta mirada sociológica que necesariamente se acompaña de perspectivas económicas, políticas e, incluso, psicológicas, implica el reconocimiento del mérito y la meritocracia como instituciones consideradas justas y necesarias de ser acatadas por diversos grupos sociales.

El debate sobre la equidad ha brindado diversas miradas para reflexionar en torno a los aportes de la educación superior para reducir las desigualdades y contrarrestar a la meritocracia como la absoluta explicación al éxito o al fracaso escolar. Los estudios sobre la equidad educativa en educación superior reconocen el esfuerzo por diferenciar entre igualdad/desigualdad y equidad; éstos coinciden en la relevancia de reflexionar a la equidad educativa como la posibilidad de compensar las desigualdades en los sectores poblacionales más desfavorecidos. Un referente ha sido Amartya Sen, al cuestionar ¿igualdad de qué?; tal aseveración implica el reconocimiento de que no existe una igualdad única y que el logro de una determinada igualdad puede generar otras desigualdades. Una definición clara en la educación superior de equidad implica que:

(...) los jóvenes que provienen de los estratos sociales más desfavorecidos tengan acceso a una buena educación y desarrollen procesos de aprendizaje significativos que les permita beneficiarse de la misma para mejorar sus condiciones de vida. Se requieren cuatro garantías:

- 1) acceso efectivo,
- 2) compensación de desigualdades,
- 3) permanencia,
- 4) resultados significativos (...) (Silva y Rodríguez, 2013, p.25).

A esta definición habría que agregar la real posibilidad de elegir. Bajo esta mirada, el reconocimiento de la diversidad humana y de las diferencias entre los individuos son quizás los ámbitos de mayor relevancia para establecer acciones compensatorias para las personas que por su origen sociocultural están en situación de desventaja (Bolívar, 2005).

## **2. De la desigualdad a la cobertura con equidad: tensiones pendientes para la política educativa**

La ampliación de la cobertura en educación superior ha sido una preocupación latente para los gobiernos mexicanos. El surgimiento del Sistema de Educación Superior (SES) tiene su origen en 1910 con la fundación de la Universidad Nacional (Autónoma) de México (UNAM). El período revolucionario afectó su desarrollo y fue hasta 1920 que, junto con las transformaciones que sufrió el país y sus instituciones, la universidad pudo vivir un clima de mayor estabilidad. A partir de entonces comenzaron a surgir otras universidades públicas estatales, y se creó en 1936 el Instituto Politécnico Nacional (IPN), como signo de las intenciones gubernamentales de modernización del país.

La educación privada experimentó también sus primeros impulsos. Tanto el debate político, como la alianza entre los sectores importantes de la iglesia, burguesía y clases políticas gobernantes, que permitió construir un esquema para la educación, originó el retorno, de la injerencia eclesiástica en la educación, en la enseñanza superior (Garcíadiego, 1996)<sup>65</sup>. La paulatina expansión del sistema continuó durante la siguiente década: en 1950 existían 39 instituciones de educación superior a las que asistían 32 mil 498 estudiantes. La matrícula se concentraba en la capital del país (UNAM) y en los estados que ya contaban con universidades públicas.

Fue a partir de la década de los cincuenta que la educación superior del país sufrió un proceso de transformación profunda que ha sido denominado como “la etapa de expansión no regulada” (Gil, et al., 1994). En diez años, la

<sup>65</sup> Surgieron las primeras universidades privadas: en 1935 la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) y la Universidad Iberoamericana (UIA) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), como formadora de dirigentes de negocios (Buendía A., 2014).

matrícula estudiantil se triplicó y el crecimiento de plazas académicas siguió la misma dinámica. En 1960 había 50 instituciones de educación superior en todo el país, a las que asistían 78 mil jóvenes, lo cual implicaba que sólo 2.7 de cada 100 mexicanos en edad de estudios superiores —20 a 24 años— estuviesen inscritos en este nivel educativo. La expansión continuó su ritmo acelerado durante la siguiente década. Para 1970 se contaba ya con 115 instituciones y 25 mil puestos académicos que atendían a 225 mil estudiantes, lo cual representaba una tasa de cobertura de 5.8% (Gil et al., 1994).

Los años de la expansión se asociaron con el incremento demográfico, la política social de ampliación del sistema educativo (el Plan de Once Años) y la incorporación de las mujeres en las actividades económicas, políticas, sociales y culturales del país<sup>(6)</sup>. Corresponde con la política de cambio educativo impulsada por la administración del presidente Echeverría, que en el terreno de la educación superior se orientó a través del impulso del Sistema de Institutos Tecnológicos Regionales y su propagación en el terreno nacional, la reforma de los planes de estudio de estas instituciones y la creación de nuevas carreras e instituciones, así como el cambio institucional de las universidades existentes a través de acuerdos entre ellas, principalmente vía la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) como interlocutor entre el Gobierno y las universidades. En ese periodo se crearon el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, varias universidades autónomas y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM. También se intentó ampliar los servicios educativos más allá de las grandes ciudades y las principales capitales estatales, a pesar de que la concentración geográfica de las instituciones permaneció por lo menos hasta los primeros años del siglo XXI como una característica del sistema<sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> También en 1974 se fundó el colegio de Bachilleres para el nivel medio superior.

<sup>(7)</sup> En esa década se crearon varias universidades estatales: Autónoma de Tamaulipas (1972); Autónoma de Ciudad Juárez (1973); Autónoma de Aguascalientes (1974); Autónoma Chapingo (1974); Autónoma Metropolitana (1974); Autónoma Agraria “Antonio Narro” (1975); Autónoma de Baja California Sur (1975); Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (1975); Universidad Autónoma de Tlaxcala (1976), y el Instituto Tecnológico de Sonora (1976) (Pallán y Rodríguez, 2012). A esta oleada de nuevas universidades se sumaría la Universidad Pedagógica Nacional, creada en 1978 (Álvarez & Torres, 2015).

Creció la oferta educativa y distribución por áreas del conocimiento y disciplinas, estructura por niveles y distribución por tipos de régimen de financiamiento; es decir, un proceso continuo de diversificación y diferenciación institucional y académica (Ibarra Colado, 2001; Rodríguez Gómez, 1995).

En 1970 sólo el 17.26% de la población inscrita en educación superior eran mujeres, para 1980 el 29.80%; el porcentaje había aumentado en casi 13 puntos porcentuales. En 1990 se llegó al 40,3%, y para el 2002 casi el 50% de la matrícula estaba ocupada por el sexo femenino. La etapa de expansión no regulada del SES llegó a su fin con cinco instituciones federales, 28 universidades estatales, 17 institutos tecnológicos y 52 instituciones privadas (Tuirán y Muñoz, 2012). Trajo consigo también el aumento considerable de docentes contratados en las instituciones de educación superior. Entre 1961 y 1970 se generaron 4.3 plazas docentes por día, y entre 1970 y 1982 un promedio de 11.9 (Gil et al., 1994; Gil M., 2002).

Al incremento en la matrícula se asociaron problemas de calidad. Para cubrir las necesidades docentes se incorporaron jóvenes con licenciados o pasantes con escasa experiencia docente; la infraestructura y los recursos necesarios para atender adecuadamente a los estudiantes mostró su insuficiencia; y nuevos sectores sociales, menos educados, arribaron a las universidades, presumiblemente dotados de un capital cultural bajo. Estos factores, asociados a la baja matrícula en posgrado y a la reducida actividad de investigación, fueron la antesala para que en los años posteriores de crisis económica y contracción financiera, se impulsaran políticas de crecimiento restrictivo, con énfasis en instrumentos para garantizar la calidad mediante la evaluación y los financiamientos extraordinarios (Álvarez y Torres, 2015).

### **3. Tiempos de crisis y reordenamiento (1982-1989)**

La crisis que viviera el país a partir de 1982, que continuó con la llamada década pérdida en América Latina o con el fin del Estado del bienestar, evidenció la reducción del gasto asignado a la educación superior que pasó del 21% al 16%, como proporción del gasto educativo federal. Bajo la política de austeridad, se redujo fuertemente los gastos de inversión en la educación en general, particularmente, el destinado a educación superior en el periodo que va de 1982 a 1988 se mantuvo en alrededor de 0.5% del

Producto Interno Bruto (PIB), después de registrar una caída brusca entre 1982 y 1984 de 0.26% con respecto al PIB (Ibarra, 2001; Mendoza, 2020). El SES se caracterizó por:

- a) disminución del crecimiento de la matrícula en relación a la expansión no regulada de las décadas anteriores<sup>(8)</sup>;
- b) crisis de la imagen y del funcionamiento del sector público y aumento en la participación del sector privado;
- c) reducción progresiva del valor real de los salarios de los académicos, por efectos de la pérdida inflacionaria y por la política salarial del gobierno en esa época;
- d) las diferencias en ingresos entre profesores de distintos niveles se comprimieron y las escalas salariales fueron prácticamente imperceptibles;
- e) orientación de la matrícula hacia ciertas carreras enfocadas a la gestión administrativa y servicios de administración de tecnología, en desmedro de disciplinas científicas y ciencias sociales. Esta situación provocó la fuga de cerebros y demeritó el trabajo académico, lo que atrasó su profesionalización (Mendoza, 2002; Ibarra, 2001; Kent, Didou y De Vries, 2000).

Para los años noventa en el SES coexistían instituciones de educación superior (IES) de carácter público y privado altamente diferenciadas (Cuadro 1). Además, mientras que la oferta educativa en la fase previa a la expansión era hasta cierto punto homogénea, luego transitó a una diversificada con mayor amplitud, en cuanto a campos académicos y profesionales, modalidades, niveles y duración de los estudios. De igual forma, las tasas de crecimiento de las décadas pasadas evidenciaron la contracción en el acceso a la educación superior (Cuadro 2 al 3) (Buendía, 2014; Ibarra, 2001).

<sup>(8)</sup> Mientras que, en la década de los setenta la tasa anual de crecimiento de la educación superior fue de 12.8%, para los años ochenta alcanzó apenas un 4.0%. La matrícula en 1981 era de 785 419 estudiantes y en 1989 de 1 069 565 estudiantes, mientras que el número de instituciones ascendió a 372 en 1992.

**Cuadro 1. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos por régimen, 1970 – 1999**

AÑO	PÚBLICO		PARTICULAR		TOTAL
	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA
1960					76 269
1970	180 212	86.2	28 732	13.8	208 944
1975	416 369	88.3	55 348	11.7	471 717
1980*	632 307	86.5	98 840	13.5	731 147
1981	666 420	84.8	118 999	15.2	785 419
1982	710 883	84.6	129 485	15.4	840 368
1983	742 939	84.5	136 301	15.5	879 240
1984	795 459	84.7	144 054	15.3	939 513
1985	810 391	84.3	151 077	15.7	961 468
1986	833 216	84.3	154 862	15.7	988 078
1987	834 950	84.4	154 464	15.6	989 414
1988	871 234	84.3	161 973	15.7	1 033 207
1989	898 420	84.0	171 145	16.0	1 069 565
1990	890 372	82.6	187 819	17.4	1 078 191
1991	891 524	81.7	199 800	18.3	1 091 324
1992	910 257	80.8	216 548	19.2	1 126 805
1993	908 480	79.6	233 088	20.4	1 141 568
1994	936 646	79.2	246 505	20.8	1 183 151
1995	943 245	77.5	274 186	22.5	1 217 431
1996	989 448	76.9	297 185	23.1	1 286 633
1997	990 729	75.6	319 500	24.4	1 310 229
1998	1 036 935	74.5	355 113	25.5	1 392 048
1999	1 073 098	72.4	408 901	27.6	1 481 999
2000	1 118 731	70.5	466 677	29.4	1 585 408

**Fuente:** Para el año de 1960 matrícula total, en (Rangel, 1976); ANUIES, Anuarios estadísticos, 2001 para 1970-1999 (ANUIES, 2000); para 2000: SEP Estadísticas (Secretaría de Educación Pública, 2002).

**Cuadro 2. Cobertura de matrícula en educación superior**

Año	Población miles (20-24 años)	Matrícula de educación superior	Tasa de cobertura %
1950	2 299 334	29 892	1.30
1960	2 947 072	28 100	0.95
1970	4 032 341	209 872	5.20
1980	6 154 527	731 291	11.88
1990	7 829 163	1 078 191	13.77
2000	9 071 134	1 585 408	17.4

**Fuente:** INEGI Estadísticas, ANUIES (2001) Anuarios estadísticos. Solo se considera nivel licenciatura, no incluye educación tecnológica y normal.

**Cuadro 3. Tasa anual de crecimiento de educación superior (licenciatura)**

Años	Tasa anual de crecimiento
1950-1960	9.8
1960-1970	11.1
1970-1980	12.8
1980-1990	4.0
1990-2000	3.9

**Fuente:** (Taborga, 2003).

Posterior a la contracción en el acceso a la educación superior, colocar la ampliación de la cobertura como una prioridad, no apareció en la política gubernamental sino hasta el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (Proides) en 1984 que, al mismo tiempo, resultó contradictorio en sus propósitos y no abordó el asunto de la equidad. Por un lado expresó claramente limitar el crecimiento en las áreas de ciencias sociales y de la salud, favorecerlo en las ingenierías y la tecnología, y restringirlo en las universidades estatales que tenía de 10 a 30 mil estudiantes y en los institutos tecnológicos

con más de 10 mil (ANUIES, 1987; Álvarez y Torres, 2015). Por el otro, el mismo Proides planteaba un incremento importante en la matrícula en educación superior para el año 1991, con 1 millón 500 mil alumnos, no obstante, tal meta no se logró y solo se alcanzó 1 millón 164 mil. La matrícula total de la educación superior en la década ochenta creció sólo 48%, una proporción bastante inferior a la década anterior que fue del 252%. El estancamiento de la educación superior también se reflejó en la interrupción de la creación de nuevas instituciones públicas. El sector privado comenzó a adquirir mayor dinamismo, que se expresaría en plenitud en la década noventa, en especial en su segunda mitad, pero no fue suficiente para compensar la contracción en las instituciones públicas. Así arribamos a la década perdida de la educación superior (Tuirán y Muñoz, 2012; Álvarez y Torres, 2015).

#### **4. Ampliar la cobertura: un camino por andar**

Tres grandes etapas se identifican en la política educativa mexicana orientada a la ampliación de la cobertura. La primera, coincide con la llamada modernización de la educación superior que representó un punto de inflexión y abarca el periodo (1989-1999)<sup>(9)</sup>. La segunda, coloca por primera vez a la equidad y la justicia educativas como ejes transversales en el acceso, permanencia y conclusión de los estudios de los jóvenes (2000-2017). Finalmente, la tercera inició en 2018 con la reforma al artículo tercero constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior mexicana.

<sup>(9)</sup>En la esfera de la educación superior las recomendaciones hechas por los organismos internacionales habían de, apoyar el proceso de modernización. México fue objeto de evaluaciones externas de su sistema de educación superior por parte de la OCDE, del Banco Mundial y de la UNESCO a través de la CEPAL. Los más importantes son: "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" (1992) (incluía recomendaciones para América Latina y Caribe); "Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior en México" (1991); "Examen de las políticas nacionales de la educación en México" (1997); además de los documentos de UNESCO de 1995 y 1998, sobre las Conferencias regional e internacional sobre la educación superior (Buendía, 2014).

## **5. Revertir la crisis y atender la demanda ¿una prioridad pendiente? (1989-1999)**

El Programa de Modernización Educativa 1989-1994, inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Carlos de Salinas de Gortari, incorporó por la vía de la ANUIES y su documento *Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior* (ANUIES, 1989) referencias a la ampliación de la cobertura y la elevación de la calidad vía la evaluación, como objetivos de la modernización. El propósito fue dar cobertura en el territorio nacional y apoyar a los jóvenes que así lo requieran con becas y subsidios directos, para dar mayores oportunidades de acceso y permanencia a los estudiantes de escasos recursos potencialmente sobresalientes. Al mismo tiempo, se retomó la idea ya externada en la década anterior de requerir a los estudiantes mayor colaboración mediante las cuotas y colegiaturas para cubrir parcialmente el costo de su educación, la cual les reportaba beneficios individuales (Álvarez y Torres, 2015).

El proceso de diferenciación y diversificación del sistema fue la vía para que el sistema de educación superior pudiera absorber la demanda social de educación superior entre 1989 y 1995 (Pallán y Rodríguez, 2012). El crecimiento de instituciones existentes; la presencia y desarrollo de otros subsistemas presumiblemente diferentes en cuanto a función, organización y perfil profesional; así como la expansión de los niveles de enseñanza, particularmente el posgrado, como respuesta a las necesidades de cuadros de alto nivel, y los problemas de credencialismo en el mercado laboral, que produce lo que (Tedesco, 1983) llamó la "fuga hacia adelante"; sustentaron cuatro estrategias de la política modernizadora de ampliación de la cobertura: el fortalecimiento del sector tecnológico, el crecimiento del sector privado, el desarrollo del posgrado y la posibilidad de nuevas alternativas de educación abierta y a distancia.

La creación de las universidades tecnológicas en 1991, buscó atender el sector productivo con carreras directamente vinculadas al mantenimiento industrial, procesos de producción y comercialización, informática y administración; y en el 2001 se crearon las universidades politécnicas. Para el 2018 había en el país 117 tecnológicas y 62 politécnicas. Este subsistema se

sumó al de institutos tecnológicos públicos encabezados por el Instituto Politécnico Nacional. Para 1998 existían 73 institutos tecnológicos y cubrían una matrícula de 17000 estudiantes. El crecimiento del sector privado fue exponencial para el periodo de 1980 al 2000, y se pasó de 133 a 1253 instituciones con características muy diversas en cuanto a forma de gestión y calidad<sup>(10)</sup>.

La población escolar atendida por este sector educativo en 1980 era de 98 840 estudiantes, y pasó a 187 819 en 1990, en 10 años prácticamente se duplicó. Para el 2000, el régimen privado atendió 466 677 estudiantes (ANUIES, 2002), y hasta el ciclo escolar 2016-2017, ha representado el 33% de la matrícula en educación superior<sup>(11)</sup>. El crecimiento del posgrado ha sido sostenido en los últimos lustros tanto en el sector público como en el privado. En 1980 había 25 500 estudiantes en todo el país, y diez años después ya eran 44 000. Hasta 1997 el número de alumnos era de 90 000 (Rodríguez, 1995 y 2000). Finalmente, en los años noventa comenzaron a desarrollarse en casi todas las instituciones otras alternativas no escolarizadas, con el apoyo de las tecnologías de la información. En el año 2012 se creó la Universidad Abierta y a Distancia de México, que en el 2018 atendía a 72, 472 estudiantes (SEP, 2018).

<sup>(10)</sup> A mediados de los ochenta (Levy, 1995), observaba el surgimiento de las opciones privadas como una de las tendencias más importantes de la dinámica de la educación superior en América Latina. Para el caso mexicano señaló que en ningún otro lugar se encontraba una distinción más clara entre lo público y lo privado. Lo que resultaba paradójico en el contexto de un Estado cuya fortaleza se había nutrido de los postulados educativos de la Revolución mexicana, que le encargan ser el responsable en la materia. Desde los años treinta, sin embargo, el gobierno permitió la presencia de un paralelismo, y si bien no auspició directamente al sector privado, tampoco enfrentó obstáculos a su desarrollo.

<sup>(11)</sup> La concentración geográfica más fuerte de IES privadas se encuentra en los estados de México, Jalisco, Nuevo León y el Ciudad de México. Las IES de estos cuatro estados atienden al 52% de la matrícula inscrita en instituciones privadas. La ciudad de México concentra un 23% de esa matrícula, dando cuenta de la centralización de los servicios educativos privados (Buendía, 2014).

## 6. Equidad y justicia educativa: aspiraciones inconclusas (2000-2017)

En el año 2000, con el cambio de gobierno y la llegada al poder del Presidente Vicente Fox, continuó la política educativa modernizadora orientada a la diversificación institucional y de nuevas modalidades educativas; y se sumó una política compensatoria de asignación de becas para apoyar a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, a fin de resarcir la desigualdad en el acceso, permanencia y egreso de la educación superior (Silva y Rodríguez, 2013; De Garay, Miller y Montoya, 2016; Miller, 2015; Miller, 2009). La institucionalización de esta visión de políticas se ubicó en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el cual presentó como objetivo estratégico la ampliación de la cobertura con equidad. Para el primer caso, asignación de becas, a partir de 2001 el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, implementó el Programa Nacional de Becas (Pronabes), hoy denominadas becas de manutención, en coordinación con los gobiernos de los estados y las instituciones públicas de educación superior. Su objetivo ha sido ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y terminación oportuna de los estudios en la educación superior pública, de una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas (Rubio, 2007). El programa priorizó el apoyo a estudiantes que provinieran de zonas indígenas, rurales y urbanas marginadas.

Para el segundo caso, la diversificación institucional y de nuevas modalidades educativas se sumaron a las IES ya existentes, las universidades interculturales e indígenas, cuya oferta educativa debía basarse en modalidades y programas educativos pertinentes al contexto local y regional, pero con visión global, y modos de organización acordes con las necesidades de los estudiantes excluidos (Cuadro 4).

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de política educativa, la ampliación de la cobertura para la educación superior en el país muestra amplias brechas cuando se comparan las distintas entidades federativas, lo que da cuenta de la desigualdad e inequidad que ha caracterizado el acceso a la educación superior mexicana. Mientras que la Ciudad de México alcanza un 99.5%, Oaxaca apenas cubre el 19.0%. Otras entidades como Nuevo León, Sinaloa, Aguascalientes, Colima, Puebla y Sonora, oscilan entre el 40% y el

**Cuadro 4. Matrícula de TSU y licenciatura por tipos de IES (2000-2017)**

IES	2000-2001	2005-2006	2006-2007	2010-2011	2012-2013	2015-2016	2016-2017	TMS 2006-2016 2016-2017	Incremento anual en la matrícula
Universidades Públicas Federales	268,913	294,010	304,274	380,118	414,934	472,324	494,773	3.9%	14,116
Universidades Públicas Estatales	631,461	734,952	747,502	864,082	955,178	1,062,346	1,097,960	3.5%	29,156
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	18,752	27,677	30,530	45,641	52,710	62,981	66,841	8.3%	3,006
Universidades* Interculturales	2,290	1,721	3,033	3,627	9,797	13,304	14,345	14.0%	861
Universidades Tecnológicas	36,359	65,107	67,025	130,933	168,532	229,780	241,668	12.6%	12,832
Universidades** Politécnicas	453	7,795	12,125	35,350	51,901	83,472	91,634	42.5%	6,079
Institutos Tecnológicos Federales	206,467	233,331	234,220	264,251	286,634	323,230	336,732	3.1%	8,142
Institutos Tecnológicos Descentralizados	36,651	93,861	103,344	146,877	179,508	228,415	240,138	12.5%	12,718
Centros de Investigación Conacyt	219	445	423	372	307	380	410	4.0%	12
Normales Públicas	120,573	94,051	93,186	94,011	101,055	89,769	80,478	-2.5%	-2,506
Otras IES Públicas	96,113	102,004	104,362	122,542	153,871	139,226	139,206	2.3%	2,693
IES Particulares	641,741	786,019	825,659	980,839	1,074,939	1,210,744	1,291,954	4.5%	40,638
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2,059,992</b>	<b>2,440,973</b>	<b>2,525,683</b>	<b>3,071,643</b>	<b>3,449,366</b>	<b>3,915,971</b>	<b>4,096,139</b>	<b>4.4%</b>	<b>127,431</b>

**Fuente:** ANUIES (2018)

\* La matrícula inicial corresponde al ciclo 2002-2003, año de inicio del subsistema.

\*\* La matrícula inicial corresponde al ciclo 2001-2002, año de inicio del subsistema.

Incluye modalidad escolarizada y no escolarizada

50%. Como ha sido analizado en otros estudios (Gil M. et al., 2009), la cobertura educativa se encuentra asociada al nivel de desarrollo de las entidades federativas. Existe una fuerte correlación entre los indicadores educativos, económicos, de desarrollo humano y de marginación.<sup>(12)</sup> Los problemas en el acceso, permanencia y egreso a la educación superior están ampliamente vinculados a la desigualdad, problema estructural en México desde hace ya varias décadas, cuyos efectos en los diversos ámbitos de la vida social evidencian la alta concentración de la riqueza y contrastan las condiciones de vida de millones de mexicanos.<sup>(13)</sup> En el año 2017 la cobertura para la educación superior era del 38.4%, lo que significó que solo 4 de cada 10 estudiantes en el rango de edad entre los 19 y 23 años se encontraban inscritos en la universidad (ANUIES, 2018).

Según el Informe para la Educación Obligatoria en México, a menores ingresos la oportunidad de asistir a la educación superior disminuye considerablemente, por ejemplo, solo 2.2% del primer quintil lo logra, comparado con el 51.9% del quintil V (INEE, 2018). La encuesta nacional de ingreso gasto de los hogares publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) reportó que la asistencia a la educación superior de los jóvenes entre 19 y 23 años, pertenecientes al décil de ingresos más altos, fue seis veces mayor a la que registraron los jóvenes con ingresos más bajos (INEGI, 2015); es decir, el ingreso es diferenciado en función del nivel socioeconómico. Actualmente sólo 3.8 de cada 10 estudiantes entre los 18 y 22 años están inscritos en una universidad; de este grupo, el 40 por ciento forma parte de instituciones privadas. Comparado con otras naciones de

<sup>(12)</sup> Para un análisis detallado de la cobertura de la educación superior en México, se recomienda revisar el documento elaborado por la ANUIE, Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional.

<sup>(13)</sup> La desigualdad educativa trastoca todos los niveles educativos. El Panorama Educativo 2015, publicado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, señala que en México al menos 11.5 millones de niños y adolescentes asisten a planteles de preescolar, primaria, secundaria y bachillerato ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, a lo que se suma que, pese al avance en la universalización de la educación obligatoria, 3.8 millones de menores (de 3 a 17 años) no van a la escuela (INEE, 2016).

América Latina, el desempeño de nuestro país es bajo. En Chile y Argentina la cobertura en educación superior alcanza el 90.3 por ciento y 85.7 por ciento, respectivamente.

El gobierno mexicano ha enfocado sus esfuerzos en la ampliación del acceso a la educación superior, sin embargo, es importante que la permanencia y el egreso sean objeto de programas y políticas que atiendan la diversidad institucional y de actores del sistema educativo mexicano, por lo que es necesario poner atención en el análisis de las trayectorias de los estudiantes y su relación con los perfiles socioeconómicos, el acceso a grupos de jóvenes excluidos históricamente de la educación superior y el capital cultural y su integración a la vida universitaria (Silva y Rodríguez, 2013; De Garay et al., 2016; Miller, 2015 y 2009). Un estudio de Solís (2013) señala que en México hemos vivido un proceso de transición de la desigualdad educativa o un cambio de locus de la misma. Mientras que en la educación básica la ampliación de la cobertura ha permitido un mayor acceso a grupos menos favorecidos; en el caso de la educación media superior y superior, aquella no ha sido suficiente para absorber el incremento de jóvenes que demandan un espacio en estos niveles. Ello ha implicado una mayor competencia por los lugares disponibles, en donde las posibilidades de ganar se ubican en los jóvenes de los estratos sociales más favorecidos, derivando en un incremento en la desigualdad de oportunidades.

Aunque desalentador, en México la competencia para acceder a un espacio en la educación superior se dirime, en general, en dos grandes batallas. La primera ocurre vía un proceso de selección basado en la aplicación de un examen de conocimientos que refleja la reproducción de las condiciones de desigualdad de los niveles educativos previos y la adopción de la ideología meritocrática asociada al esfuerzo individual para obtener un espacio en la educación superior. Ello requiere entender al mérito escolar como una creencia (Dubet, 2005), pero también como una construcción social que legitima las desigualdades educativas.

La segunda contienda, evidencia también la estratificación social, al asociarse con la posibilidad de acceder a instituciones privadas, en donde el principal criterio de ingreso es la disponibilidad de recursos económicos. En general, la capacidad de elección de los jóvenes y sus familias dependerá de la economía familiar, lo que coloca al acceso a la educación superior en el juego de la

oferta y la demanda. Vale la pena explorar sobre modelos distintos de selección e ingreso tal como lo han documentado experiencias internacionales y nacionales (Buendía Espinosa y Rivera del Río, 2010; 2018) que contribuyan con la equidad como precepto transversal para la educación superior.

## **7. La gran reforma: el reto de la obligatoriedad y la gratuidad (2018...)**

En el 2018 ocurrió el cambio de gobierno y Andrés Manuel López Obrador, asumió la Presidencia de la República. El 15 de mayo de 2019 se aprobó la reforma al artículo tercero constitucional cuyo eje transversal es la equidad y justicia educativas, al establecer la obligatoriedad y gratuidad de la educación, incluida la superior en México. La concreción de este importante cambio institucional se ha orientado fundamentalmente por la creación de lo que podría constituirse en un nuevo subsistema o tipo institucional para la educación superior, el de las *100 universidades Benito Juárez*<sup>(14)</sup>; así como en la

<sup>(14)</sup> Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales. Los edificios permanentes en los que operarán las Universidades para el Bienestar serán construidos con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales, en terrenos donados o entregados en comodato por campesinos, municipios o comisariados ejidales. Las carreras que se ofrecen son Ingenierías Civil, Industrial, Forestal, Agroalimentaria, Ambiental, Agroforestal, Electromecánica, Agronomía, en Minas, Piscícola, en Acuicultura, en Desarrollo Regional Sustentable, Química de la Industria Petrolera, en Administración de la Industria Energética y en Procesos Petroleros, en Energías Renovables; Medicina Integral y Salud Comunitaria; Enfermería y Obstetricia; Medicina Veterinaria y Zootecnia; Contabilidad y Administración Pública; Derecho; Patrimonio Histórico e Industria de Viajes; Gestión Integrada del Agua; Normal de Educación Básica; Estudios Sociales; Patrimonio Histórico y Biocultural; Educación Física; Administración Municipal y Políticas Públicas; Música y Laudería y Normales Rural e Intercultural Bilingüe ([https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)).

ampliación del sistema de becas a jóvenes en edad de cursar la educación superior o quienes la hayan concluido, es el caso de los programas *Jóvenes construyendo futuro*<sup>(15)</sup> y *Jóvenes escribiendo el futuro*<sup>(16)</sup>.

La reforma reciente al artículo 3º constitucional establece que toda persona tiene derecho a la educación. Para la educación superior significa que toda persona que la demanda y cumple con los requisitos previos tendrá un lugar en el sistema. Señala también que será el Estado el responsable de impartir y garantizar la educación en todos sus niveles y mo-

<sup>(15)</sup> Tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que le permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral. La capacitación tendrá una duración máxima de doce meses. La relación entre becarios y tutores no se considerará de carácter laboral. Los becarios reciben un apoyo mensual de 3 mil 600 pesos que se entrega directamente y de manera igualitaria entre mujeres y hombres. Los becarios reciben, además, por medio del IMSS, un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. Los becarios no deben realizar labores como asistentes personales, de seguridad privada, veladores, promotores de partidos políticos ni trabajo doméstico, ([https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)).

<sup>(16)</sup> Dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se dará prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, a hombres indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se dará un apoyo de 4 mil 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tendrá como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que éste tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios podrán inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen, ([https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)).

dalidades. Para la educación superior se señala que las autoridades federal y locales serán las responsables de establecer las políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. De la misma forma, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

La reforma establece, además, en el artículo transitorio décimo cuarto que la legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en el Decreto y será la Cámara de Diputados quien anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas. Finalmente, el artículo transitorio décimo quinto, señala el establecimiento de un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad, así como la plurianualidad de la infraestructura.

Por otro lado, la Ley General de Educación<sup>(17)</sup>, promulgada el 30 de septiembre de 2019, dedica los artículos 47 al 51, para atender las especificidades del tipo de educación superior a que refiere la reforma, de los cuales el 48 y 49 atienden específicamente a la equidad. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus competencias, establecerán políticas para fomentar la inclusión, continuidad y egreso oportuno de estudiantes inscritos en educación superior, poniendo énfasis en los jóvenes, y determinarán medidas que amplíen el ingreso y permanencia a toda aquella persona que, en los términos que señale la ley en la materia, decida cursar este tipo de estudios, tales como el establecimiento de mecanismos de apoyo académico y económico que responda a las necesidades de la población estudiantil. Las instituciones podrán incluir, además, opciones de formación continua y actualización para responder a las necesidades de la transformación del conocimiento y cambio tecnológico.

El artículo 48 establece que las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo

<sup>(17)</sup> Este apartado relativo a la Ley General de Educación, se obtuvo de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019).

disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentarán acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.

Se destaca que debe priorizarse la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el territorio nacional. El artículo 49 atiende el caso de las universidades autónomas, al enfatizar el respeto a su régimen jurídico constitucional. El PSE (2020-2024) (Secretaría de Educación Pública, 2020) alude a la necesidad de que las universidades diseñen mecanismos de selección y admisión para la inclusión, respetando la autonomía.

Sin embargo, las intenciones del gobierno no se han visto acompañadas por una política de ampliación al financiamiento para la educación superior. De hecho, desde el inicio del sexenio se ha apostado por una disminución de los recursos a programas que apoyaban con recursos extraordinarios a las IES, que se evidenció en el presupuesto ordinario programado en el 2020. Solo el programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, que otorga becas a jóvenes en condiciones de marginación, se incrementó de manera significativa (74%), lo que dio continuidad a la priorización de los programas sociales (Mendoza, 2020).

En el contexto de la gran reforma impulsada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la meta de cobertura en educación superior para el año 2024, es del 50%, según el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (Gobierno Federal, 2020). Restan cuatro años del periodo presidencial y el presupuesto de egresos de la Federación, según Mendoza (2020) presentó una omisión presupuestal aprobada por los legisladores: el incumplimiento del decreto de reforma constitucional en materia educativa que estableció la obligatoriedad de la educación superior a cargo del Estado y la creación de un fondo especial para asegurarla a largo plazo.

Se suma a lo anterior, la situación actual caracterizada por la contingencia provocada por la COVID-19, prevé un escenario nada alentador no sólo para México, muy probablemente también para América Latina, el Caribe y África: crecimiento sin calidad, inequidades en el acceso y en los logros de aprendi-

zaje, y pérdida progresiva de financiamiento público, se observan como los problemas más graves que enfrentan estas regiones del mundo (UNESCO, 2020).

En México, las escuelas e instituciones de todos los niveles educativos han implementado diversas estrategias para continuar las actividades en modalidad virtual con el apoyo de las tecnologías digitales. Esta transición obligada ha ocurrido en un contexto de intensificación de desigualdades socioeconómicas profundas e históricas y refuerza la injusticia, la discriminación, la exclusión social y el sufrimiento inmerecido que provocan (De Sousa Santos, 2020). Además, esta signada por la existencia de amplias brechas en los aprendizajes y experiencias acumuladas en materia del uso de tecnologías digitales para la educación entre las instituciones y sus actores; a las que se suman las confusiones e improvisaciones de los administradores, profesores y estudiantes que luchan por implementar aprendizajes en línea de manera amplia y eficaz (Alcántara, 2020).

Con la crisis generada por la pandemia no se hicieron esperar las medidas de austeridad y la educación superior no fue la excepción. La disminución de 75 % del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros correspondientes a los gastos de operación; la cancelación de 10 subsecretarías, y la posposición de las acciones y del gasto de los programas presupuestarios. Entre los programas prioritarios que el Gobierno anunció sólo se respetaron los de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la construcción de las 100 Universidades Públicas Benito Juárez. Así, con base en los montos aprobados en las partidas de gasto de operación pendientes de ejercer de mayo a diciembre, se estima un ajuste de más de 9,000 millones de pesos (Mendoza, 2020).

No obstante, llama la atención que en medio de la pandemia se anunció el programa *Rechazo cero*, que busca que generar mayores oportunidades de ingreso a la educación superior, a través de la orientación vocacional, laboral y de difusión de becas. Consiste en vincular a los aspirantes que participaron en el concurso de selección de alguna de las IES públicas de mayor demanda en el año 2020 y que no fueron seleccionados, con la oferta educativa de instituciones de educación superior públicas, mediante un portal electrónico para que puedan optar por alguna de las opciones

que se presentan<sup>(18)</sup>. En este contexto, algunas universidades públicas del país han anunciado sumarse al programa suspendiendo su examen de ingreso, tanto por las condiciones sanitarias, como por sumarse al proyecto gubernamental<sup>(19)</sup>.

En un momento de crisis como el que vivimos no debemos confundir ingreso con igualdad, equidad y justicia educativas. Las estrategias que se implementen deben ser valoradas a la luz de los recursos y las capacidades institucionales disponibles. Garantizar el acceso no es suficiente, es necesario intervenir con acciones afirmativas claras y contundentes, de lo contrario solo se reproduce la desigualdad y se recrudece la inequidad entre estudiantes, profesores e instituciones. Es probable que estemos frente a una nueva etapa de expansión de la educación superior, pero las políticas públicas e institucionales que se diseñen e implementen para ello no deben responder a la improvisación, dados los efectos no deseados que podrían traer. Es necesario mirar al pasado y aprender de la experiencia (Buendía A., 2020).

## 8. A manera de cierre

La desigualdad es un problema estructural que afecta los diversos ámbitos de la vida social y la educación no es la excepción. En particular, el acceso, la permanencia y la conclusión de los estudios de nivel superior de miles de jóvenes se ven obstaculizado por su condición socioeconómica de origen. La política pública en México, ha transitado de la ausencia de la relación conceptual desigualdad- equidad como eje transversal que guía las decisiones del gobierno, a su consideración a partir del año 2000, con programas y mecanismos específicos para promoverla.

Si bien han habido avances considerables en los últimos 70 años en cuanto a la atención a la demanda por educación superior en el país, aún es insufi-

<sup>(18)</sup> Información disponible en <https://rechazocero.sep.gob.mx/>.

<sup>(19)</sup> La UQRoo comunicó la suspensión de su examen de admisión, salvo para la licenciatura en medicina; tanto por la suspensión de actividades presenciales, como por su incorporación al "proyecto rechazo cero" que impulsa el gobierno a través de la SEP. De igual forma, la BUAP y la UdeG informaron que aceptarán a todos los aspirantes a la preparatoria ofreciéndoles un lugar y otorgándoles una beca en ciertos casos (Buendía, 2020).

ciente, y cada año los jóvenes que quedan fuera del sistema enfrentan tanto la carga emocional por el fracaso meritocrático, como las difíciles condiciones para avanzar en su formación académica o incorporarse a la vida laboral que es precaria y adversa para ellos.

La reciente reforma educativa del 2018, ha elevado a rango constitucional la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, sin embargo, el apoyo económico que se requiere para alcanzar la meta propuesta por el propio Gobierno, es todavía un pendiente. Tendremos que esperar a la conclusión del sexenio para valorar los logros en materia de equidad que también considerar la calidad de la educación que reciban los jóvenes mexicanos.

En medio de la crisis que la COVID-19 ha traído al mundo, la educación superior será en el futuro inmediato un bastión indispensable para enfrentarla. Es tiempo de estar a la altura de la circunstancias, de no permitir una sobre politización de los problemas que vamos a enfrentar y de fortalecernos para que este punto de inflexión no asuma tendencias negativas más allá de lo que hoy ya enfrentamos.

## Referencias

- Alcántara, A. (2020). *Educación superior y COVID-19: una perspectiva comparada*. En IISUE, Educación y pandemia. Una visión académica (pp. 76-82). IISUE.
- Álvarez, G. y Torres, E. (2015). *ANUIES: de la meritocracia estudiantil a la inclusión social y la equidad*. En G. Álvarez, La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior 1950-2015 (pp. 227-262). Colección Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES.
- ANUIES. (1987). *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior* (Proides). ANUIES.
- ANUIES. (2000). *Anuario estadístico*. ANUIES.
- ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Una propuesta para la renovación de la educación superior en México*. ANUIES. [www.anui.es.mx](http://www.anui.es.mx).
- Arendt, H. (1954). *The crisis in education*. <https://www.normfriesen.info/files/ArendtCrisisInEdTable.pdf>
- Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), pp. 42-69.

- Buendía Espinosa, A. y Rivera del Río, R. (Octubre-Diciembre de 2010). Modelo de selección para el ingreso a la educación superior: el caso de la UACH. *Revista de la Educación Superior*, XXXIX (4), pp. 55-72.
- Buendía, A. (2014). *La FIMPES y la mejora de la calidad en instituciones privadas. Cambio, prestigio y legitimidad. Tres estudios de caso (1994-2004)*. ANUIES.
- Buendía, A. (12 de Agosto de 2020). *Rutas y retos de la COVID-19: de la inclusión a la exclusión en la educación superior*. El Universal, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/angelica-buendia/rutas-y-retos-de-la-covid-19-de-la-inclusion-la-exclusion-en-la-educacion>.
- Buendía, A. y Escorcía, R. (2018). *Presentación*. En J. M. Corona, y A. Buendía, Desigualdad y pobreza (pp. 11-30). Bonilla y Artigas, UAM Xochimilco.
- Buendía, A. y Rivera, R. (2018). *Entramos, luego ¿existimos?: del ingreso a las trayectorias en la UACH*. En A. Buendía y J. M. Corona, Desigualdad y pobreza (pp. 273-310). Bonilla y Artigas, UAM Xochimilco.
- Casillas, M., Chain, R. y Jácome, N. (2007). Origen social de los estudiantes y trayectorias estudiantiles en la Universidad Veracruzana. *Revista de la Educación Superior*, pp.7-29.
- CONEVAL. (20 de Agosto de 2020). [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx).  
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>
- De Garay, A. (2011). La modificación a la política de admisión para estudiar la licenciatura en la UAM. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, pp. 885-917.
- De Garay, A. (2015). *Buscando a los estudiantes en la historia de la ANUIES*. En G. Álvarez, La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior (1950-2015). ANUIES.
- De Garay, A., Miller, D. y Montoya, I. (2016). Una misma institución, estudiantes diferentes. Los universitarios de nuevo ingreso de las unidades Azcapotzalco y Cuajimalpa de la UAM. *Sociológica* (88), pp. 95-140.
- De Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. CLACSO.
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Reforma constitucional al artículo 3 constitucional*,  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Ley general de educación*,  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).
- Dubet, F. (2004). *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Gedisa.

- El Colegio de México. (2018). *Desigualdades en México, 2018*. El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades del Colmex, Fundación colmex, BBVA Bancomer.
- Garcíadiego, J. (1996). *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*. El Colegio de México.
- Gil, M. (1994). *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. UAM Azcapotzalco.
- Gil, M. (2002). Amor de Ciudad Grande: una visión del espacio para el trabajo académico. *Sociológica*, 17(49), pp. 93-130.
- Gil, M. (2009). *La cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. ANUIES.
- Ibarra Colado, E. (2001). *La Universidad de México hoy: gubernamentalidad y modernización*. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- INEE. (2018). *Panorama educativo 2016*. INEE.
- Instituto de Estudios del Desarrollo UNESCO. (2016). *Informe mundial sobre las Ciencias Sociales. 2016 Afrontar el reto de las desigualdades y trazar vías hacia un mundo justo*. Ediciones UNESCO, IDS, CICS.
- Kent, R., Didou, S. y De Vries, W. (2000). *Reformas financieras en las universidades públicas en México: años noventa*. En R. Kent, Experiencias de reforma en la educación superior en América Latina: los años noventa (pp. 235-267). DIE-CINVESTAV.
- Levy, D. (1995). *La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. Centro de Estudios sobre la Universidad y Miguel Ángel Porrúa.
- Littler, J. (2018). *Against meritocracy. Culture, power and myths of mobility*. Routledge.
- Mendoza, J. (2020). *Presupuesto federal de la educación superior en dos décadas y primeros impactos de la crisis financiera 2020*. En IISUE, Educación y pandemia (pp. 92-102). IISUE.
- Miller, D. (2009). *La equidad en la universidad. El programa nacional de becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes. Una mirada desde la UAM*. ANUIES.
- Miller, D. (2009). Trayectorias escolares y Beca del Pronabes: una mirada comparada desde las Unidades y las Divisiones de la UAM. *Reencuentro*, pp. 24-33.
- Miller, D. (2015). Exploración del vínculo entre trayectorias escolares y marcos normativos. *Universia*, VI (17), pp. 21-37.

- Nolan, B. y Ive, M. (2011). *Economic inequality, poverty and social exclusion*. Oxford University Press.
- Organización de las Naciones Unidas. (30 de Agosto de 2020). ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- OXFAM. (25 de Marzo de 2019). OXFAM INTERNATIONAL. <https://www.oxfam.org/es/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>
- Pallán, C. y Rodríguez, R. (2012). *Introducción: la educación superior en la historia de la SEP*. En C. Pallán, y R. Rodríguez, *La SEP en el desarrollo de la educación superior* (pp. IX-LIX). Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press Cambridge.
- Puyana Mutis, A. (2018). *Crisis económica y crisis de la teoría económica. Notas para el debate*. *Perfiles latinoamericanos*, 26(51). <https://perfilesla.flaco.edu.mx/index.php/perfilesla/articulo/view/649>
- Rangel, A. (1976). *La educación superior en México*. El Colegio de México.
- Rodríguez Gómez, R. (1995). *Evolución reciente de la matrícula universitaria. Datos y reflexiones*. En H. Muñoz García, y R. Rodríguez Gómez, *Escenarios para la universidad contemporánea* (pp. 33-54). CESU-UNAM, Colección Pensamiento Universitario.
- Rossi, M. (2003). *Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant*. En A. Boton, *La filosofía política moderna* (pp. 189-2012). CLACSO.
- Rousseau, J.-J. (2012). *Discursos sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Alianza Editorial.
- Rubio, J. (2007). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública. (2002). *Estadísticas de educación superior 2000-2001*. SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2020). *Programa sectorial de educación 2020-2024*. SEP.
- Sen, A. (2000). *Merit and justice*. En e. a. Arrow KJ, *Meritocracy and Economic Inequality*. Princeton University Press.
- Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. Taurus Ediciones.
- Sen, A. (2011). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial
- SEP. (2018). *Informe del equipo de transición de la Presidencia de la República, 2018*. SEP.

- Silva, M. y Rodríguez, A. (2013). *El primer año universitario entre jóvenes provenientes de sectores de pobreza: un asunto de equidad*. ANUIES.
- Solis, P. (2013). Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México. *Estudios Sociológicos*, 31, pp. 63-95.
- Taborga, H. (2003). *Expansión y diversificación de la matrícula de la educación superior en México*. ANUIES.
- Tedesco, J. (1983). *Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina*. UNESCO.
- Townsend, P. (2013). *Poverty in the United Kingdom, a survey of household resources and standards of living*. Penguin Books.
- Tuirán, R. y Muñoz, C. (2012). *La política de educación superior: trayectorias recientes y escenarios futuros*. En A. Arnaut, y S. Giorguli, Los grandes problemas de México. VII Educación (pp. 360-390). El Colegio de México.
- UNESCO. (2020). *Covid 19 y educación superior. De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. UNESCO.
- Weber, M. (2004). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033*. Western Printing Services Ltd.

## Bionota

**Angélica Buendía Espinosa.** Profesora investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Doctora en Ciencias Sociales, Área Sociedad y Educación. Sus líneas de investigación son "Procesos de institucionalización y cambio en la educación superior", "Análisis institucional del sistema universitario mexicano" y "Estudio y análisis comparado de las políticas públicas para la educación superior pública y privada".  
**Correo electrónico:** [abuendia0531@gmail.com](mailto:abuendia0531@gmail.com)

# 11. Investigaciones y políticas sobre equidad, diversidad y vulnerabilidad, 1990-2020: preocupaciones constantes, estrategias distintas

Sylvie Andree Didou Aupetit

## RESUMEN

Elaboraremos un balance de tres décadas de investigación sobre las políticas de promoción de la equidad en educación superior. Nos enfocaremos en los grupos sociales beneficiados y en las cuestiones principalmente atendidas por los especialistas y expertos en ciencias de la educación, con base en las narrativas existentes y en sus referenciales. A partir de la periodización propuesta, analizaremos los tránsitos en las estrategias y las finalidades e identificaremos temas transversales a incorporar en las agendas nacionales de investigación.

**Palabras clave:** Educación superior; inclusión; vulnerabilidad; equidad; América Latina.

## 11. Research and policies on equity, diversity and vulnerability, 1990-2020: constant concerns, different strategies

Sylvie Andree Didou Aupetit

### ABSTRACT

We present an evaluation on three decades of research on policies for the promotion of equity in Higher Education. We study social groups of trustees and questions raised by specialists and experts in educational sciences, in relation to discourses on equity and references. In a chronological framework, we analyze changes in strategies and finalities and we point out transversal issues for national research agendas.

**Keywords:** Higher education; Inclusion; Vulnerability; Equity; Latin America.

## 11. Pesquisa e políticas sobre equidade, diversidade e vulnerabilidade, 1990-2020: preocupações constantes, estratégias diferentes

Sylvie Andree Didou Aupetit

### RESUMO

Faremos um balanço de três décadas de pesquisa sobre políticas para promover a equidade no ensino superior. Vamos nos concentrar nos grupos sociais beneficiados e nas questões abordadas principalmente por especialistas e especialistas em ciências educacionais, com base nas narrativas existentes e em suas referências. Com base na periodização proposta, analisaremos as transições nas estratégias e propósitos e identificaremos temas transversais a serem incorporados às agendas nacionais de pesquisa.

**Palavras-chave:** Educação superior; inclusão; vulnerabilidade; equidade; América Latina.

## 11. Recherche et politiques d'équité, de diversité et de vulnérabilité, 1990-2020: préoccupations constantes, stratégies différentes

Sylvie Andree Didou Aupetit

### RESUMÉ

Nous élaborerons un bilan sur trois décennies de la recherche concernant les politiques de promotion de l'équité en enseignement supérieur. Nous identifierons les groupes sociaux ciblés et les questions de recherche posées par les spécialistes et experts en sciences de l'éducation, dont nous analyserons les discours et les référentiels. A partir d'une proposition de périodisation, nous étudierons les changements dans les stratégies et les finalités et nous signalerons quelques questions transversales qu'il serait souhaitable d'inclure dans les agendas nationaux de recherche.

**Mots clé:** Enseignement supérieur; inclusion; vulnérabilité; équité; Amérique Latine.

## **1. Introducción: efectos espejo entre investigaciones y políticas públicas**

En América Latina, las investigaciones sobre las desigualdades de acceso y de egreso de la educación superior por grupo poblacional tuvieron una dimensión conceptual-interpretativa y una evaluativa. Sin embargo, una lectura de textos publicados y/o citados sobre la equidad en revistas especializadas en ciencias de la educación indica desplazamientos en sus referenciales <sup>(1)</sup>, abordajes, prioridades y espacios discursivos. El principal cambio consistió en la sustitución progresiva de un objetivo de “contribución al desarrollo social” en la década de 1990 por uno de “atención a los colectivos vulnerables”, en la actualidad. Acarreó una especificación de los micro-universos de beneficiarios y una adaptación de los programas para reducir la exclusión a sus destinatarios. Las intervenciones fueron encauzadas a grupos que encarnan la diversidad étnica (indígenas/afrodescendientes) o la vulnerabilidad social (migrantes/discapacitados). Su articulación con las características atribuidas a los beneficiarios produjo una difracción de las medidas implementadas.

Sociólogos, antropólogos, economistas y politólogos consideraron que el análisis de las políticas de promoción de la equidad en la esfera educativa, permitía leer los procesos utilizados por las sociedades latinoamericanas para construir sistemas democráticos participativos. Los pedagogos opinaron que mostraba las desigualdades interindividuales de rendimiento y de apro-

<sup>(1)</sup> Sobre el referencial: “Philippe Zitoun recuerda sus tres acepciones: primero, la de una representación de lo real, construida por los actores, que abarca una imagen del sector político involucrado, de los actores que lo habitan, de los roles y relaciones de hegemonía (que podemos denominar referencial predictivo). El referencial es luego susceptible de designar “la imagen dominante y negociada del grupo hegemónico” (referencial negociado), y, finalmente, alude a la “matriz cognitiva que da sentido a una acción y se impone a los actores” (referencial de política pública)” (Martinache, 2009, s.p.).

piación de los saberes en el aula. Más allá de matices disciplinares, las indagaciones se centraron fundamentalmente en la acción pública impulsada por gobiernos-providencia, asistenciales o tutoriales, y en los acuerdos entre los actores universitarios y externos para brindar una atención diferenciada a los estudiantes, sean pioneros o herederos.

En este artículo, analizaremos la evolución de los tópicos estudiados, al monitorear las políticas de equidad. Partiremos de la premisa que la multiplicación de las instancias interpeladas y de los sujetos apoyados, implicó un cúmulo de estrategias disociadas: destacan entre esas las de desconcentración geográfica, dotación de becas, diseño de instituciones/programas para grupos en situaciones de precariedad, experimentación de modelos innovadores de atención a las minorías visibles y financiamientos para expandir la educación a distancia.

## **2. Ciclos y dimensiones de las políticas de equidad en la educación superior en América Latina**

En América Latina, los índices nacionales de cobertura en educación superior aumentaron considerablemente entre 1990 y 2020. Revelaron sin embargo diferencias en las capacidades para democratizar el acceso, incrementar la provisión del servicio educativo e incorporar los soportes tecnológicos a la enseñanza.

Al estudiar esas tendencias, los especialistas se percataron que, so pretexto de reequilibrar las oportunidades de ingreso a la educación superior propuestas a los diferentes grupos de población, los gobiernos operaron, sucesiva- o conjuntamente, diversas intervenciones. Ferreyra et al. (2017) señalan que, en la región, la expansión de la educación superior benefició esencialmente a jóvenes de clase media y baja. A pesar de ese efecto positivo, ese nivel muestra el mayor grado de desigualdad en el sistema escolar. En 2000, los estudiantes procedentes del 50% de población más pobre representaban el 16% de la matrícula de educación superior y, en 2012, el 24%. Se inscribían esencialmente en los ciclos cortos y en las instituciones con menos prestigio. Por ende, pese a un aminoramiento de las desigualdades en el acceso, las fábulas igualitarias (Bravo y Salazar, 2016) siguen opacando la remanencia de una segregación proteica.

Entre 1990 y 2020, sin dejar de ampliar la cobertura y el número de instituciones de educación superior (IES), los gobiernos latinoamericanos acoplaron sus estrategias de reticulación de los territorios marginados con unas de diversificación de sus perfiles. Impulsaron la apertura de establecimientos con vocación de proximidad, en zonas rurales y peri-urbanas, para compensar el que los jóvenes urbanos (de clase media para arriba) accedieran a la educación superior en mayores proporciones que el promedio de la población (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina [SITEAL], 2005). Incentivaron la desconcentración espacial de las universidades públicas: la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional Autónoma de México o la Universidad de Guadalajara en México abrieron sedes y se organizaron en redes nacionales o regionales. Instalaron establecimientos de educación superior distintos a las universidades tradicionales. Los subsistemas privados ubicaron campus en los municipios carentes de suficientes servicios de este nivel.

Esas opciones de política sustentaron una redistribución geográfica y una segmentación en la provisión de los servicios de educación superior y su densificación. Pero, en la primera década del siglo XXI, un primer giro se produjo cuando los gobiernos de la región, respaldados en ocasiones por las agencias de cooperación internacional, procuraron atender ya no a grupos sociales amplios (pobres o marginados) sino a colectivos de menor talla, en situación de alteridad cultural o de vulnerabilidad por ingresos, raza, cultura o contexto. En la primera década de los 2000, el recentramiento de las políticas de equidad benefició las poblaciones afrodescendientes o indígenas, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile o Ecuador, aunque también generaron nuevas discriminaciones (Zapata, 2009; Paladino et al., 2009). Abarcó luego discapacitados y migrantes. Se tradujo en medidas preferenciales para su acceso, permanencia y egreso, sea mediante la puesta en marcha de instituciones *ad hoc* o programas de atención y acompañamiento en las instituciones convencionales.

Esos nuevos enfoques privilegiaron el bienestar de los destinatarios en lugar de remediar sesgos estructurales en la oferta de formación. Por inscribirse en una perspectiva de compensación proactiva de desigualdades particulares, alentaron el surgimiento de líneas innovadoras de investigación, sobre los perfiles de las víctimas de la iniquidad educativa (Tuirán, 2012) y

de las instituciones que los atendían. Abundaron las indagaciones, nacionales e internacionales, sobre programas alternativos de atención a indígenas y afrodescendientes, pero también a mujeres (Villanueva et al., 2019).

Dicho tema, punto nodal de las agendas educativas en los ochenta, había perdido vigencia, ante la participación masiva de las mujeres en las matrículas de educación superior, al representar el 50% o más de ellas (Quintana y Blázquez, 2017, sobre Argentina, Brasil, Cuba, Costa Rica, México, Uruguay). Recobró fuerza, cuando la interseccionalidad de las perspectivas conceptuales sobre la equidad reveló discriminaciones derivadas de la articulación entre la condición de género y otras desigualdades.

En años posteriores, la política de equidad tuvo una inflexión más, de tipo instrumental, pero con incidencias socioculturales. Incorporó soluciones tecnológicas para suministrar servicios de educación a distancia (EAD) y facilitar el acceso a las IES de grupos residentes en zonas marginadas o alejadas. El supuesto era que la EAD permitía capacitar a poblaciones, demandantes o excluidas.

Finalmente, en 2020, la pandemia de COVID-19 produjo una emergencia coyuntural de vulnerabilidades adicionales. Reveló las vinculadas con la brecha digital y con las dificultades de aprendizaje independiente (Umaña, 2020; Ordorika, 2020). La documentación, todavía preliminar, de sus efectos desiguales en la permanencia de los estudiantes en los sistemas de educación superior indicó que los desempeños de los jóvenes y sus vínculos con sus instituciones se diferenciaban en razón de su acceso a los equipos computacionales y de su autosuficiencia cognitiva para el procesamiento de los saberes.

En términos estructurales, los pronunciamientos hechos al finalizar las Conferencias Regionales de Educación Superior de la UNESCO (CRES) en La Habana (Cuba, 1996), Cartagena de Indias (Colombia, 2009) y Córdoba (Argentina, 2018) demostraron esos cambios de perspectiva. En 1996, en la Declaración final de la CRES, se asentó una definición general de la equidad como igualdad de oportunidades (CRES, 1996,). En 2008, se hizo énfasis en sus condiciones de posibilidad (regionalización e identificación de colectivos merecedores de medidas concretas de integración a la educación superior). Esos colectivos estaban conformados por los trabajadores, los pobres, los residentes en lugares alejados de los principales centros urbanos, las pobla-

ciones indígenas y afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los refugiados, las personas en régimen de privación de libertad (CRES, 2008). En 2018, se señaló como una situación inquietante el que el acceso a la educación superior fuese un “privilegio” antes que un derecho para toda la población, instándose a los Estados

(...) a promover una vigorosa política de ampliación de la oferta de educación superior, la revisión en profundidad de los procedimientos de acceso al sistema, la generación de políticas de acción afirmativas —con base en género, etnia, clase y discapacidad— para lograr el acceso universal, la permanencia y la titulación (CRES, 2018, p. 98).

En suma, en el siglo XXI, la equidad representaba todavía un pendiente en la región (García de Fanelli, 2019). En términos coyunturales, los análisis sobre las dificultades para salvaguardar prácticas exitosas de promoción de la equidad en educación superior en momentos de disrupción y de crisis concitaron la atención de organismos internacionales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], Banco Mundial) o regionales (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [IESALC], 2020) y de expertos e investigadores en ciencias de la educación (Casanova et al., 2020; Kemelmajer, 2020; Didriksson et al., 2020; Pedró, 2020). Estos, con base en posiciones y perspectivas particulares, contribuyeron a introducir nuevos enfoques sobre las condiciones de la equidad en contextos de riesgo sanitario y el papel de los docentes en su recuperación.

### **3. Cobertura, expansión y diferenciación: una triada fundacional para discutir la equidad**

Dada la predominancia histórica de las políticas de redistribución territorial de los servicios de educación superior, como herramientas para promover la equidad, muchas indagaciones versan sobre la expansión de la oferta y la permanencia de desigualdades en la distribución de sus beneficios a los grupos sociales, en función de factores económicos, sociales y residenciales.

Sus autores estudiaron la reproducción de las desigualdades intergeneracionales en el ingreso/egreso (Trucco, 2014), los perfiles socio-demográficos de la matrícula y su distribución por subsector de la educación terciaria o universitaria (García de Fanelli y Jacinto, 2010).

Otras investigaciones, menos cuantiosas pero recientemente en auge, versaron sobre el suministro de los servicios de educación superior en las zonas rurales o periurbanas, con altos o medianos grados de marginación. Se insertan en esa línea las aportaciones sobre las universidades del cono urbano de Buenos Aires, en Argentina (Arias et al., 2015), el papel de las universidades regionales en el desarrollo en Chile (Rivera Polo y Rivera Vargas, 2018) o el rol local de los campus descentralizados de las universidades en México, en tanto espacios de fijación de los estudiantes y de profesionalización de los egresados (Mejía y Worthman, 2017).

Esas indagaciones enfatizan que la reconfiguración de la oferta y el incremento de la matrícula<sup>(2)</sup> encubren una importante heterogeneidad en relación al aumento de los niveles de formación de la población. Debido a las tasas diferenciadas de abandono en los países de la región, en efecto, la consolidación de las matrículas no siempre se refleja linealmente en un incremento de los niveles de educación de la población, como lo demuestra el cuadro 1.

Las disimilitudes en las estrategias de redespliegue territorial de los establecimientos terciarios impiden, además, establecer una equivalencia automática entre expansión de la oferta y mejoramiento de la equidad. En escenarios en los que la primera vino aparejada con una diferenciación institucional (Brunner, 1994) y con un despunte del sector privado de la educación superior (por número de establecimientos y porcentajes de la matrícula atendida), la relación causal entre la densificación del servicio y la equidad fue en parte inhibida (Avila et al., 2013).

Cuando la instalación de servicios educativos supuso una consolidación del sector público, conforme con motivaciones que abarcaron de lo ético

<sup>(2)</sup> Desde 1990 a la fecha el número de estudiantes ha pasado desde menos de 7 millones hasta cerca de 25 millones. Ello significa que se ha pasado de una tasa bruta de matriculación ligeramente por encima del 20% a una tasa bruta promedio ponderada superior al 54%." (Bernasconi y Pedraja, 2018, p. 397).

**Cuadro 1. Proporción de la población mayor de 25 años por nivel educativo 1990- 2020 o primer y último año disponibles**

País	Año	ISCED 5	ISCED 6/ Licenciatura	ISCED 7 Maestría	Doctorado o equivalente ISCED 8
Argentina	1991		12.0		
Argentina (b)	2018		20.0		
Belize	1991		6.6		
Belize(a)	2010		5.2		
Bolivia(a)	1992		9.9		
Bolivia	2015	4.4	17.9	1.5	0.2
Brasil	2004		8.1		
Brasil	2018	-	15.6	0.7	0.3
Chile	2004		13.1		
Chile	2017	7.4	13.1	1.5	
Colombia	1993		10.3		
Colombia	2018	9.5	8.2	3.6	
Costa Rica	2007		17.6		
Costa Rica	2018	0.9	18.4	2.5	0.3
Cuba	2002		9.4		
Cuba	2012	0.9	9.5	4.3	0.4
República Dominicana	2007		18.7		
República Dominicana	2016	3.8	16.9	1.2	-
Ecuador(a)	1990		12.7		
Ecuador	2017	1.8	10.9	1.3	
El Salvador	1992		6.4		
El Salvador	2017	1.3	6.7		

Continúa en la siguiente página ▼

**Cuadro 1.** Viene de la página anterior ▼

País	Año	ISCED 5	ISCED 6/ Licenciatura	ISCED 7 Maestría	Doctorado o equivalente ISCED 8
Guatemala	2002		3.6		
Guatemala	2014	1.6	6.5	0.3	0.0
Honduras	2007	3.1	4.2		
Honduras	2018	0.2	9.5		
México	1990		9.2		
México	2018	0.4	14.5	1.4	0.1
Panamá(a)	1990		13.0		
Panamá	2010	5.2	13.6	2.1	0.3
Paraguay	1992		7.5		
Paraguay	2018	2.2	6.1	6.9	0.1
Perú	1993		20.5		
Perú	2018		10.0	11.9	
Puerto Rico	1990		28.7		
Puerto Rico	2017	18.7	5.5	1.2	0.9
Trinidad y Tobago	1990		3.4		
Trinidad y Tobago	2011	15.5	4.1	1.4	0.2
Uruguay	1996		10.1		
Uruguay	2018	1.8	9.4	2.1	
Venezuela	1990		11.8		
Venezuela	2016	9.1	24.1	1.0	

Fuente: UIS-UNESCO, febrero 2020

Notas: (a): Proporción de población con nivel educativo desconocido >5%.

(b): Datos sobre población urbana exclusivamente

(misión universitaria) a lo ideológico (respuestas populistas a demandas locales), sirvieron para ensayar nuevos modelos de establecimientos. Esos nuevos establecimientos inscribían alumnos casi “cautivos”, procedentes del entorno inmediato de instalación pero, raras veces, recibieron recursos financieros y humanos suficientes para sustentar a mediano término programas innovadores de inclusión de poblaciones vulnerables. Mientras los campus centrales de las universidades, ubicados en los polos tradicionales de concentración del prestigio académico, apostaban a ser de clase mundial, seleccionando a los “mejores” con criterios meritocráticos de desempeño, en los municipios marginados, una sola institución, en condiciones de precariedad, solía recibir a jóvenes que carecían de los recursos indispensables para migrar por estudios y cuya formación no siempre era óptima. Cuando la decisión consistió en trasladar a las IES privadas la responsabilidad de proveer cupos, mediante la canalización de becas o créditos a los estudiantes o bien financiándolas con recursos públicos asignados directa o indirectamente, el incremento de las oportunidades supuso un traslado, parcial o completo, de costos a los usuarios que no siempre pudieron sufragar.

Uruguay, Argentina o México, con un sólido sistema público de educación superior, contrastan con Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay, Perú o República Dominicana, que apostaron a la educación superior privada para elevar su cobertura. Esas elecciones de política afectaron la justicia social, en forma diferente. Las movilizaciones estudiantiles en México son de rechazados que exigen mayores cupos mientras, en Chile o en Colombia, son de estudiantes que quieren un aumento del presupuesto para la educación y un abatimiento de las cuotas de inscripción. Esa diversidad indica que no sólo la accesibilidad espacial<sup>(3)</sup> sino la sustentabilidad intelectual, financiera y social, de la educación y su calidad, constituyen vertientes candentes en la problemática de la equidad.

En efecto, la expansión en América Latina se plasmó en la consolidación de circuitos paralelos y segmentados de educación superior, unos con programas acreditados y otros precarios (Casillas et al., 2015) abiertos a quienes

<sup>(3)</sup>Desde 1990 a la fecha el número de estudiantes ha pasado desde menos de 7 millones hasta cerca de 25 millones. Ello significa que se ha pasado de una tasa bruta de matriculación ligeramente por encima del 20% a una tasa bruta promedio ponderada superior al 54%.” (Bernasconi y Pedraja, 2018, p. 397).

tenían la aspiración de ingresar a la educación superior sin contar con los recursos o el capital académico y social indispensables para la admisión a espacios educativos reconocidos. Los requisitos de aceptación de los postulantes al primer ingreso varían considerablemente entre un circuito y el otro: mientras uno es altamente competitivo, el otro es casi de acceso abierto. Mientras uno recibe una demanda constante, el otro es integrado por establecimientos que, a duras penas, alcanzan una masa crítica suficiente para garantizar su existencia. En esa perspectiva, la redistribución geográfica de los establecimientos ha tenido, como contraparte negativa, una insuficiente articulación con la calidad (Rosario et al., 2013; Fernández Lamarra y Costa de Paula, 2011). La equidad, al ser (solamente) un sinónimo de acercamiento geográfico entre una oportunidad de acceso y los demandantes mediante establecimientos de proximidad, no garantizó que los servicios provistos correspondiesen con los criterios nacionales e internacionales de aseguramiento de calidad.

Aunque ya prolifica, la agenda de investigación sobre territorios y equidad requiere entonces incorporar más temas: uno es el de las condiciones de otorgamiento y recuperación/condonación de los apoyos financieros a los estudiantes, conforme con una tendencia al decrecimiento en la inversión pública en ese rubro, perceptible en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela entre 2013 y 2017<sup>(4)</sup>. Otros son los de la “gratuidad” de la educación superior pública, en tanto bien social, y de las estrategias para disminuir las tasas de repetición o abandono de los estudiantes vulnerables, por su recorrido escolar o por su condición social y económica. Unos más conciernen los sesgos en los volúmenes de la demanda y de los cupos, por instituciones y municipios y las ventajas laborales asociadas a las credenciales académicas de los egresados, según la posición de los establecimientos en el campo de la educación superior y su valoración social, nacional e internacional.

<sup>(4)</sup> Desde 1990 a la fecha el número de estudiantes ha pasado desde menos de 7 millones hasta cerca de 25 millones. Ello significa que se ha pasado de una tasa bruta de matriculación ligeramente por encima del 20% a una tasa bruta promedio ponderada superior al 54%.” (Bernasconi y Pedraja, 2018, p. 397).

#### **4. Educación intercultural, inclusión y diversidad: amplias resonancias regionales**

A partir de los años 2000, en América Latina, los países redireccionaron sus políticas sociales de equidad hacia la atención a grupos en situaciones combinadas de diversidad y marginación. Beneficiaron principalmente los pueblos indígenas y afrodescendientes, cuyas asociaciones habían ganado presencia entre 1990 y 2000, con el repunte de movilizaciones étnicas. Organismos (Banco Mundial, UNESCO) fundaciones (Ford, Carolina), agencias de cooperación internacionales (Noruega, Alemania, Estados Unidos) y embajadas financiaron, junto con los gobiernos nacionales y con asociaciones universitarias y redes étnicas, programas en la región, en Brasil (Schwartzman, 2014), en México (Didou Aupetit, 2013) o en Perú (Espinosa, 2017). Las políticas de equidad fueron reorientadas a la “inclusión” de los excluidos, mediante el diseño de programas *ad hoc*.

El caso de las poblaciones indígenas ilustra esa tendencia. Si bien anteriormente, hubo experimentos puntuales de formación de elites y docentes indígenas, en los 2000, se duplicaron las becas, tutorías académicas, intervenciones pedagógicas y didácticas y vías de acceso preferente a la educación superior que se les proponían. Organizacionalmente, el objetivo de mejorar sus tasas de obtención de un diploma universitario se tradujo en medidas de acompañamiento y seguimiento en las universidades convencionales, en la apertura de programas específicos de formación en liderazgo comunitario y en la creación de universidades indígenas o interculturales (Brasil, México, Nicaragua, Ecuador, Colombia). En cambio, fueron menos numerosos y publicitados los programas destinados a los afrodescendientes, salvo en Brasil o Colombia (Corbetta et al., 2018; Da Silva y Ocoró, 2017).

Esas inflexiones en las políticas, públicas e institucionales, a favor de comunidades racializadas, implicaron una renegociación de los proyectos educativos de atención a estudiantes con actores externos e internos y las intervenciones de expertos que documenten la operación de los programas. Debido a su carácter deliberadamente innovador, a su relevancia política en términos de cohesión social/salida de crisis y a las inversiones de los organismos internacionales o nacionales, su monitoreo representó en efecto un

componente central en su viabilidad a mediano término, sobre todo en coyunturas en las que llegar a acuerdos era una tarea complicada.

De esa manera, la puesta en marcha de los programas de inclusión étnica en América Latina fue rápidamente acompañada por la producción de evaluaciones sobre sus resultados, sus limitantes y los conflictos de intereses que implicaba el interrelacionamiento de sectores universitarios y extrauniversitarios por ejemplo, para el Pathways de la Fundación Ford en Perú, Chile, Brasil y México o en América Central (Didou Aupetit y Remedi, 2009; 2011). Justificó la apertura de centros interdisciplinarios para analizar sus condiciones de implementación y sus repercusiones en los esquemas pedagógicos y didácticos. El IESALC y el PROIEB encargaron balances nacionales sobre los avances de la educación superior indígena (Muñoz, 2006; López et al., 2009). Los especialistas construyeron paulatinamente debates en torno a la normativa sobre derechos de los pueblos indígenas, el reconocimiento a la diversidad y alteridad o las respuestas para garantizar su acceso y su titulación, entre otros asuntos (Mato, 2008, 2012, 2015, 2018).

Consideraron la interculturalidad, principalmente respecto de los indígenas, como una dimensión de las políticas de equidad. Implica eso explorar cuestiones políticas (justicia social, pago de una deuda histórica, racismo), de gobernabilidad educativa (alianzas de corresponsabilidad con autoridades locales o con actores educativos constituidos, financiamiento, autonomía decisional de las asociaciones étnicas, relevancia de los organismos internacionales) y pedagógicas (acompañamiento de los estudiantes, secuenciación de los aprendizajes, rescate de los saberes tradicionales, producción de materiales educativos en lenguas nativas). En fechas recientes, el activismo de intelectuales indígenas, con doctorados en sus países o en el exterior, alentó una discusión sobre quiénes definen la pertinencia de los proyectos que les son destinados, por ejemplo, en la perspectiva crítica de la etnogénesis. Abogaron en particular por una mayor participación y responsabilidad de sus pueblos en los proyectos que les concernían.

Recientemente, la tendencia a la diferenciación de los programas de promoción de la equidad en función de los sujetos focalizados se acentuó. Los programas incorporaron como beneficiarios a los discapacitados y, en menor medida, a otros colectivos (presos, migrantes, etc.). Sin embargo, las investigaciones encontradas son, hasta ahora, esencialmente estudios de caso

(Ocampo, 2018). Versan sobre las propuestas institucionales de educación inclusiva para grupos vulnerables emergentes o convencionalmente definidos como tales (Fajardo, 2017) más que sobre sus efectos sistémicos.

En consecuencia, la lista de cuestiones a estudiar sobre inclusión e interculturalidad, como vertientes de la política de equidad, es larga. Una, sobresaliente, es la de la producción de datos confiables sobre acceso, desempeño y egreso de los integrantes de grupos vulnerables, con base en criterios confiables de definición. Aun en relación a los estudiantes indígenas, las indagaciones no han permitido establecer con certeza cuantos indígenas están matriculados en una IES, en qué tipo de establecimientos y programas y cuantos egresan. La aplicación de criterios variados para su "definición" (dominio lingüístico, residencia, postulación comunitaria, auto-adscripción) añade a la confusión, al recortar universos de tamaño distinto. Esencialmente cualitativas y descriptivas, las investigaciones relatan el funcionamiento de establecimientos y programas de promoción de la equidad. Dejan de lado otros tópicos, la resiliencia de los sujetos, los saberes y conocimientos adquiridos por los más vulnerables y las condiciones mínimas para constituir entornos de aprendizaje favorables y socialmente apreciados.

## **5. Educación a distancia: del boom tecnológico al manejo del riesgo sanitario**

La EAD, en educación superior, se ha fortalecido en el siglo XXI, sobre todo entre 2010 y 2020, aunque quizás no a la misma velocidad que en otras partes del mundo (Oficina en México de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI], 2017). Universidades o sistemas virtuales han captado matrículas en crecimiento rápido: la Universidad Abierta y a Distancia de México llegó así a agrupar en 2018 a 51,442 estudiantes, menos de una década después de su creación. Instituciones presenciales de educación superior, públicas y privadas, ofrecían carreras virtuales o mixtas, con asesorías presenciales. Sin embargo, el resultado fue mitigado, ya que "a pesar de la inversión, solo 19 % de la educación en Latinoamérica se centra en la educación a distancia" (OEI, 2017, s.p.).

Pese a divergencias acerca de cuántos estudiantes de educación superior están inscritos en la EAD, esta ha sido objeto de un interés creciente en la re-

gión, a partir de 2010. Los especialistas propusieron una tipología de sus programas y modalidades, analizaron la intervención de proveedores transnacionales en su consolidación, establecieron sus costos y los rasgos característicos de sus matrículas, pese a la falta de estadísticas para monitorear sus avances (Lupion y Rama, 2010). A finales de la década, en la región, la EAD se caracterizaba por una heterogeneidad en sus esquemas de desarrollo (Rama, 2016) y una calidad ingente, aunque a veces insuficiente.

Un argumento utilizado para justificar las inversiones, privada y pública en el sector, fue la posibilidad de atender a colectivos marginados. Señala Rama que "(...) aumenta la cobertura al poder incorporarse otros sectores poblacionales, así como estudiantes localizados en el extranjero dado el acceso en red o con movilidad reducida como las personas con discapacidades o privadas de libertad" (2006, p.30). La EAD mejora las tasas de inclusión y de equidad, entre los grupos sin disponibilidad horaria o con traslados demorados para acudir a las instalaciones y ayuda a superar los obstáculos inherentes a la distancia.

Las políticas de fomento a la EAD se embalaron en 2020 cuando, en marzo de aquel año, una mayoría de los países de América Latina cerró sus instalaciones universitarias para contener los contagios provocados por la pandemia de COVID-19. En un contexto de súbita desaparición de las relaciones de convivencia presencial entre los estudiantes y entre estos y los docentes, las IES habilitaron rápidamente y en forma improvisada, soportes de comunicación virtual y conminaron a sus profesores a concluir el ciclo escolar mediante la EAD. Se incrementaron opiniones de coyuntura sobre las repercusiones de la digitalización en la enseñanza (Dussel, 2020; Ministerio de Educación, 2020), sus usos por parte de los profesores y estudiantes (Silas y Vázquez, 2020; Didou Aupetit, 2020) y sus efectos en la deserción de alumnos en situación de fragilidad (Izquierdo et al., 2020). Los pronunciamientos sobre el rol social de la EAD durante el confinamiento y su papel instrumental para mantener una continuidad educativa se volvieron parte de las discusiones sobre las respuestas gubernamentales y sociales a la crisis sanitaria.

En términos analíticos, los investigadores enfatizaron las bondades de la EAD o bien denunciaron que agravaba las desigualdades entre los estudiantes. Enfatizaron su expansión rápida, incluso en IES que no la habían reforzado significativamente antes de la crisis pandémica. Algunos autores consideraron

que el incremento en su uso era un parteaguas en la provisión de los servicios educativos y un facilitador crucial en la gestión de la crisis. Otros señalaron sus incidencias en la relación pedagógica docente-alumnos y en las tareas y habilidades consustanciales al ejercicio docente. En lo general, los profesores encuestados, preocupados por “perder” estudiantes, sean víctimas de la brecha digital, de la violencia de género o de carencias económicas, reconocieron que recurrir a las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) les permitió impartir docencia. Deploraron en cambio que no se les haya permitido reducir la distensión del lazo escolar en colectivos desprotegidos, por haber perdido las ventajas de conexión suministradas por las IES en sus instalaciones. Por ello, recomendaron observar cuántos de los estudiantes inscritos a principios del ciclo escolar 2019-2020 retornaron a clases, y cuántos aprobaron sus materias, por grupo social. Sugirieron valorar sus experiencias y condiciones de recepción de la EAD, en una situación en la que la emergencia sanitaria desplazó los mecanismos instituidos y modificó los tiempos y los espacios de la actividad universitaria.

## 6. Conclusiones

El concepto de equidad es, en América Latina, vigente y polisémico. Articula oportunidades de acceso, de permanencia, de egreso y de resultados (Lemaitre, 2005). Está referido a una multiplicidad de sentidos asociados (Espinoza y González, 2011). Es, además, permeable a la coyuntura e inserto en polémicas, a veces enconadas, sobre sus alcances y funcionalidad en relación a representaciones antagónicas de la educación superior y de sus responsabilidades de sus actores.

La periodización global, mencionada al principio de este artículo, justificó programas y acciones, encadenados cronológicamente pero variados en su orden de sucesión, según la afiliación política de los gobiernos electos en cada periodo. A escala regional, no obstante, el tema de la equidad, aunque nunca ausente de los debates, fue relativamente relegado, ante el de aseguramiento de calidad, hasta el siglo XXI. Aumentar la cobertura en educación superior se mantuvo como una cuestión relevante, pero sus propósitos cambiaron según los momentos: pasando de abonar a la justicia social a ser considerado como una estrategia para elevar la productividad de los recursos

humanos altamente calificados y acelerar el tránsito de los modelos de desarrollo hacia una economía del conocimiento. Recientemente, sin embargo, en sociedades desestabilizadas por la pobreza y la violencia, la promoción de la equidad devino esencialmente un mecanismo de redistribución de oportunidades para quiénes estaban privados de ellas y un instrumento para renovar liderazgos sociales y políticos desprestigiados.

Hoy, las políticas en la materia han recuperado su centralidad en la hechura de la acción pública y en las discusiones especializadas. No obstante, son interpretables sólo parcialmente en términos de racionalidad<sup>(5)</sup> y de consensos, explícitos o tácitos. Sus prioridades dependen en efecto de relaciones hegemónicas complejas y de una neutralización, muchas veces temporal, de intereses contradictorios. Esas condiciones limitan su radio de intervención, conforme con modelos de conducción integradora de los sistemas nacionales de educación superior, fundamentados en consensos débilmente integrados. Las críticas que reciben actualmente modelos institucionales o programas, calificados en su tiempo como innovadores para la promoción de la equidad, lo corroboran.

Esas reevaluaciones subrayan los vínculos de los programas de equidad con los proyectos ideológicos de los gobiernos a la vez que su carácter coyuntural. Los establecimientos que perseguían propósitos asumidos de inclusión no siempre se abocaron a diversificar los modelos de atención a los estudiantes y a enriquecer la cultura académica, incorporando saberes no codificados. Estuvieron a veces destinados a atender clientelaramente ciertos grupos de población más que a redistribuir competencias susceptibles de mejorar la movilidad social de grupos amplios. Incluso acarrearón en ocasiones una precarización laboral de su plantilla.

<sup>(5)</sup> "En un mundo perfectamente racional, el ciclo (teórico) de la acción pública es el siguiente : ante un problema de sociedad claramente identificado, el tomador de decisiones público instala una política, un conjunto de programas, declinada en acciones con objetivos estratégicos, declinados en objetivos específicos en diversos programas, programas a su vez traducidos en objetivos operacionales . [...] A esos objetivos están asociados indicadores (cualitativos) y, a mayor término, impactos y luego, el análisis y la comprensión de los sesgos observados respecto de lo que se esperaba" (Fouquet y Perriault, 2010, p. 31).

Los investigadores en ciencias de la educación manifestaron, en suma, hondas discrepancias al tasar los alcances de las políticas de equidad. En la última década, al analizar sus repercusiones, propusieron esquemas más confiables de apoyo y de medición de resultados (Salmi, 2019). Los organismos internacionales discutieron por su parte temas generales (democracia y formación de neo elites) y particulares a la región (etnicidad y desigualdades) así como los montos y la continuidad de las inversiones necesarias para obtener los beneficios esperados (Wodon, 2016; Trucano, 2016).

Por ello, es importante promover una agenda de indagación integral, responsable a los cambios circunstanciales. Las asignaturas pendientes, identificadas por Brunner (2000) consistían en:

(...) incorporar las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejorar la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; masificar la enseñanza de nivel terciario. Por otro lado, debe dar el salto hacia el siglo 21 y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural, adaptando para ello sus estructuras, procesos y resultados y las políticas educacionales, a las transformaciones que—por efecto de la globalización—experimentan los contextos de información, conocimiento, laboral, tecnológico y de significados culturales en que se desenvuelven los procesos de enseñanza y aprendizaje ( p. 3).

Muchas de ellas siguen válidas, a 20 años de distancia.

## Referencias

- Arias, M. F., Mihail, I., Lastra, K. y Gorostiaga, J. (2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en Argentina: un análisis de políticas institucionales para favorecer la retención. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64), pp.47-69.
- Ávila, J.C, Peter SG y Zapata, M. (2013). Inclusión social y equidad en las instituciones de educación superior en América Latina. ISEES, *Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, 13, pp.129-149.
- Bernasconi, A. y Pedraja, L. (2018). Calidad y equidad: desafíos estratégicos para la educación superior de América Latina. *Interciencia*, 43(6), p. 397.
- Bravo, M. y Salazar, M. (2016). *La fábula igualitaria de la educación superior: mitos y leyendas de la Universidad compleja..*  
<https://www.eldesconcerto.cl/2016/08/09/la-fabula-igualitaria-de-la-educacion-superior-mitos-y-leyendas-de-la-universidad-compleja/>
- Brunner, J. J. (2000). *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*. Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago de Chile.  
<http://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/brunner.pdf>
- Brunner, J. J. (Coord.). (1994). *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. CEDES.
- Casanova Cardiel, H. (Coord.) (2020). *Educación y pandemia: una visión académica*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Casillas, M., Ortega, J. C. y Ortiz, V. (2015). El circuito de educación precaria en México: una imagen del 2010. *Revista de la Educación Superior*, 44(173), pp. 47-83.
- Corbetta, S., Bonetti, C., Bustamante, F., y Vergara, A. (2018). *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. CEPAL.
- CRES-UNESCO (2018). *Declaración, III era Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba /UNESCO-IESALC.  
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/artide/view/22610>

- CRES-UNESCO (2008). *Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Conferencia Regional de Educación Superior 2008*. Cartagena de Indias, Colombia, UNESCO IESALC. <https://www.oei.es/historico/salactsi/cres.htm>.
- CRES-UNESCO (1996). *Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*. La Habana, Cuba, UNESCO – IESALC. <https://www.rau.edu.uy/docs/habana3.htm>
- Da Silva, M. N. y Ocoró Loango, A. (2017). Afrodescendientes y educación superior. Un análisis de las experiencias, alcances y desafíos de las acciones afirmativas en Colombia y Brasil. *Educación Superior y Sociedad*, 20(20), pp.131-155.
- Didou Aupetit, S. (2020, mayo 13). *Experiencias profesionales en periodo de confinamiento: la voz de los académicos*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa [COMIE]. <http://www.comie.org.mx/v5/sitio/2020/05/13/experiencias-profesionales-en-periodo-de-confinamiento-la-voz-de-los-academicos/>
- Didou Aupetit, S. (2013). Cooperación internacional y educación superior indígena en América Latina: constitución de un campo de acción. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 4(11), pp. 83-99. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/886/88654184005/html/index.html>
- Didou Aupetit, S. y Remedi, E. (2011). *Programa de atención a estudiantes indígenas en educación superior en América Central: los sellos institucionales*. Juan Pablos Editor/CINVESTAV.
- Didou Aupetit, S. y Remedi, E. (2009). *Los olvidados: acción afirmativa de base étnica e instituciones de educación superior en América Latina*. Juan Pablos Editor/CINVESTAV.
- Didrikson, A., Álvarez, F., Caamaño, C., Caregnato, C., Sfredo, B., del Valle, D. y Perrota, D. (2020). *Educación superior y COVID-19 en América Latina*. Global University Network for Innovation (GUNI).
- Dussel, I. (2020, mayo 6). Videoconferencia. *La formación docente hoy: entre atender la emergencia y pensar nuevos horizontes*. BA educación. <https://www.youtube.com/watch?v=UIPzfJ9qL0o&t=95s>
- Espinosa, O. (2017). La educación superior para indígenas de la Amazonía peruana: balance y desafíos. *Antropológica*. Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. XXXV, (39) <https://www.redalyc.org/jatsRepo/886/88654184005/html/index.html>

- Espinoza, O. y González, L. (2011). *Equidad e inclusión en educación superior en América Latina: el caso de Chile*. En N. Fernández Lamarra y M. Costa de Paula (Comp.), *La democratización de la educación superior en América Latina: límites y posibilidades* (pp. 91-105). Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fajardo, M. S. (2017). La educación superior inclusiva en algunos países de Latinoamérica: avances, obstáculos y retos. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 11(1), pp. 171-197.
- Fernández Lamarra, N. y Costa de Paula, M. (Comp.) (2011). *La democratización de la Educación Superior en América Latina: límites y posibilidades*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Ferreyra, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., y Urzúa, S. (2017). *At a crossroads: higher education in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26489/9781464810145.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Fouquet, A. y Perriault, J. (2010). Évaluation, politiques publiques, politique de recherche. *Communication & Organisation*, 38, pp. 29-40.
- García de Fanelli, A. (2019). *Mejora de la equidad y la inclusión en la educación superior: logros y retos ante la CRES 2018*. En C. Suasnábar, D. Del Valle, A. Didriksson y L. Korsunski (Coord.), *Balances y desafíos hacia la CRES 2018: Cuaderno 1: Aportes para pensar la universidad latinoamericana* (pp. 91-200). CLACSO.
- García de Fanelli, A. y Jacinto, C. (2010). Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1(1), pp. 58-75.
- UNESCO-IESALC (2020). *Covid-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- Izquierdo, A., Keefer, P., Blackman, A., Busso, M., Cavallo, E. A., Elacqua, G., Ibáñez, A. M., Messina, J., Mesquita Moreira, M., Scartascini, C., Schady, N. y Serebrisky, T. (2020). *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo contrato social en América Latina y el Caribe*. BID.

- Kemelmajer, C. (2020). *Educación en tiempos de pandemia: consejos de especialistas para enriquecer las aulas virtuales. Tres investigadores trazan un panorama de los desafíos y las posibilidades de la educación a distancia*. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina. <https://www.conicet.gov.ar/educacion-en-tiempos-de-pandemia-consejos-de-especialistas-para-enriquecer-las-aulas-virtuales/>
- Lemaitre, M. J. (2005). Equidad en la educación superior: un concepto complejo. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3 (2). <https://revistas.uam.es/index.php/reice/article/view/5556/5975>
- López, L. E., Moya, R. y Hamel, R. E. (2009). *Pueblos indígenas y educación superior en América Latina y el Caribe*. En L. E. López (Ed.), *Interculturalidad, educación y ciudadanía: perspectivas latinoamericanas*. (pp. 221-289). Plural editores.
- Lupion, P. y Rama, C. (Coord.) (2010). *La educación superior a distancia en América Latina y el Caribe. Realidades y tendencias*. Editora UNISUL.
- Martinache, I. (2009). *Olivier Giraud, Philippe Warin, Politiques publiques et démocratie. Lectures*. <http://journals.openedition.org/lectures/769>
- Mato, D. (2018). Diversidad cultural e interculturalidad en la III Conferencia Regional de Educación Superior - CRES 2018. *Integración y conocimiento*, 2(7), pp. 37-61.
- Mato, D. (Coord.). (2015). *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina. Contextos y experiencias*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Mato, D. (Coord.). (2012). *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Constituciones, leyes, políticas públicas y prácticas institucionales*. UNESCO-IESALC.
- Mato, D. (Coord.). (2008). *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*. UNESCO-IESALC.
- Mejía, G. y Worthman, S. (2017). La geografía de las oportunidades. El caso de las sedes de las universidades autónomas en municipios con poca oferta de educación superior. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 8(23), pp. 25-48.
- Ministerio de Educación (2020, mayo 21). *El desafío político de continuar enseñando con sentido inclusivo. Las prácticas en contextos de distanciamiento*. Jornadas de Formación Docente. Inés Dussel y Flavia Terigi. <https://www.youtube.com/watch?v=pZYGWi7nHQM&t=1s>

- Muñoz, R. (2006). *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina y el Caribe*. En Instituto Internacional de para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [IESALC]. Informe la UNESCO sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. pp.129-143. IESALC.
- Oficina en México de la Organización de Ocampo, J. C. (2018). Discapacidad, inclusión y educación superior en Ecuador: el caso de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 12(2), pp.97-114.
- Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI]. (2017). *La educación a distancia en la educación superior en América Latina*. OEI. <https://oei.org.mx/uploads/files/news/Oei/49/educacion-superior-a-distancia.pdf>
- Ordorika, I. (2020). Pandemia y educación superior. *Revista de la Educación Superior*, 49(194), pp. 1-8.
- Paladino M., Ossola, M. M., Castro Freitas A. y Rosso L. (2016). Pueblos indígenas y educación superior: indagaciones y experiencias en Argentina y Brasil. *Revista del Instituto de Investigaciones en Educación*. Universidad Nacional del Nordeste. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/46086>
- Pedro, F. (2020). Covid-19 y educación superior en América Latina y el Caribe: efectos, impactos y recomendaciones políticas. *Análisis Carolina* (36). <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/06/AC-36-2020.pdf>
- Quintana, D, y Blázquez, N. (Coord.) (2017). *Equidad de género en educación superior y ciencia*. Agendas para América Latina y el Caribe. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Rama, C. (2016). La fase actual de expansión de la educación en línea o virtual en América Latina. *Universidades*, (70), pp. 27-39.
- Rivera Polo, F. y Rivera Vargas, P. (2018). Las universidades regionales ante el desafío de la descentralización. El caso de la Universidad de Aysén en Chile. *Revista de la Educación Superior*, 47(187), pp. 49-70.
- Rosario, V. M., Didriksson, A., Marum, E., Dias, J., Fernández Lamarra, N., López, F., Villanueva, E. y Ríos, J. M. (Coord.) (2013). La acreditación de la educación superior en Iberoamérica: la gestión de la calidad de los programas educativos. *Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados* (Vol. 2). Palibrio.
- Salmi, J. (2019). *Measuring the impact of equity promotion policies: lessons from national and institutional case studies*. Indianápolis, IN: Lumina Foundation. <https://worldaccesshe.com/wp-content/uploads/2019/12/What-Works-November-18-Final.pdf>

- Schwartzman, S. (2014). *Masificación, equidad y calidad: los retos de la educación superior en Brasil. Análisis del período 2009-2013*. En J.J. Brunner y C. Villalobos (Ed.), *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*, (pp. 199-247). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Silas, J. C. y Vázquez, S. (2020, mayo 5). La vivencia de los profesores universitarios ante el COVID-19. *Educación Futura* [Plataforma digital]. <http://www.educacionfutura.org/la-vivencia-de-los-profesores-universitarios-ante-el-covid19/>
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina [SITEAL]. (2005). *La educación superior en América Latina: acceso, permanencia y equidad*. [http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/educacion\\_superior.pdf](http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/educacion_superior.pdf)
- Tuirán, R. (2012). *La educación superior en México: avances y desafíos*. En C. Pallán y R. Rodríguez (Coord.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, pp. 367-407. Fondo de Cultura Económica.
- Trucano, M. (2016). *Technologies in education across the Americas: the promise and the peril – and some potential ways forward*. Systems approach for better education results (SABER)-ICT Technical Paper Series. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26259>
- Trucco, D. (2014). *Educación y desigualdad en América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36835-educacion-desigualdad-america-latina>
- Umaña, A. C. (2020). Educación superior en tiempos de COVID-19: oportunidades y retos de la educación a distancia. *Innovaciones Educativas*, 22, pp. 36-49.
- Valdés Montecinos, M. y Ganga-Contreras, F. (2020). Educación a distancia en Latinoamérica: algunos antecedentes históricos de su desarrollo. *Revista Espacios*, 41 (4). <https://www.revistaespacios.com/a20v41n04/20410414.html>
- Villanueva, A., Correa, N., y Sanborn, C. (2019). *Ejes temáticos y teorías de cambio*. En C. Sanborn y A. Villanueva (Ed.), *La Fundación Ford y el cambio social en América del Sur, 1962-2012*. pp. 38-90. Universidad del Pacífico.
- Wodon, Q. (2016). *What matters most for equity and inclusion in education systems: a framework paper*. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Working Paper, (10). World Bank.
- Zapata, C. (2009). Indígenas y educación superior en América Latina: los casos de Ecuador, Bolivia y Chile, ISEES, *Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, 5, pp. 71-97.

## **Bionota**

**Sylvie Didou Aupetit** . Investigadora del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) en México y titular de la Cátedra UNESCO sobre Aseguramiento de calidad y nuevos proveedores de educación superior en América Latina. Ese artículo es producto del proyecto de investigación A-S-1-8492 sobre “Inclusión, Vulnerabilidad y Alteridad. Desafíos para las instituciones de educación superior, tecnológicas y politécnicas, en México” financiado por el Programa de Ciencia Básica, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

**Correo electrónico:** didou@cinvestav.mx

## 12. Calidad e innovación en la educación superior. Tres décadas de investigación en el Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior de la Universidad de Guadalajara

Elia Marúm Espinosa

### RESUMEN

La investigación sobre las transformaciones en la educación superior mexicana referentes a la calidad, la gestión, la planeación, las políticas públicas y sus actores, desde hace 30 años, se resumen en este ensayo, circunscrito a los aportes de investigación realizados en el Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior de la Universidad de Guadalajara, ubicado fuera de la centralización de la capital de México, y reconocido dentro y fuera del país, por lo que difundir sus aportaciones académicas busca propiciar mayores sinergias con otros grupos académicos similares. Los noventa fue la década de la apertura económica y el inicio de las transformaciones en la educación superior (ES) en el marco de una economía abierta; la primera década del nuevo milenio fue la de calidad y la acreditación y el avance en la internacionalización; la segunda década del siglo XXI ha sido la del agotamiento de los modelos de calidad, los desafíos institucional ante los efectos presentes y futuros de la llamada Revolución Tecnológica 4.0, el incremento exacerbado de la pobreza, la inseguridad y la desigualdad, y la conclusión de esta década marcada por la pandemia originada por el virus denominado COVID-19, que ha llevado a transitar a la innovación disruptiva de la virtualidad, con incertidumbre y con estrategias deficientes en su realización.

**Palabras clave:** Calidad de la educación superior, innovación y gestión, México educación superior, investigación educativa, innovación social.

## 12. Quality and innovation in higher education. Three decades of research at the Center for Quality and Innovation in Higher Education of the University of Guadalajara

Elia Marúm Espinosa

### ABSTRACT

The research on the transformations in Mexican higher education regarding quality, management, planning, public policies and its actors for 30 years, are summarized in this essay, limited to the research contributions made at the Center for the Quality and Innovation in Higher Education at the University of Guadalajara, located outside the centralization of the capital of Mexico, and recognized within and outside the country, so disseminating their academic contributions seeks to promote greater synergies with other similar academic groups. The nineties were the decade of economic opening and the beginning of the transformations in higher education (SE) within the framework of an open economy; the first decade of the new millennium was that of quality and accreditation and progress in internationalization; The second decade of the 21st century has been that of the exhaustion of quality models, the institutional challenges in the face of the present and future effects of the so-called Technological Revolution 4.0, the exacerbated increase in poverty, insecurity and inequality, and the conclusion of this decade marked by the pandemic caused by the virus called COVID-19, which has led to a transition to disruptive innovation in virtuality, with uncertainty and poor strategies in its implementation.

**Keywords:** Quality of higher education, innovation and management, Mexico higher education, educational research, social innovation.

## 12. Qualidade e Inovação no Ensino Superior. Três décadas de pesquisa no Centro de Qualidade e Inovação no Ensino Superior da Universidade de Guadalajara

Elia Marúm Espinosa

### RESUMO

As pesquisas sobre as transformações no ensino superior mexicano em relação à qualidade, gestão, planejamento, políticas públicas e seus atores, durante 30 anos, estão resumidas neste ensaio, limitadas às contribuições de pesquisa feitas no Centro de Qualidade e Inovação no Ensino Superior da Universidade de Guadalajara, localizado fora da centralização da capital do México, e reconhecido dentro e fora do país, de modo que a divulgação de suas contribuições acadêmicas procura promover maiores sinergias com outros grupos acadêmicos similares. A década de 90 foi a década da abertura econômica e o início das transformações no ensino superior (EI) no âmbito de uma economia aberta; a primeira década do novo milênio foi a década da qualidade e da acreditação e do progresso na internacionalização; a segunda década do século XXI foi a década do esgotamento dos modelos de qualidade, desafios institucionais diante dos efeitos presentes e futuros da chamada Revolução Tecnológica 4. 0, o aumento exacerbado da pobreza, insegurança e desigualdade, e a conclusão desta década marcada pela pandemia originada pelo vírus chamado COVID-19, que levou ao trânsito para a inovação disruptiva da virtualidade, com incerteza e com estratégias deficientes em sua realização.

**Palavras-chave:** Qualidade do ensino superior, inovação e gestão, ensino superior no México, pesquisa educacional, inovação social.

## 12. Qualité et innovation dans l'enseignement supérieur. Trois décennies de recherche au Centre pour la qualité et l'innovation dans l'enseignement supérieur de l'Université de Guadalajara

Elia Marúm Espinosa

### RESUMÉ

Les recherches sur les transformations de l'enseignement supérieur mexicain en matière de qualité, de gestion, de planification, de politiques publiques et de ses acteurs, depuis 30 ans, sont résumées dans cet essai, limité aux contributions de recherche effectuées au Centre pour la qualité et l'innovation dans l'enseignement supérieur de l'Université de Guadalajara, situé en dehors de la centralisation de la capitale du Mexique, et reconnu à l'intérieur et à l'extérieur du pays, de sorte que la diffusion de leurs contributions universitaires vise à promouvoir de plus grandes synergies avec d'autres groupes universitaires similaires. Les années 90 ont été la décennie de l'ouverture économique et le début des transformations de l'enseignement supérieur (ES) dans le cadre d'une économie ouverte; la première décennie du nouveau millénaire a été celle de la qualité et de l'accréditation et des progrès de l'internationalisation ; la deuxième décennie du 21<sup>e</sup> siècle a été celle de l'épuisement des modèles de qualité, des défis institutionnels face aux effets présents et futurs de la "révolution technologique 4<sup>e</sup> 0, l'augmentation exacerbée de la pauvreté, de l'insécurité et des inégalités, et la conclusion de cette décennie marquée par la pandémie provoquée par le virus appelé COVID-19, qui a conduit à un transit vers l'innovation perturbatrice de la virtualité, avec des incertitudes et des stratégies déficientes dans sa réalisation.

**Mots clés:** qualité de l'enseignement supérieur, innovation et gestion, enseignement supérieur au Mexique, recherche en éducation, innovation sociale.

## 1. Introducción

La investigación sobre las transformaciones en la educación superior mexicana referentes a la calidad, la gestión, la planeación, las políticas públicas y sus actores, realizadas por investigadoras e investigadores desde hace 30 años, se presentan en este ensayo, circunscrito a los aportes alcanzados en el Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior (CCIES) de la Universidad de Guadalajara (U de G), ubicado fuera de la centralización de la capital de México, y reconocido dentro y fuera del país. Por lo que resulta importante difundir sus aportaciones académicas, con el objetivo de que fortalezcan el diálogo entre pares e impulsen mayores sinergias con grupos y redes interesadas en estos temas en América Latina.

En los resultados del trabajo de treinta años del CCIES se representa la trayectoria más relevante de las transformaciones de la ES, y se exponen de manera resumida en los apartados del presente ensayo, divididos en décadas. Aunque estas transformaciones no necesariamente han estado limitadas cronológicamente por el inicio y terminación de cada una de ellas, consideramos que de esta forma dan un panorama más claro de sus trayectorias.

Así, podemos considerar a los noventa como la década de la apertura económica y el inicio de las transformaciones en la ES en el marco de una economía abierta; el nuevo milenio como la década de la calidad y la acreditación y el avance de la internacionalización; la segunda década del siglo XXI con el agotamiento de los modelos de calidad, los desafíos de transformación institucional ante los efectos presentes y futuros de la llamada Revolución Tecnológica 4.0 y el incremento exacerbado de la pobreza, la inseguridad y la desigualdad, y la conclusión de esta década marcada por la pandemia originada por el virus denominado COVID-19, que ha llevado a la ES a transitar a la innovación disruptiva de la virtualidad con incertidumbre económica, laboral, educativa, e incremento en la desigualdad y la pobreza y con deficiencias en la implementación de estrategias, como sucede con

estos hechos catastróficos inesperados, llamados “cisnes negros” (Taleb, 2007) que develan las debilidades estructurales de los sistemas para enfrentarlos.

México es un país reconocido por su alta producción en investigación educativa, pero en especial aquella que aborda el tema del nivel superior. Así lo confirma un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

La mayor parte de la investigación educativa se enfoca a la investigación de la educación superior. Este enfoque de la investigación en la educación superior está relacionado con la falta de recursos para hacer investigaciones, especialmente las de campo y de gran escala. Lo que es más, los investigadores pueden postularse para recibir fondos de la universidad, que tienden hacia investigaciones relacionadas con los problemas de la educación superior (OECD-CERI, 2004, p.36).

La investigación educativa mexicana está signada por la centralización prevaeciente en la vida económica y social del país, centralización que se refleja en las políticas públicas y en la prioridad que se da a las investigaciones realizadas en la zona metropolitana de la ciudad de México, capital del país, que tienen mayor difusión. Lo mismo sucede con los organismos promotores y acreditadores de la calidad de la ES, que tienen su sede en esta misma latitud.

Pero a pesar de ello, reconocemos, al igual que lo han hecho organismos supranacionales, que la investigación educativa mexicana ha tenido en general un impacto limitado en la toma de decisiones, tanto para políticos como para administradores, así como para directores y maestros, (OECD-CERI, 2004, p. 35) pero también ha carecido de políticas públicas e institucionales para crear un ecosistema de investigación con un *ethos* académico propio, pues “la mayoría de sus estudios no circulan entre la comunidad académica ni tampoco son sujetos de debate” (OECD-CERI, 2004, p. 36), sino que siguen prevaeciendo las *filias* y *fobias* entre grupos de investigación, lo que ha hecho compleja la creación de sinergias.

Finalmente, la comunidad de investigadores no está suficientemente articulada

...de hecho, sus tradiciones pueden llevarlos a subestimar tipos de investigación que no sean los suyos. Aunque el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) de México es en la opinión del equipo de estudio, uno de los esfuerzos más interesantes y exitosos para juntar a los investigadores y para compilar síntesis de investigación de una amplia variedad de estudios, el país aún tiene muchas facciones de investigación, cada una de ellas trabajando en aislamiento y persiguiendo diferentes enfoques e intereses (OECD-CERI, 2004, p.37).

Esta característica no es compartida por el grupo de investigación del CCIES de la UdeG, que interactúa y convoca al trabajo compartido a diferentes académicas y académicos, instituciones y organismos dentro y fuera del país, e impulsa su pertenencia en diferentes redes de investigación y desarrollo de proyectos, aunque sus impactos no tienen la magnitud que esta lógica requiere. Recientemente el Subsecretario de Educación Superior (Concheiro, 2020) reconoció que muchas de las investigaciones se duplican dentro y fuera de las instituciones, sin que haya interacción suficiente, por lo que este y otros aspectos han hecho que la ES sea un archipiélago de archipiélagos y no un subsistema dentro de un sistema de educación superior, el cual tampoco existe, al no estar articulado y vertebrado entre niveles y sistemas.

Otra característica de la investigación educativa en México, es que sus investigadores, como en muchos países de América Latina, "(...) están envejeciendo con un promedio de edad cerca de los cincuentas, y no es claro que una nueva generación esté surgiendo, especialmente una más capaz de llevar a cabo el trabajo de gran escala y más aplicado que se requiere" (OECD-CERI, 2004, p.38).

Esta cita cobra mayor relevancia en la actualidad ya que a una década y media de ella, esta población ha envejecido más (con promedios de edad de 60 años) y aún siguen sin diseñarse y aplicarse políticas públicas para la creación de la generación de relevo, pues los jóvenes investigadores formados dentro y fuera del país, encuentran fuertes limitaciones para ingresar a las instituciones de educación superior (IES) y a los centros e institutos de investigación, tanto por los pocos espacios construidos por las instituciones, como por políticas presupuestarias restrictivas para abrir nuevas plazas de

trabajo o sustituir las que dejaron quienes se jubilaron o fallecieron. Esta situación se debe a que las condiciones de jubilación no son atractivas para la planta académica, que vería reducidos fuertemente sus ingresos que dependen en mucho de ingresos extraordinarios atados a la productividad, y que tampoco los “jubilables” cuentan con espacios y programas donde continuar, con otra intensidad y dedicación, sus aportaciones a la investigación y a la formación de recursos humanos de alto nivel, como lo han recomendado organismos supranacionales.

Los desafíos para la educación superior mexicana son muchos y han impulsado transformaciones importantes a lo largo de estas tres décadas, y en el presente, ante la pandemia, se enfrentan a mayores desafíos que imponen cambios acelerados en el funcionamiento de sus instituciones, para presionarlas hacia una dimensión diferente marcada por la incertidumbre y la urgencia.

## **2. Los noventa, la década de la apertura económica y el inicio del estudio de las transformaciones universitarias**

Desde finales de los ochenta, y de manera especial durante la década de los noventa, vivimos en un mundo más interdependiente, cada vez más entrelazado, globalizado se decía entonces, aunque ahora vemos ya el ocaso de esa globalización. La apertura económica y comercial fue una de las vías que planteó México para impulsar un nuevo modelo económico “neoliberal” que le permitiera encontrar soluciones a las limitaciones del modelo anterior de economía cerrada, protegida y subsidiada, y a las nuevas circunstancias y exigencias que le presentaba la globalización, entendida entonces como mayor transnacionalización e interrelación de las economías y las culturas, y la apertura comercial profundizada y ampliada con la firma de tratados de libre comercio y de complementación económica.

Todo ello resultó para México en una “norteamericanización” de su comercio exterior, que interpelaron a las IES públicas y a muchas de las privadas, y puso a competir, en condiciones asimétricas, al sistema educativo mexicano con los sistemas de educación superior de los otros dos países signantes, en el caso de América del Norte.

En ese entonces, el grupo de investigadoras e investigadores del reciente creado Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior (CCIES)

de la U de G se preguntaba ¿Por qué un asunto económico y comercial impacta a los profesionales que prestamos nuestros servicios como trabajadores por nuestra cuenta o como empleados?, y ¿por qué impacta a quienes somos formadores de profesionales y a lasES?, ¿qué tiene que ver la apertura económica y comercial con la ES?

Cabe aclarar que este grupo fue pionero en el estudio y búsqueda de respuestas, desde y para la ES, al fenómeno de la integración comercial en América del Norte (véanse por ejemplo Marúm, 1994, 1997, 1999a, 1999b), esfuerzo al que después se sumarían investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, como Roberto Rodríguez Gómez (2013), quien en 2013 revisa el estado del arte de la profesiones en este marco, así como académicos de otras instituciones.

Si bien en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no se negoció directamente la educación (aunque si se negoció la inversión extranjera en el “negocio” (*sic*) educativo), tres capítulos de este Tratado se relacionan directamente con la ES; el capítulo 12 sobre comercio transfronterizo de servicios; el 16 sobre entrada temporal de personas de negocios, y el 17 sobre propiedad intelectual, capítulos que se sustituyeron por el 15, 16 y 20 respectivamente en el nuevo Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (TMEC), con variaciones poco significativas en sus contenidos, excepto en el capítulo 20.

La agenda referida estaba conformada por temas como los requisitos de escolaridad que se pedirían para reconocer un título o grado para poder prestar el servicio profesional en cualesquiera de los otros países (dado el principio de no reconocimiento automático de títulos y grados entre los tres países); los exámenes a que se deberían someter los profesionales para acreditar (certificar o recertificar) su capacidad o nivel de actualización profesional; los requisitos de experiencia previa a la prestación de estos servicios; las reglas de conducta y de ética profesional que deberían cubrir; los mecanismos y formas en que se desarrollarían como profesionales y la forma y periodicidad en que renovarían la certificación para ejercer una profesión; el ámbito de acción en el que podrían trabajar teniendo esa profesión, y los requisitos de conocimiento legal sobre los otros países, entre otros puntos. Además, se firmó el compromiso de que este grupo de trabajo determinaría, cuando procediera, fijar fianzas, seguros y reembolsos al consumidor de los servicios

de profesionistas reconocidos de los tres países, así como negociar y acordar aspectos sobre acreditación trilateral de instituciones, planes y programas de estudio, entre otros.

En el artículo 16 del TLCAN se perfiló una agenda que daría inicio a las políticas públicas nacionales y de cooperación trilateral, detalladas con precisión en Fernández (2010) y a los procesos de acreditación de la calidad de la ES, primero con las Comisiones para el Ejercicio Internacional de las Profesiones, creadas por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública (Ministerio de Educación) y luego en el 2000 con la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y sus organismos acreditadores por área del conocimiento o por profesión, que marcarían la pauta a las políticas públicas y a la gestión de la educación en las siguientes dos décadas, y en cuyo estudio se centrarían muchos de los esfuerzos del cuerpo investigador del CCIES de la U de G.

Por ello afirmamos que

...la década de 1990 fue la de la "calidad" (...) lo que califica a esta década es más bien la emergencia y extensión de un discurso casi universalmente aceptado acerca de la relevancia del objetivo de la calidad en los bienes y los servicios; en la gestión empresarial, en las relaciones sociales y profesionales y, prácticamente en cualquier aspecto de nuestras vidas. Dicho de otro modo, si fuéramos más precisos en el uso del lenguaje a la década de 1990 la llamaríamos "década del discurso de la calidad" (Olaskoaga et al., 2013. p. 10).

Puede que las instituciones universitarias sean poco permeables a las tendencias que surgen y se extienden en su entorno. Sin embargo, la historia reciente demuestra que hay ocasiones en que no pueden sustraerse de lo que se mueve a su alrededor. Y así,

en la década de 1990, son apreciables dos fenómenos, por un lado, la acumulación de una doctrina favorable a la aplicación en la universidad de los objetivos, los principios y las herramientas de la gestión de la calidad; por otro, la puesta en marcha de políticas de evaluación que propiciaron, cuando no exigieron, un giro hacia la gestión de la calidad en las instituciones universitarias (Olaskoaga et al., 2013. p. 11).

Es en este contexto y circunstancias donde el CCIES surge en 1994, para atender la necesidad de identificar y analizar las exigencias de la sociedad en relación con la calidad de las IES y de la capacidad de estas para transformarse, proponer alternativas innovadoras (en esa década no era común hablar de innovación asociada a la calidad) en la investigación, la formación y la prestación de servicios en estas áreas, en el marco de una de la reforma universitaria más amplia, compleja y completa que se ha dado en América Latina, la Reforma Académica de la UdeG.

Esta reforma llevó a la institución, centralizada básicamente en la capital del estado, a obtener su autonomía, a transformar sus escuelas y facultades en centros universitarios temáticos y multi temáticos departamentalizados, que conformarían un red universitaria descentralizada en todo el estado de Jalisco, a introducir la flexibilidad curricular y matricial, a introducir el sistema de créditos, a innovar su oferta curricular, y el reconocimiento contractual de su personal, entre otros cambios que significaron una verdadera reingeniería institucional sirviendo de modelo para otras instituciones dentro y fuera del país.

Ya en esa década este grupo convocaba a reconocidos investigadores a analizar las transformaciones necesarias en las universidades, la necesidad de la reinención de las subjetividades académicas y la universidad de la sociedad del conocimiento (Rosario, 1999), e iniciaba el estudio y valoración de los modelos académicos de los centros universitarios en la U de G (Rosario y Marúm, 2005), como resultado de su primera década de implantación.

En este proceso de reforma el equipo del CCIES jugó un papel central tanto en la parte técnica como en la académica, así como en construir grupos de trabajo (grupos de liderazgo académico que luego la política gubernamental mexicana denominó Cuerpos Académicos) y redes de investigación con

otros grupos dentro y fuera del país, en un entorno donde la apertura económica y comercial avanzaba aceleradamente para implantar los requisitos de calidad que planteaba el TLCAN para la acreditación, el reconocimiento de títulos y grados y para el ejercicio de las profesiones en esta realidad trilateral.

También trabajó en crear espacios de formación especializada en la planeación, la gestión y las políticas públicas, ya que, aunque desde 1983 el artículo 26 constitucional señala que el gobierno se guiará por un Sistema Nacional de Planeación Democrática que tendría en su infraestructura la formación de recursos humanos especializados en planeación, en la educación superior mexicana eran escasos los espacios donde se podían formar. Por ello se impulsó la creación de la Especialidad en Planeación y Desarrollo de la Educación Superior que luego se transformaría en la Maestría en Planeación de la Educación Superior, ahora Maestría en Gestión y Políticas de la Educación Superior, programa que desde sus inicios fue reconocido por su alto nivel académico en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

El trabajo académico del CCIES en este período sirvió para que a uno de sus integrantes que era miembro en el grupo de liderazgo de trabajo de la Trilateral de la Educación Superior en América del Norte, se le invitara a responsabilizarse de la Secretaría Académica de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), ya que esta Asociación estaba en un proceso de transformación estructural y organizativa.

En esta década, las investigaciones del CCIES fueron pioneras en la planeación, la gestión, los modelos educativos, las políticas públicas, pero también en el abordaje de la interculturalidad y el inicio de los estudios de género, y han sido referente obligado para entender la reconfiguración de la educación superior mexicana en la apertura económica y comercial, para investigaciones posteriores sobre la calidad de la ES y su acreditación, así como para las políticas públicas, los estudios de género en la gestión universitaria, la interculturalidad (Rojas, 2019), la educación a distancia y ahora la innovación social y el emprendimiento social.

Con este *expertise* se contribuyó al proceso de reforma de varias universidades mexicanas, se apoyó a la planeación estratégica de varias IES (universidades e instituciones no universitarias), y a la Reforma del Instituto Politéc-

nico Nacional (IPN), al apoyar al equipo que desarrolló la estrategia para impulsar un nuevo modelo educativo (Villa et al., 2004a), un nuevo modelo para integrar las funciones de difusión, vinculación y extensión de los servicios en un modelo de integración social, a la realización de estudios de *benchmarking* de la media educación superior y superior que imparte el IPN (Villa et al., 2004b), así como de la investigación y el posgrado de ese Instituto, y en la formación de la comunidad politécnica en la planeación estratégica y la edición de 19 cuadernos en la colección Materiales para la Reforma.

Este período conformó las bases para ampliar y fortalecer nuestras dos líneas de investigación: calidad y mejoramiento de la ES y nuevos paradigmas y necesidades de ES, que seguirían vigentes durante la siguiente década.

### **3. El nuevo milenio y la década de la calidad y la acreditación**

Con el inicio del siglo XXI la investigación en ES en general, pero en particular la investigación sobre la gestión y la planeación universitaria, la investigación sobre las políticas públicas y las transformaciones educativas cobraron impulso, con un énfasis especial en el futuro de la ES y de sus instituciones, por lo que en el CCIES se amplió el énfasis en los estudios sobre los actores que intervienen en la ES, tanto en las prácticas docentes en el aula, en la gestión directiva y sus estilos de gestión, en la percepción de los actores y sus prácticas de gestión (Rosario, 2007), en la internacionalización, así como la opinión de estudiantes extranjeros sobre su formación en México, por ejemplo Rosario y Marúm (2004) y Marúm (2004). También se impulsó el uso y aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) con especial énfasis en los modelos de interacción utilizados por estudiantes y docentes, así como la actividad del docente y su interacción con los entornos virtuales (Cisneros y Robles, 2011), para comprender y hacer propuestas a la reconfiguración de las prácticas docentes, pero también en la privatización de este nivel educativo, y se dio una mayor preocupación por la discusión de la autonomía universitaria (Rosario et al., 2010 y Rosario y Marúm, 2012 y 2018), discusión que ha prevalecido y que ha dado nuevos resultados como se verá más adelante.

De igual forma se realizaron estudios de planeación estratégica y táctica con metodologías que se adaptaron para organizaciones no empresariales,

así como de educación comparada, nuevas formas de diagnóstico complementarias al diagnóstico estratégico como el *benchmarking* o diagnóstico por comparación contra las mejores prácticas, procesos o resultados, véanse por ejemplo Marúm, et al. (2004 y 2016). Esta metodología se utilizó para completar los diagnósticos estratégicos que se realizaron para la planeación estratégica del Nuevo Modelo Educativo del Instituto Politécnico Nacional y se publicaron en 4 volúmenes (Villa et al., 2004b, c, d y e) que dan cuenta de ello, y esta metodología sigue utilizándose en varios diagnósticos institucionales.

La calidad de la ES, tanto desde sus perspectivas generales derivadas del TLCAN, como de la necesidad de un marco teórico conceptual que sirviera para hacerlo operativo en la investigación, como de encuadre para el análisis de las políticas públicas, la gestión, la planeación y la formación de profesionales y posgraduados, se investigaron con intensidad en este período.

La construcción de la Red ECUALE (Estudios sobre la Calidad de la Universidad en América Latina y España) a iniciativa de académicas académicos de la Universidad del País Vasco (Euskal Herriko Unibertsitatea), España, junto con colegas de Argentina, Chile y México, dio sus primeros frutos en un estudio pionero sobre la calidad de la ES, investigación cuantitativa que proporcionó evidencias sobre la adhesión del profesorado a los diferentes conceptos de calidad, así como sus percepciones sobre los factores más importantes para impactar la calidad educativa (Olaskoaga, 2009, Marúm et al., 2017). Se trató de una investigación que incluyó a las universidades más importantes de cada país, así como al profesorado de todas las áreas del conocimiento.

Contar con evidencias para la comprensión de los actores y para la toma de decisiones sobre la calidad, es fundamental ya que como lo concluyó el estudio sobre la investigación educativa en México en esa década, “pocos investigadores son capaces de llevar a cabo el tipo de estudios cuantitativos de larga escala que el país necesita, particularmente cuando se está tratando de analizar cómo la descentralización ha afectado la calidad y la equidad a través de los estados” (OECD-CERI, 2004, p. 37).

Los estudios de la Red ECUALE para México llevaron a concluir que las percepciones sobre la calidad que tiene el profesorado difieren de las que perciben en sus instituciones, y que los factores que más se impulsan por estas

y por las políticas públicas, no son, desde su perspectiva, los que más impactan en la mejora de la calidad, evidenciando entonces un primer aparente conflicto, que como se encontrará en las investigaciones del siguiente período, también se encuentra presente entre gestores y directivos, y estudiantes y profesorado.

La revisión y análisis de innovaciones en el aula (Barrenexea y Marúm, 2009; Rosario 2011), tanto como experiencias en titulaciones (carreras) específicas, así como en procesos para la transformación de las prácticas docentes, han sido preocupaciones de este grupo, que han continuado hasta el presente, y han trascendido el ámbito de la ES para apoyar a la educación media superior, que forma parte de la educación obligatoria, para implementar exitosamente la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), que el gobierno federal impulsó en todo el país.

El CCIES formó parte del equipo que preparó el Programa de Formación de Directivos de la Educación Media Superior (PROFORDIR) para la aplicación de esta reforma, y aportó marcos para la gestión académica necesarios en la RIEMS Bachillerato (Rosario et al., 2009), relacionado con las reformas curriculares y el currículum por competencias (modelo curricular ahora considerado limitado), y propuestas para mejorar la calidad en las escuelas del bachillerato en aspectos como el nuevo rol de las tutorías (Cisneros y Robles, 2011).

A mediados de esta década la UNESCO plantea el tránsito hacia sociedades del conocimiento (2005), lo que hace que el enfoque estandarizante de la gestión educativa, tomado de la gestión industrial fordista-taylorista comience a cuestionarse, para mirar hacia la gestión del conocimiento y hacia el trabajo tanto para la generación y aplicación de conocimiento, como para la formación de profesionistas y posgraduados, y hacia los trabajos publicados en redes y grupos de investigación.

Corrales y Castañeda (2010), dan cuenta de que las IES han buscado adaptarse a la esencia de los cambios en su contexto, siendo uno de estos cambios el tránsito desde la tradicional provisión de los cuadros científicos y técnico que demandan nuestros países, a la situación de productoras y socializadores de los cambiantes conocimientos, nuevo rol donde la modalidad es el trabajo en red. La innovación y la vinculación de la educación, la problemática de los sectores sociales y productivos son factores fundamentales hacia la construcción

de sociedades del conocimiento que tendrán las bases del conocimiento para la sustentabilidad de su desarrollo, contra otras que solo habrán de consumirlo.

#### **4. La acreditación de la calidad y la certificación de procesos**

La acreditación de programas de pregrado realizada por los organismos creados para tal fin, y reconocidos por el Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), así como la acreditación de programas de posgrado realizada por el CONACYT, se impulsaron con ímpetu en este periodo y se incluyeron en los criterios de las políticas de financiamiento gubernamental extraordinario para las IES públicas. De igual forma con la realización del taller internacional IWA2 de la International Organization for Standardization (ISO), se comenzó a impulsar la certificación, incluso de instituciones, por la norma ISO de procesos educativos, con la norma voluntaria NMX-CC-2000, certificaciones que también fueron incluidas en las políticas públicas de financiamiento y de reconocimiento a la calidad, a pesar de que profundizan el modelo estandarizante fabril en las instituciones, pues el mismo manual ISO para las empresas se aplica a las IES, solo cambiando cliente por estudiante, por ejemplo.

Todo ello motivó a continuar las investigaciones sobre la calidad educativa universitaria y a reforzar el interés por el enfoque latinoamericano para

describir y analizar la situación y perspectivas de las políticas, de los procesos y de los trabajos en materia de evaluación y acreditación de instituciones y programas de educación superior en la región y en cada país, en el contexto de una visión general de carácter integrador sobre la problemática universitaria" (Fernández, 2007, p. 13).

La acreditación y la certificación se posicionaron en los ejes y líneas de investigación, motivando tanto a académicos como a estudiantes de posgrado a incursionar en ellos (Rosario, et al., 2006, Fernández, 2007), en las diferentes aristas de estos temas estratégicos para la ES, sobre todo en la discusión acerca de si el modelo de aseguramiento de la calidad, basado en indicadores de insumos de primera generación, en auditorías externas y en la estandari-

zación de procesos, era el más adecuado para las transformaciones que ya enfrentaba la educación superior mexicana y latinoamericana (Marúm y Rosario, 2015 y Marúm, 2015), sobre todo, porque la gestión y quienes son gestores no tienen la institucionalización y profesionalización que existe en universidades de países desarrollados, y la aplicación de modelos de aseguramiento de la calidad no contempla este requisito, al provenir de esas realidades. Además, como se demostrará en investigaciones posteriores (López y Colombo, 2011), quienes gestionan las universidades en América Latina y España perciben la calidad desde una perspectiva distinta a la del profesorado, y los factores que consideran más influyen en ella, no son los mismos que el profesorado percibe, situación que confirmarán para el estudiantado Marúm et al. (2015), al estudiar también, además del profesorado y gestores, a estudiantes como actores de la calidad.

En este período se comenzaron a proponer modelos de mejora de la calidad en lugar de los de aseguramiento de la calidad, así como la construcción de indicadores de segunda y tercera generación, con evaluadores (ya no auditores) internos y externos, comprometidos con apoyar el avance de las mejoras en la calidad institucional, y ya no solo con señalar observaciones a ser atendidas. Las conclusiones de estas investigaciones llevaron a ubicar que el principal problema de un modelo de mejora continua en la ES es la gestión, pues no se puede incrustar en unas estructuras y procesos fabriles estandarizantes como las existentes, y requiere un tipo de directivos y gestores con perspectiva y acción horizontal y no vertical, de ahí la necesidad de la formación directiva, una de las aristas no solo de investigación sino de trabajo formativo del CCIES.

La investigación realizada en esta década da elementos para afirmar que la cultura de la evaluación se institucionalizó de manera generalizada en el país. Sin duda

el balance sobre los procesos de evaluación y acreditación es positivo ya que se pueden señalar más fortalezas y oportunidades que debilidades y amenazas. Los avances de la denominada "cultura de la evaluación" han sido importantes en poco tiempo, tanto en lo político-institucional, como en lo académico y social, generando fuertes expectativas (Fernández, 2007, pp.143-144).

Por lo que la investigación realizada en ella ha servido de base para continuar en la búsqueda de elementos, resultados, modelos y políticas para la mejora continua de la calidad en la ES.

## **5. La creación de la Cátedra UNESCO “Género Liderazgo y Equidad”**

En 2004, y como producto de las investigaciones pioneras en el enfoque de género, de la formación de recursos humanos de alta calificación en la equidad de género (ahora igualdad) y la participación en organizaciones gubernamentales y sociales y como la Federación de Mujeres Universitarias (FEMU) y su capítulo Jalisco, presidido por una investigadora del CCIES, y antes de que apareciera en 2006 la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, un grupo encabezado por las y los investigadores del CCIES lideró los trabajos para impulsar la creación de la Cátedra UNESCO “Género Liderazgo y Equidad” dentro del Programa UNITWIN de la UNESCO.

Esta Cátedra es la decana de las cinco Cátedras UNESCO otorgadas hasta la actualidad a laU de G. Cabe destacar que la actual directora de la Cátedra fue Presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres, y que el grupo académico, en el marco de dicha Cátedra, ha participado en los consejos de algunos institutos estatales y municipales de las mujeres y colaborado en el fortalecimiento de los estudios y las acciones para fortalecer el liderazgo de las mujeres (Marúm, 2009; Rojas y Marúm, 2019) y sobre masculinidades y sobre cultura de paz en el compromiso social por la igualdad.

La misión de esta Cátedra se definió como: contribuir a desarrollar la cultura de la equidad de género y fomentar la superación educativa de las mujeres; para que con el fortalecimiento de su participación y reconocimiento en procesos de investigación científica, de gestión económica y social, se asegure el logro del liderazgo de la mujer en el desarrollo equitativo de la sociedad jalisciense y mexicana. Esta Cátedra forma parte de la International Network of UNESCO Chairs on Gender con presencia en cuatro continentes y cuya presidencia está en Argentina.

## **6. Retos y expectativas de la universidad. Un congreso descentralizado y horizontal**

Ante la necesidad de construir foros de discusión, análisis y propuestas para enfrentar con éxito los desafíos que enfrentaban las IES, el grupo de investigadoras e investigadores lideraron el proceso de creación del Congreso, primero nacional y luego internacional "Retos y Expectativas de la Universidad", que fuera una plataforma no jerárquica, con una organización horizontal donde no hubiera ponencias magistrales (de primera) y mesas de trabajo con ponencias (de segunda), sino que toda su organización se basara en mesas de trabajo donde investigadoras e investigadores consolidados, reconocidos, dialogaran y debatieran con quienes tuvieran menos experiencia o con quienes tuvieran el congreso como su primera experiencia de exposición de trabajo de investigación.

De igual forma el Congreso buscó ser un espacio descentralizado, al no ser organizado por las universidades federales con sede en la capital del país, y realizarse en espacios geográficos descentralizados. Así, en el año 2000 el Primer Congreso Nacional tuvo como tema central "Retos y Expectativas de la Universidad en México", y se realizó con sede en la U de G; en el 2001 el Segundo Congreso Nacional y Primero Internacional "Retos y Expectativas de la Universidad" tuvo su sede en la Universidad Autónoma de Nayarit; en 2002 el Tercer Congreso Nacional y Segundo Internacional con el tema central "La Calidad y Pertinencia Social en las Instituciones de Educación Superior", tuvo su sede en la Universidad Autónoma del Estado de México; en el 2004 el Cuarto Congreso Nacional y Tercero Internacional con el tema "Desarrollo Universitario-Desarrollo de actores y participantes", con sede en la Universidad Autónoma de Coahuila; en 2005 el Quinto Congreso Nacional y Cuarto Internacional tuvo como tema central "Experiencias y Dilemas de la Reforma" y su sede fue la Universidad Autónoma de Tamaulipas; en el 2006 en el Sexto Congreso Internacional el tema fue "El Papel de la Universidad en la Transformación de la Sociedad", con sede en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; en 2007 el Séptimo Congreso Internacional con el tema "El papel de la Educación en la Construcción de las Sociedades del Conocimiento", tuvo su sede en la Universidad Autónoma de Nuevo León; en

Retos y Expectativas de la Universidad” tuvo el tema Universidad y Política Educativa, “Ser, Hacer y Deber Ser”, y su sede fue la Universidad Autónoma de Nayarit; en el 2009 el Noveno Congreso Internacional tuvo como tema “A Diez Años de la Declaración de París”, y fue la única ocasión que tuvo como sede una institución de la capital del país, el Instituto Politécnico Nacional ya que no había sido convocante a congresos de este tipo; en 2010 el Décimo Congreso Internacional tuvo el tema “La Universidad en Transformación. El papel de las IES en la Reconstrucción del Estado y el Tejido Social,” y su sede fue la U de G; en 2011 el Décimo Primer Congreso Internacional, versó sobre “La Contribución de la Universidad en la Construcción de una Sociedad del Conocimiento: Innovación, Experiencias y Alternativas”, tuvo su sede en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; en 2012 el Décimo Segundo Congreso Internacional el tema fue “La Educación Superior en la Formación Integral para los Estudiantes”, se realizó con sede en la Universidad Autónoma de Coahuila y; en 2013 el Décimo Tercer Congreso Internacional “Hacia la construcción de nuevas prácticas institucionales para la calidad e innovación de la Educación Media Superior y Superior”, tendría como sede la U de G, pero por razones presupuestales de la institución no pudo realizarse quedando suspendido para próximamente volver a ser relanzado.

Tanto en el comité organizador, como en el comité académico de este Congreso participaron miembros del CCIES, así como académicos de alto reconocimiento de otros países, especialmente latinoamericanos quienes signaban una declaratoria con base en los resultados del Congreso, lo que revela la capacidad de convocatoria y visión de este grupo para adelantarse al entendimiento y respuestas de un entorno que ya comenzaba a acelerar sus cambios. Dada la necesidad de contar con un foro de debate de los retos que enfrenta la universidad durante y post pandemia, se espera su relanzamiento en fecha próxima.

## **7. La segunda década del Siglo XXI, el agotamiento de los modelos de calidad**

El inicio de la segunda década del nuevo siglo, continuó signado por el interés en la calidad educativa, pero calidad ¿con qué modelo y en qué condiciones?, ¿se entiende igual la mejora de la calidad en los países latinoameri-

canos? Los estudios comparados y la visión iberoamericana se fortalecieron en el primer quinquenio de esta década con un proyecto interuniversitario para la mejora de la calidad universitaria, a través de la cooperación que proporcionó elementos para un debate abierto sobre la calidad, y para realizar investigaciones sobre el profesorado universitario ante la calidad de la educación en Argentina, España y México (Cardona, 2011). Entre ellos destaca la importante compilación realizada por Fernández y Marquina (2012) sobre el futuro de la profesión académica en nuestros países y trabajos como el de (Fernández y García, 2016), que transitan en la misma dirección de nuestro trabajo. De igual manera se continuaron realizando paneles, conferencias, seminarios para continuar avanzando en los nuevos modelos para el mejoramiento de la calidad, ya que el propio COPAES había manifestado su preocupación por el agotamiento del modelo de aseguramiento de la calidad, pues desde nuestra perspectiva, este modelo había generado la cultura de la simulación, donde los comprobantes de muchos de los indicadores existían en el expediente, pero no en la realidad cotidiana del trabajo universitario.

Los estudios de género han tenido una especial relevancia en esta década, estudios sobre liderazgos con perspectiva de género, sobre la violencia de género y la desigualdad y la exclusión social de las mujeres (Rojas y Marúm, 2019) y el énfasis en contar con elementos prácticos de gestión con enfoque de género, como la construcción de presupuestos con perspectiva de género, la armonización de la normatividad universitaria con las leyes de igualdad entre mujeres y hombres y con la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, han estado presentes en este grupo de investigación, al igual que las investigaciones sobre género y discapacidad (Marúm y Robles, 2018).

El debate acerca de la gestión de la calidad y las actitudes del profesorado ante las transformaciones universitarias, y en especial ante la evaluación, fueron objeto de las investigaciones en esta década (Olaskoaga et al., 2013) contrastándolas también con las configuraciones estructurales que propuso Mintzberg (1985), donde se reconoce que el profesorado funciona más como una burocracia profesional, donde las decisiones y propuestas se basan en su capacidad profesional, que con la burocracia maquina, configuración alentada por el aseguramiento de la calidad, donde las decisiones y propuestas se dan en las jerarquías de mando (gestores) que imponen

fuertes controles al trabajo académico, que limitan la libertad académicas de estos. También se reconoce que las universidades están en movimiento y se continuaron las investigaciones sobre percepciones y actitudes de los actores de la ESante la calidad, ahora completando los estudios de docentes y gestores con el de estudiantes.

Las investigaciones continuaron realizándose con la Red ECUALE, que ya había realizado un análisis bibliométrico de una década y media de artículos sobre calidad de la ES, llegando a la conclusión de que las conceptualizaciones que habían resumido Harvey and Green (1993) seguían siendo prevalentes. Estas conceptualizaciones se agruparon en las categorías de tradicionales, si se acercaban más a las concepciones industriales de cumplimiento de estándares y expectativas de los clientes, y como modernas si se acercaban más a las concepciones de transformación y compromiso social, contrastándolas con la importancia que los actores daban a factores internos de la universidad y a factores externos a ella, en su incidencia en la calidad.

Las conclusiones a las que arriban las investigaciones sobre docentes, gestores (incluyendo directivos) y estudiantes, muestran el aparente conflicto del que hablamos al inicio de este trabajo: docentes y estudiantes se identifican con conceptos modernos de calidad, en tanto que gestores y directivos lo hacen con conceptos tradicionales (Marúm, et al., 2015). De igual forma, aunque hay coincidencia entre algunos factores que más influyen en la mejora de la calidad educativa entre los tres actores, se encontraron diferencias importantes, por ejemplo, los factores asociados a la internacionalización como movilidad de estudiantes y docentes, presencia de docentes y estudiantes extranjeros en los cursos, el uso de la TIC, o la existencia de sistema internacionales de créditos, no son, en la percepción de docentes y estudiantes, los factores con mayor incidencia en la calidad, pero sí lo son para directivos y gestores que son quienes definen las políticas institucionales y la asignación del presupuesto, por lo que si no se resuelven estos conflictos, el avance en la mejora de la calidad será lento.

El trabajo y resultados de la investigación del CCIES llevó a que el Informe país para México (Marúm, 2016) en el Informe 2016 que realiza cada cinco años el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), para la Educación Superior en Iberoamérica (Brunner y Miranda, 2016), fuera encargado a este

grupo de expertos y expertas que siguieron investigando la Reforma Universitaria Latinoamericana y el reto que enfrenta para la anticipación o la adaptación como lógica institucional, en un entorno de transformaciones vertiginosas y de realidades sociales dolorosas y lacerantes. Aquí las investigaciones sobre los derroteros de las reformas y la satisfacción laboral (Olasakoaga et al., 2020), así como las actitudes de quienes son docentes hacia las TIC (Olasakoaga et al., 2018), forman parte del trabajo que se sigue realizando.

## **8. La creación de la Cátedra UNESCO “Innovación Social y Emprendimiento”**

La innovación social, de acuerdo con James et al., (2008) “es una solución nueva a un problema social la cual es más efectiva, eficiente, sustentable o justa que la solución actual, cuyo valor agregado aporta principalmente a la sociedad como un todo en lugar de únicamente a los individuos”. Esta innovación surge y se da dentro de la sociedad, constituyendo así un nuevo elemento para la innovación y para la gobernanza, ya que no necesariamente pasan por una relación gubernamental.

La innovación tiene varias categorías y áreas temáticas: Innovación técnica, innovación de los servicios, innovación de los modelos de negocio, innovación del diseño, innovación social, innovación tecnológica, innovación basada en conocimiento. En la realidad mexicana, las innovaciones tecnológicas y las de negocios han sido las más reconocidas e impulsadas en los ecosistemas de innovación. En la realidad local, el Ecosistema de Innovación Jalisco aceptó la propuesta del grupo promotor de la creación de la Cátedra UNESCO, para incluir a la innovación social como una de sus áreas, y en la actualidad el nuevo gobierno federal la considera parte importante de la Economía Social y Solidaria.

En enero de 2019 se cumplieron requisitos y observaciones que se habían hecho a la propuesta de creación (University of Guadalajara, 2019) y en noviembre de 2019 el grupo promotor de la creación de la Cátedra UNESCO Innovación Social y Emprendimiento vio coronados sus esfuerzos ante la UNESCO con el otorgamiento a la U de Gde dicha Cátedra, que se ubica en el Programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO para el hermanamiento e interconexión de universidades. La creación de la Cátedra se sustenta en la necesidad de contribuir a propiciar cambios estructurales progresivos para

transitar hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad, y en construir espacios para acciones que contribuyan al logro de las metas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y su Agenda 2030.

Esta Cátedra tuvo como antecedente el Programa Académico de Emprendimiento Social e Innovación Educativa (Emprende Social), que según su dictamen de creación de 2015 tendría como objetivo general, fomentar el emprendimiento social y la innovación en los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la U de G, proporcionando elementos formativos teóricos y prácticos para generar un aprendizaje significativo de carácter social, una de las razones por las cuales se designó como sede interna de esta Cátedra al Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior (CCIES) del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA).

Emprende Social fue promovido por la interacción de estudiantes con investigadores de la U de G, que realizaban proyectos de emprendimiento social, pero fuera de la universidad ya que los planes de estudio y las actividades extracurriculares que realizaban no cumplían con sus expectativas y motivaciones de involucrarse en soluciones sociales con grupos multi e interdisciplinarios que les permitieran desarrollar capacidades blandas y les dieran la oportunidad de aplicar sus conocimientos y técnicas, y aprender de una manera más motivante, apoyando a las comunidades a involucrarse en la solución de algunas de sus problemáticas desde la solidaridad estudiantil y universitaria.

El emprendimiento social, es un enfoque y componente de la innovación social y de la economía social y solidaria, es uno de los ambientes de aprendizaje donde se forman las llamadas habilidades blandas (*soft skills*) o habilidades socioemocionales, por lo que los modelos educativos innovadores encuentran en ella un puente para pasar del aula al aprendizaje vivencial activo.

El emprendimiento social es un campo emergente dentro de la acción y responsabilidad social, pero también dentro de la formación profesional de estudiantes en capacidades transversales que aumenten sus posibilidades de respuesta a las necesidades sociales, así como su madurez en la toma de decisiones, su capacidad de trabajo en equipo, su tolerancia y resiliencia, componentes que difícilmente se pueden desarrollar dentro del salón de clases,

de ahí la importancia y potencialidad del emprendimiento social en las instituciones educativas, y ahora ya es un elemento considerado en las acreditaciones de programas de estudios, y sin duda, será cada vez más valorado para la formación más allá del aula, por lo que ahora necesitamos una nueva versión de la autonomía universitaria, en donde se incorporen nuevos elementos más allá de los jurídicos funcionales, como la libertad de cátedra para el estudiantado, la autonomía financiera por vías virtuales, la autonomía energética y ambiental (Marúm y Robles, 2020), donde el acento tenga que estar en las tareas sociales extramuros que deben asumir las universidades y pueda permitirle a los universitarios ser actores impetuosos en las soluciones sociales y en las políticas públicas de las realidades en las que viven.

Por iniciativa del Centro Internacional de Innovación Social para el Desarrollo del CUCEA de la U de G, del grupo promotor de la Cátedra y de algunos miembros de su actual Consejo Consultivo se apoyó la iniciativa para que en enero de 2019 se creara e iniciara la Maestría en Innovación Social y Gestión del Bienestar, posgrado reconocido por su calidad en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del CONACYT. A este posgrado lo apoya una Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento en Innovación y Emprendimiento Social, y en colaboración con la Cátedra se realizan cursos, talleres, seminarios, giras y otros espacios de aprendizaje para jóvenes y público en general interesado en este campo emergente del conocimiento, pues uno de sus objetivos es promover un sistema integrado de investigación, formación y capacitación, información y documentación sobre Innovación Social y Emprendimiento, para facilitar la colaboración de alto nivel entre investigadores internacionales reconocidos y los planteles de profesorado de la Universidad y otras instituciones tanto en México, como en y con otras en América Latina y el Caribe, en Europa y en otras regiones del mundo, y con organizaciones e instituciones gubernamentales, empresariales y sociales para contribuir a lograr los ODS, fortaleciendo la equidad social, la calidad de la educación y contribuir a crear una cultura de sustentabilidad.

Promover la innovación y el emprendimiento social fortalece el liderazgo juvenil en todas estas iniciativas, y apoyar la mejora en la capacidad en innovación social, emprendimiento social y gestión del bienestar estudiantil, del profesorado, de gestores y directivos y de la población en general, facilita el trabajo en red, la colaboración y compartir el conocimiento y buenas prác-

ticas en innovación social y emprendimiento en el nivel nacional e internacional, lo que fortalece la cooperación cercana con la UNESCO y con las Cátedras UNESCO existentes en México y en otros países.

Los ámbitos disciplinares de la Cátedra son: Innovación social; Emprendimiento social; Innovación educativa; Ecosistemas de Innovación Social; Responsabilidad Social; Educación para la Paz, Innovación para el Desarrollo Sustentable. Los actores básicos para el funcionamiento de la Cátedra son su Consejo Consultivo y los actuales actores del intraecosistema de innovación CUCEA, del Ecosistema de Innovación Jalisco, del ecosistema de emprendimiento social ya existente en Jalisco, y las redes académicas de expertas y expertos gubernamentales nacionales y extranjeros, por lo que a pesar de que esta Cátedra es de muy reciente creación, tiene ya una fuerte interacción y participación en estos ecosistemas.

## **9. A manera de cierre.**

### **De la pandemia a la innovación disruptiva y gestión de la incertidumbre en la educación superior**

La trayectoria de tres décadas de investigación del CCIES de la U de G sobre la calidad y la innovación de la ES, permite constatar el arduo y permanente trabajo investigativo y los aportes que ha realizado este grupo a la Universidad, a la educación superior mexicana, a las universidades de Latinoamérica y de Iberoamérica, en una perspectiva innovadora y con evidencias empíricas. Sin embargo, aún sigue teniendo validez la conclusión a la que llegó el estudio de la OCDE sobre la investigación educativa en México, hace década y media cuando afirmaba que “sólo unas pocas secretarías de los estados han mostrado interés en la investigación. Si se quiere promover la utilización de la investigación por parte de los hacedores de políticas, es necesario establecer incentivos para que los estados comisionen y utilicen la investigación” (OECD-CERI, 2004, p.38), y esto mismo es válido al interior de nuestras casas de estudio, donde la repercusión de las investigaciones realizadas para la mejora de la calidad, para la innovación de sus modelos educativos, para la transformación de su gestión, tienen poca utilización y por tanto escaso impacto.

El nuevo escenario mexicano, a partir de 2020 enfrenta la aparición de un “cisne negro” (Taleb, 2007), un evento inesperado y catastrófico de la pande-

mia ocasionada por el virus SAR-COVID-19, que se integra a los grandes cambios de la llamada Revolución Tecnología o Revolución 4.0, y al inicio del nuevo gobierno federal, el de la Cuarta Transformación. Estas transformaciones confrontan a la investigación educativa y en especial a la investigación sobre la calidad y la innovación en la ES, ante la creación del Sistema de Mejora Continua de la Educación (SIMEJORA), e impondrán nuevos retos y nuevas formas de investigar que en el CCIES ya se están analizando y enfrentando, y que llevan necesariamente a un replanteamiento del papel social de la ES, y “es posible que las ideas actuales sobre el “aprendizaje permanente” deban reorientarse al alza hacia un modelo de educación continua, incluido el desarrollo de otros tipos de titulaciones y diplomas” (UNESCO, 2019, p.7).

La Secretaría de Educación Pública (SEP), como ministerio de educación “ha planteado recientemente que la pandemia originada por el COVID-19 ha agrandado el reto de la equidad educativa, que puede llevar al sistema educativo a consecuencias muy graves y de impactos negativos imprevistos si no se diseñan y aplican políticas públicas imaginativas, innovadoras y disruptivas, pero sobre todo, sustentadas en la amplia colaboración solidaria de todas las instituciones educativas. Esta cooperación solidaria entre gobierno e IES públicas, así como de las privadas, se ha dado en varias vertientes

de acción de las IES ante el Covid-19: a) colaboración la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, apoyo a las autoridades sanitarias y auxilio a la población; b) Continuidad de la docencia, investigación y difusión de la cultura con apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación a distancia (TICAD), y c) vinculación con los sectores productivos para detonar las economías locales y regionales (Subsecretaría de Educación Superior 2020, s/p).

Pero también las IES públicas han impulsado acciones para proveer de despensas a su estudiantes más necesitados y a sus familias, poner sus instalaciones al servicio de la toma de muestras, atención a pacientes diagnosticados con COVID-19, y hasta proporcionar espacio gratuito para la reclusión individual o familiar (como lo hizo la U de G) de quienes estén en este caso y no tengan condiciones para hacerlo en casa.

Resulta apremiante acelerar el proceso de cambio y fortalecer la construcción de ecosistemas de aprendizaje en todo el sistema educativo, “con el liderazgo y corresponsabilidad del subsistema de educación superior, que hasta ahora ha tenido escasos vínculos con la educación básica y obligatoria y que como lo señala el Programa Sectorial de Educación, tiene el compromiso de vertebrarse con todo el sistema educativo (Marúm y Rodríguez, 2020, pp.104-105), y aquí el trabajo del CCIES tiene mucho que aportar.

Este es el primer desafío para el grupo de investigación del CCIES que se ha especializado en la ES y que ahora deberá buscar vías para vincularse e incluso articularse con la educación obligatoria compuesta por la educación básica (educación preescolar, primaria y secundaria) y la educación media superior, aunque con esta ha tenido más vinculación y ha realizado investigación de frontera sobre su gestión y su modelo educativo (Olaskoaga et al., 2018), sin dejar de avanzar en su *expertise* en el nivel superior. Este nuevo reto se ve estimulado por las nuevas políticas del CONACYT que introdujo cambios en los criterios para reconocer y apoyar el posgrado y la investigación, poniendo el acento en la interculturalidad y vinculación con la sociedad y con su entorno, así como con el sistema educativo en su conjunto.

La diversidad étnica y cultural de México es una de las fortalezas de nuestro país, no obstante que es ignorada y en ocasiones menospreciada; la interculturalidad es un planteamiento ajeno al quehacer cotidiano de los mexicanos, de ahí la importancia de su incorporación en el diseño de políticas con perspectiva intercultural. El indigenismo e interculturalidad constituyen un binomio de enorme complejidad, de ahí que diseñar y operar políticas pública que tomen en cuenta la identidad cultura y consideren a los pueblos indígenas como sujetos de su propio desarrollo, no es tarea fácil (Rojas, 2019, p. 19).

Pero esta es una de las fortalezas del CCIES, pues tiene investigación consolidada en interculturalidad.

La nueva realidad con el aislamiento social hizo que de manera improvisada y con deficiencias se incursionara en la virtualidad masiva, con algunas opciones de educación híbrida que ahora se confrontan con una gestión estandarizante, basada en la presencialidad, con normatividades que no contemplan las particularidades y complejidades de los modelos híbridos ni de los modelos virtuales, hacen que este grupo de investigación tenga un nicho de oportunidad donde aplicar su trayectoria en innovación y le da más opciones para vincularse con grupos similares dentro y fuera del país.

Ante la nueva realidad de la pandemia se llegó a considerar que el profesorado mostraría grandes resistencias al uso de las TICs, sin embargo, como ya lo habían demostrado las evidencias reportadas en trabajos de este grupo, las actitudes del profesorado mexicano hacia el uso de las TICs, la percepción de su utilidad y sus determinantes (Olaskoaga et al., 2018 y Marúm, 2018, p. 159) plantean que una amplia mayoría de los encuestados (se declara de acuerdo o muy de acuerdo con que la introducción de las TIC mejora la actividad docente del profesor(a) (85,1%) y contribuye a fomentar la innovación educativa (87,5%).

Son datos que confirman la buena acogida que los docentes han otorgado a las TICs en su trabajo, y que obligan a abandonar el estereotipo que describe al profesorado de la ES como un grupo conservador que se opone a cualquier novedad en su trabajo”, por lo que el profesorado, no solo de la educación superior, sino de todos los niveles educativos ha demostrado su flexibilidad, compromiso y responsabilidad para transitar a la virtualidad, a pesar de todos los retos y dificultades suscitadas (Marúm y Rodríguez 2020, p.146).

Un desafío ineludible ante el avance tecnológico de la Inteligencia Artificial (IA) y el aprendizaje autónomo de las computadoras, requiere

una reflexión ética, ya que las tecnologías de IA no son neutrales, sino que están intrínsecamente sesgadas por los datos en los que se basan y las decisiones que se toman durante la integración de esos datos. (...). Por otra parte, como la IA es una tecnología distribuida, cuya gobernanza actual la ejercen al tiempo numerosas instituciones, organizaciones y empresas, la reflexión sobre su buena gobernanza requiere un enfoque pluralista, multidisciplinario, multicultural y multipartito, que plantee interrogantes sobre

el tipo de futuro que queremos para la humanidad. Esta reflexión debe abordar los principales desafíos derivados del desarrollo de tecnologías de IA en cuanto a los sesgos incorporados en los algoritmos, incluidos los prejuicios de género, la protección de la privacidad de las personas y los datos personales, los riesgos de crear nuevas formas de exclusión y desigualdad, las cuestiones vinculadas a la distribución justa de los beneficios y los riesgos, la rendición de cuentas, la responsabilidad, las consecuencias para el empleo y el futuro del trabajo, la dignidad y los derechos humanos, la seguridad y los riesgos del doble uso (UNESCO, 2019, p.2).

Entonces, las investigaciones sobre la ética en el uso y manejo de la información, de la IA, necesitan transformaciones en el modelo educativo y en la gestión de este modelo que requiere bases completamente distintas a las de la educación tradicional, no solo de antes de la pandemia, sino la que se perfila post pandemia, pues

(...) la IA requiere que la educación fomente la adquisición de conocimientos básicos sobre IA, el pensamiento crítico, la adaptación en el mercado laboral y la educación ética de los ingenieros. En las ciencias naturales y sociales, así como en las ciencias de la vida y las ciencias ambientales, la IA cuestiona fundamentalmente nuestros conceptos de comprensión y explicación científicas. Esto también repercute en cómo aplicamos el conocimiento científico en los contextos sociales. La IA requiere que se le introduzca de forma responsable en la práctica científica y en la toma de decisiones basada en sistemas de IA, teniendo en cuenta una evaluación y control humanos, y evitando la exacerbación de las desigualdades estructurales (UNESCO 2019, p.3).

Todos estos campos de investigación y estas nuevas aristas tendrán que ser incorporados en el trabajo de investigación sobre los desafíos de la gestión, trabajo que ya se ha iniciado (Marúm, Quevedo y Quintero Maciel, 2020), sobre la teoría que avance y consolide un nuevo marco para la calidad y la innovación de la ES en una perspectiva latinoamericana y mundial.

El "cisne negro" que significa la pandemia originada por el COVID-19 llevó a enfrentar lo impredecible y puso a prueba la flexibilidad institucional para adaptarse y responder a situaciones inesperadas. Aquí la tecnología y en especial las TICs juegan un rol importante, pero a su vez revelaron con más

fuerza, como se ha anotado, las inequidades y desigualdades existentes en el sistema educativo en general y en el subsistema de educación superior, donde no se contaban con censos e información que mostrara las condiciones de trabajo de estudiantes, académicos y gestores, y se tuvieron que realizar encuestas, sondeos sobre la marcha, para saber estas condiciones. Ya años antes se había advertido que el desafío es que

la sociedad del conocimiento, las TIC, la educación virtual y la internacionalización de la educación se conviertan en elementos que contribuyan para la construcción de un mundo y sociedades nacionales más justas, más humanas y más solidarias, en las que la ciencia, la tecnología y la educación sean factores decisivos para esta meta (UNESCO, 2019, p.3).

Pero estas advertencias no fueron escuchadas y la realidad actual muestra que las soluciones que funcionan y proponen intelectuales y modelos propios de países desarrollados, no se pueden aplicar ni trasladar mecánicamente en la realidad mexicana (y tal vez en la latinoamericana), donde afortunadamente el enorme compromiso de la gran mayoría del profesorado, la inagotable creatividad del profesorado y alumnado, la voluntad y actuación de directivos y gestores, han permitido sortear, aunque de manera improvisada y con algunas deficiencias, la situación emergente en la que puso a la ES esta grave pandemia, y quedan a la espera de propuestas teóricas y prácticas para crear un ambiente socioeducativo favorable a las transformaciones del entrono en esta nueva realidad. Estos desafíos los tendremos que enfrentar también como grupo de investigación, e invitamos a otros grupos a construir sinergias que nos permitan avanzar con mayor rapidez.

## Referencias

- Barrenexea, Miren y Elia Marúm (Coords.) (2009). *Innovaciones en el aula en América Latina y España. Experiencias en titulaciones del área económico-administrativa*. México, Universidad de Guadalajara/Universidad del País Vasco, Universidad Nacional de la Plata. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Brunner, José Joaquín y Daniel Andrés Miranda (2016). *Educación Superior en Iberoamérica 2016*. Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA/UNIVERSIA.
- Cardona, A. (2011). *Calidad en la educación superior: ¿qué modelo y en qué condiciones? La opinión del profesorado en Argentina, España y México*. Editorial Universitaria Universidad de Guadalajara.
- Cisneros Hernández, Lidia y Sara Robles Rodríguez (2011). *El profesor de bachillerato y su visión acerca de las competencias para la acción tutorial*. En: Hernández Gallardo, Sara Catalina, Rocío Adela Andrade Cázares (Compiladoras) (2011). *Aprendizaje y competencias en educación, visiones y reflexiones*, Universidad de Guadalajara.
- Concheiro, Luciano (2020). Conferencia "La autonomía universitaria en el nuevo modelo de educación pública superior". Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, agosto.
- Corrales Burgueño, Víctor Antonio y Jesús Benjamín Castañeda Cortez (2010). *Redes y grupos de investigación en la sociedad del conocimiento. Una panorámica desde las IES Iberoamericanas*. Tomo III. México Universidad Autónoma de Sinaloa, Ediciones del lirio.
- Fernández Lamarra, Norberto (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fernández Lamarra, Norberto y Mónica Marquina (2012). *El futuro de la profesión académica. Desafíos para los países emergentes*. Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fernández Lamarra, Norberto y Pablo García (2016). Desafíos para la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva regional. *Revista Integración y Conocimiento*, Vol. 5, Num.1, 2016. Dossier: "Internacionalización de la Educación Superior: lo local y lo global". Segunda Parte.
- Harvey, L. and Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*. 18(1), pp. 9-34.

- James A., Phillips, Jr., Kriss Deiglmeier, & Dale T. Miller (2008). Rediscovering social innovation (SSIR). *Stanford Social Innovation Review*. Stanford University, Fall.
- López Armengol, Martín, A. y María de la Paz Colombo (Coords.) (2011). *Hacia una educación superior de calidad. Una mirada de quienes gestionan las universidades en Argentina, España y México*. Editorial de la Universidad de la Plata.
- Marúm Espinosa Elia, (1994). La educación superior de México frente al TLC. *Revista Comercio Exterior*, marzo. pp. 205-2010  
[http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/index\\_rev.jsp?idRevista=357](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/index_rev.jsp?idRevista=357)
- Marúm, E. (1997). Las implicaciones del TLC en la educación superior mexicana, *Perfiles Educativos*, Nos. 76-77, Vo. XIX, abril-septiembre, pp. 105-115.
- Marúm, E. (1999 a). Las profesiones y la educación superior en el marco de los procesos de integración económica de América, *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, No. 110, abril-junio, pp. 21-39, Vol. XXVIII.
- Marúm, E. (1999 b). Apertura económica y mercado de trabajo profesional en México, América del Norte y Centro América, *Revista Universidades*, UDUAL, No. 18, julio-diciembre, pp. 35-44, ISSN-0041-89351.
- Marúm, Espinosa, Elia (2004). La movilidad de estudiantes, características y opiniones de los estudiantes extranjeros en Guadalajara, Jalisco, México. *Perfiles Educativos*, vol.26 no.105-106.
- Marúm, Robles y Villaseñor (2004). *Benchmarking en áreas y procesos académicos*. México, ANUIES/Universidad de Guadalajara, Biblioteca de la Educación Superior. Serie Apoyo a la Gestión.
- Marúm, E. (Coordinadora) (2009). *Liderazgo y equidad. Una perspectiva de género*. UDG-UNESCO-IJM.
- Marúm, E., y Rosario, V. (Coords.) (2015). *La calidad del pregrado y posgrado. Una mirada Iberoamericana*. Editorial Universitaria de la UdeG/ CONACYT.
- Marúm, E. (2015). *Del aseguramiento de la calidad a la mejora de la calidad en la educación superior en Iberoamérica*. En Marúm, E., Rosario, V. (Coords.) (2015). *La calidad del pregrado y posgrado. Una mirada Iberoamericana*, Editorial Universitaria de la Universidad de Guadalajara, CONACYT. (pp.48-65).

- Marúm, E. (especialista principal), Moreno I., Rodríguez C., Curiel F., Becerra A., Partida M., Robles M., Alvarado M., Padilla R., Rosario M., Aguilar V. (Especialistas colaboradores) (2016) Informe País: México. En Brunner, José Joaquín y Daniel Andrés Miranda (2016). *Educación Superior en Iberoamérica 2016 Chile*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA/UNIVERSIA.
- Marúm, E., Curiel, F., Rosario, V. (2015). *Estudiantes frente al espejo. Percepciones de la calidad educativa en programas de licenciatura y posgrados en México*. Universidad de Guadalajara/CONACYT.
- Marúm Espinosa, Elia, Víctor M. Rosario Muñoz, Ma. Lucila Robles Ramos, Aurelio Sandoval Romo, María Guadalupe Villaseñor Gudiño (Coords.) (2016). *El benchmarking como instrumento para la comparación y mejora de la calidad de programas educativos*. Universidad de Guadalajara.
- Marúm, E., Curiel, F., Rosario V. (2017). Estudiantes: sus percepciones sobre la calidad educativa y su importancia para el compromiso social universitario. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*. Vol.10. pp. 314-326.
- Marúm, E., Robles, L. (2018). *Mujeres y discapacidad, dos desafíos para las políticas de equidad en la educación superior en México*. En Rojas, R., Marúm, E. (Coordinadoras), (2018). *El Compromiso Social por la Igualdad de Género y la Inclusión Social*. Zapopan, Jalisco: Universidad de Guadalajara. - Cátedra UNESCO Género, Liderazgo y Equidad, Zahorí. (pp. 42-55).
- Marúm Espinosa, Elia y Vilma Zoraida del Carmen Rodríguez Melchor (2019). *La internacionalización de la educación superior ¿por qué y para qué?* En Rodríguez Melchor, V.Z del C. México en el mundo; el aprendizaje de idiomas en la educación superior. Internacionalización y formación docente. Universidad de Guadalajara.
- Marúm Espinosa, Elia y Ma. Lucila Robles Ramos (2020). *Desafíos y oportunidades para la autonomía universitaria ante los nuevos modelos educativos y la revolución tecnológica 4.0*. En González Alvarado, Francisco (Coordinador). *La Autonomía Universitaria en Diálogo. A cien años de la Reforma de Córdoba*. EUNA Editorial Universidad Nacional.
- Marúm Espinosa, Elia, Lourdes Nayeli Quevedo Huerta y Yolanda Quintero Maciel (Coords.) (2020). *Innovaciones disruptivas para transformar la gestión de la educación superior en la práctica*. (Próxima publicación).

- Marúm, E. y Rodríguez, C.E. (2020). *Los efectos en las políticas públicas del gobierno de la cuarta transformación en la educación superior en México*. Universidades, Vol. 71, Num. 86 (2020), UDUAL, pp.88-106.
- Mintzberg, Henry (1985). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.
- OECD-CERI (2004). *Revisión nacional de investigación y desarrollo educativo, reporte de los examinadores sobre México*, OECD-CERI.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/23/32496490.pdf>
- Olaskoaga Larrauri, Jon (Coord.) (2009). *Hacia una educación superior de calidad: un análisis desde la perspectiva del profesorado en Argentina, Chile, España y México*. Universidad Nacional de la Plata.
- Olaskoaga, Jon, Elia Marúm, Víctor M. Rosario y David Pérez (2013). Universidades en movimiento. El debate de la gestión de la calidad y las actividades del profesorado ante las transformaciones universitarias. México, ANUIES. *Temas de Hoy en la Educación Superior* No. 029.
- Olaskoaga Larrauri, J.; Rodríguez Armenta, C.E. y Marúm Espinosa Elia. (2018). Nociones de calidad educativa y actitudes de los docentes hacia las tecnologías de la información. *Revista Internacional de Organizaciones*, 20, pp. 147-168.
- Olaskoaga, J.; Mendoza, C. y Marúm, E. (2018). Una evaluación de la reforma integral de la educación media superior desde el punto de vista del profesorado. El caso de la Escuela No. 9 del SEMS de la Universidad de Guadalajara, *Revista de la Educación Superior*, 47 (185), pp. 139-165. <https://doi.org/10.36857/resu.2018.185.79>
- Olaskoaga, Jon, Carmen Enedina Rodríguez-Armenta, Elia Marúm Espinosa (2020). *The direction of reforms and job satisfaction among teaching staff in higher education in Mexico*. Teaching in higher education <https://doi.org/10.1080/13562517.2020.1819225>
- Rodríguez Gómez, Roberto (2013). El TLCAN y las profesiones. Un estado de la cuestión. *Revista de la Educación Superior*, Vol. 42, no. 167 México jul./sep.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602013000300004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602013000300004)
- Rojas Paredes, Rosa (2019). *Las políticas públicas del olvido: los pueblos indígenas de Jalisco antes y después de la alternancia (1995-2012)*. Universidad de Guadalajara/Cátedra UNESCO Género, liderazgo y equidad.
- Rojas Paredes, Rosa y Elia Marúm Espinosa (Coords.) (2019). *El compromiso social por la igualdad de género y la inclusión social*. Universidad de Guadalajara/Instituto Nacional de las Mujeres/ Cátedra UNESCO Género, Liderazgo y Equidad.

- Rosario Muñoz, Víctor y Elia Marúm Espinosa (Coords.) (2005). *Desarrollo y consolidación de los modelos académicos de los centros universitarios en la Universidad de Guadalajara (1994-2004)*. Tomo I. Centros temáticos, Tomo II. Centros multitemáticos. Universidad de Guadalajara.
- Rosario Muñoz, Víctor M., Elia Marúm Espinosa, Raúl Vargas López, Jesús Arroyo Alejandro y Víctor Gonzalez Romero (Coords.) (2006). *Acreditación y certificación de la educación superior: experiencias, realidades y retos para las IES*. Universidad de Guadalajara.
- Rosario Muñoz, Víctor M. (2007). *La gestión directiva en la Universidad de Guadalajara. Reconstrucción de las experiencias de dos Centros Universitarios (2001-2007)*. Universidad de Guadalajara.
- Rosario, V., Marúm, E., Alvarado, M. (Coordinadores) (2009). *La gestión académica en el marco de la reforma integral del bachillerato*. Universidad de Guadalajara.
- Rosario Muñoz, Víctor Manuel (2011). *Los saberes del profesor para transformar su práctica docente por competencias. Hacia la innovación en la docencia*. Palibrio.
- Rosario Muñoz, Víctor M. (Coord.) (2012). *Casos de investigación e innovación: procesos para la transformación de las prácticas e instituciones educativas*. Palibrio.
- Rosario, V., Marúm, E., Alvarado, M. (Coords.) (2010). *La autonomía universitaria a debate. Una visión desde América Latina*. Universidad de Guadalajara.
- Rosario, V., y Marúm, E., (2012). *La autonomía de la universidad latinoamericana en la encrucijada: una respuesta socialmente responsable*, En Moreira, M., et al. *Universidade hoje: o que precisa ser dito?* Editorial Da UFSM.
- Rosario, V., Marúm, E., Alvarado, M. (2018). La reforma universitaria latinoamericana: el reto para la anticipación o la adaptación como lógica institucional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9 (13), pp. 105-117.
- Subsecretaría de Educación Superior (2020). *El futuro de la educación superior en México ante el COVID-19*. México, Dirección General de Educación Superior Universitaria, SEP.
- Taleb, Nassim Nicholas (2007). *The black swan: the impact of the highly improbable*. Random House.
- UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. Informe Mundial, Paris, Francia, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>.

- UNESCO (2019). *Estudio preliminar sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de disponer de un instrumento normativo sobre la ética de la inteligencia artificial*. Paris, Francia, Consejo Ejecutivo 206 Ex/4228 de Marzo.
- University of Guadalajara (2019). *Proposal to establish the UNESCO chair "Social Innovation and Entrepreneurship"* with Headquarters at the University of Guadalajara. January.
- Villa ,E., Parada, E., Fabila, L., Sánchez, D., Pallan, C., Marúm, E., Ambriz, R. (2004a). Un nuevo modelo educativo para el IPN, IPN, *Materiales para la Reforma* No. 1, Septiembre.
- Villa ,E., Parada, E., Bustamante ,Y., Fabila, L., Sánchez ,D., Pallán , C., Marúm, E., Ambriz , R. (2004b). *Diagnóstico por comparación (Benchmarking) aplicado a las instituciones de educación superior de México*, Volumen 3, IPN.
- Villa ,E., Parada, E., Bustamante ,Y., Fabila, L., Sánchez ,D., Pallán , C., Marúm, E., Ambriz , R. (2004c). *Diagnóstico por comparación (benchmarking) aplicado a las instituciones de nivel medio superior de México*, Volumen 2, IPN.
- Villa ,E., Parada, E., Bustamante ,Y., Fabila, L., Sánchez ,D., Pallán , C., Marúm, E., Ambriz , R. (2004d). *Diagnóstico por comparación (benchmarking) aplicado a las instituciones de educación superior de México*, Volumen 3, IPN.
- Villa ,E., Parada, E., Bustamante ,Y., Fabila, L., Sánchez ,D., Pallán , C., Marúm, E., Ambriz , R. (2004e). *Diagnóstico por comparación (benchmarking) aplicado a las instituciones de investigación y nivel de posgrado de México*, volumen 5, IPN.

## Bionota

**Elia Marúm-Espinosa.** Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora Investigadora y Directora del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, nivel II), Directora de la Cátedra UNESCO "Innovación Social y Emprendimiento" y Evaluadora de programas y proyectos nacionales e internacionales.  
**Correo electrónico:** eliamarume@yahoo.com.mx

# 13. Internacionalización de la Educación Superior em Brasil y desafíos em el contexto del sur global

Marilia Morosini

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo presentar un panorama de la internacionalización de la educación superior en Brasil, en este siglo, señalando los desafíos para una perspectiva de internacionalización en el sur global. Para ello, inicialmente expone consideraciones sobre la política de internacionalización brasileña con un enfoque en la movilidad presencial y la búsqueda de conocimiento en el norte global. Ilustra esta afirmación con el análisis de dos programas emblemáticos: Ciencias Sin Fronteras (CsF) y el Programa de Internacionalización Institucional (Capes-PrInt). El texto complementa preguntas sobre la influencia de las Conferencias Regionales de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRESAL&C) basadas en el concepto de internacionalización solidaria. La metodología es cualitativa basada en documentos oficiales y producción en repositorios nacionales e internacionales. Entre los resultados, identificamos: la internacionalización como criterio de calidad; fuerte presencia del concepto de internacionalización como movilidad presencial; falta de políticas para la implementación de la internacionalización en los cursos de pregrado y, en los de posgrado, restringida a unas pocas instituciones y no al sistema; tímida tendencia hacia un modelo de internacionalización integral en la institución hacia países del norte global; virtualización de la internacionalización; y el desafío de la internacionalización como integración universitaria.

**Palabras clave:** internacionalización de la educación superior; Capes-PrInt; internacionalización en casa; internacionalización e integración universitaria.

## 13. Internationalization of Higher Education in Brazil and challenges in the context of the global south

Marilia Morosini

### ABSTRACT

The article aims to present a landscape of the internationalization of higher education in Brazil in this century, pointing out challenges for an internationalization perspective in the global south. To this end, it initially exposes considerations about the Brazilian internationalization policy with a focus on face-to-face mobility and the search for knowledge in the north global. Illustrates this statement with the analysis of two emblematic programs: Sciences without Borders (SwB) and the Institutional Internationalization Program (Capes-PrInt). Complements the text questions about the influence of Regional Conferences of Higher Education in Latin America and the Caribbean (CRESAL&C) based on the concept of solidarity internationalization. The methodology is qualitative based on official documents and production in national and international repositories. Among the results, we identified: internationalization as a quality criterion; strong presence of the concept of internationalization as presential mobility; lack of policies for the implementation of internationalization in undergraduate courses and, in graduate courses, restricted to a few institutions and not the system; shy tendency towards a model of integral internationalization in the institution towards countries of the global north; virtualization of internalization; and the challenge of internationalization as a university integration.

**Keywords:** internationalization of higher education; Capes-PrInt; internationalization at home; internationalization and higher education integration.

# 13. Internacionalização da educação superior no Brasil e desafios no contexto do sul global

Marília Morosini

## RESUMO

Este artigo objetiva apresentar um panorama da internacionalização da educação superior no Brasil neste século, apontando desafios para uma perspectiva de internacionalização no sul global. Para tal, expõe, inicialmente, considerações sobre a política brasileira de internacionalização com foco na mobilidade presencial e na busca de conhecimento no global norte. Ilustra essa afirmação com a análise de dois programas emblemáticos: o Ciências sem Fronteiras (CsF) e o Programa Institucional de Internacionalização (Capes-PrInt). Complementam o artigo questões sobre a influência das Conferências Regionais de Educação Superior na América Latina e no Caribe (CRE-SAL&C), fundamentadas na concepção de internacionalização solidária. A metodologia é qualitativa com base em documentos oficiais e produção em repositórios nacionais e internacionais. Entre os resultados identificam-se: internacionalização como critério de qualidade; forte presença do conceito de internacionalização como mobilidade presencial; carência de políticas para a implantação da internacionalização na graduação e, na pós-graduação, restrita a poucas instituições e não ao sistema; acanhada tendência a um modelo de internacionalização integral na instituição em direção a países do global norte; virtualização da internacionalização; e, desafio de uma internacionalização como integração universitária.

**Palavras-chave:** internacionalização da educação superior; Capes-PrInt; internacionalização em casa; internacionalização e integração universitária.

## 13. Internationalisation de l'enseignement supérieur au Brésil et défis dans le contexte du sud global

Marilyn Morosini

### RESUMÉ

L'article vise à présenter une vision de l'internationalisation de l'enseignement supérieur au Brésil, au cours de ce siècle, en soulignant les défis d'une perspective d'internationalisation dans le sud global. À cette fin, il expose dans un premier temps des considérations sur la politique d'internationalisation brésilienne dans le pays en mettant l'accent sur la mobilité face à face et la recherche de connaissances dans le nord du globe. Illustre cette affirmation avec l'analyse de deux programmes emblématiques: Sciences sans frontières (CsF) et le Programme d'internationalisation institutionnelle (Capes-PrInt). Complète les questions du texte sur l'influence des conférences régionales de l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans les Caraïbes (CRESAL&C) basé sur le concept d'internationalisation solidaire. La méthodologie est qualitative avec des documents officiels et une production dans des référentiels nationaux et internationaux. Parmi les résultats, nous avons identifié: l'internationalisation comme critère de qualité; forte présence du concept d'internationalisation comme mobilité face to face; absence de politiques pour la mise en œuvre de l'internationalisation dans les cours de premier cycle et, dans les cours de troisième cycle, restreinte à quelques établissements et non au système; tendance timide vers un modèle d'internationalisation intégrale de l'institution vers les pays du nord global; virtualisation de l'internacionasation; et le défi de l'internationalisation en tant qu'intégration universitaire.

**Mots clés:** internationalisation de l'enseignement supérieur; Capes-PrInt; internationalisation à la maison; internationalisation et intégration universitaire.

## 1. Introdução

O campo da educação superior (Clark & Neave, 1992) e o subcampo da internacionalização se consubstanciam, com base em Bourdieu (1983), em um palco de tensões na busca da ocupação de espaço de autoridade científica e de seus dogmas. Ou seja, trata-se de uma luta para consolidar a legitimidade de quem diz o que é a verdade científica, qual a sua finalidade e quais estratégias caracterizam esse campo. Assim, valendo-se da figura de tipo ideal (Weber, 1979), defrontam-se perspectivas de um saber do global norte e perspectivas de um saber do global sul.

Nessa determinação, organismos internacionais têm tido forte influência em tempos de globalização. Para a América Latina e o Caribe, o Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), um dos braços da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Unesco), vem realizando conferências regionais de educação superior (CRESAL&C). Na CRES 1996, foi estabelecido que a internacionalização universitária é parte intrínseca das instituições e dos sistemas de educação superior, junto à pertinência e à qualidade na perspectiva de bem público. Na CRES 2008, ficou determinado que a educação superior deve ser considerada bem público e social, um direito humano e universal, bem como um dever do Estado. Já a CRES 2018 (IESALC, 2018) delineou um modelo latino-americano de educação superior, afirmando que se trata de “[...] um bem público social que se tornou imprescindível na medida em que o acesso às universidades se consagrou como um direito real de todas as pessoas” (IESALC, 2018), reforçando, dessa forma, as premissas estabelecidas nas conferências anteriores.

Estos principios se fundan en la convicción profunda de que el acceso, el uso y la democratización del conocimiento es un bien social, colectivo y estratégico, esencial para poder garantizar los

derechos humanos básicos e imprescindibles para el buen vivir de nuestros pueblos, la construcción de una ciudadanía plena, la emancipación social y la integración regional solidaria latinoamericana y caribeña. (IESALC, 2018).

Os aportes das CRES, fundados nas Conferências Mundiais de Educação Superior (CMEs) identificam uma caminhada para a organização do campo do sul global (AL&C), com muitas intermitências e descontinuidades, repleto de tensões entre o domínio da competência científica do norte global e a crença da necessidade do desenvolvimento do conhecimento para o sul global. Tais fundamentos, no entanto, não são os dominantes nas experiências de internacionalização da educação superior no Brasil. O que se constata é uma internacionalização crescente, focada na pós-graduação, mas seguindo um modelo dominante do global norte.

A diretora de relações internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), um dos principais órgãos de fomento a pós-graduação no Brasil, diagnosticava (McManus & Nobre, 2017):

O Brasil é mais usuário de conhecimento voltado para a tecnologia do que produtor, o que leva à questão de como tornar a ciência nacional mais visível e com maior impacto. Em todos os diagnósticos fica evidente o tema recorrente da urgência de internacionalização das universidades brasileiras, maior cooperação com centros de pesquisa avançados ao redor do mundo e mais produção conjunta de novos conhecimentos com pesquisadores de outros países.

Em decorrência desse cenário, este artigo objetiva apresentar um panorama, deste século, da internacionalização da educação superior no Brasil, apondo desafios para a área no sul global. Para tal, inicialmente são examinadas considerações sobre políticas brasileiras de internacionalização, com foco na mobilidade presencial e na busca de conhecimento no global norte, e detalhados dois programas emblemáticos: o Ciências Sem Fronteiras (CsF) e o Capes-PrInt. Ainda, questões sobre a influência das CRESAL&C sobre a concepção de internacionalização como integração universitária complementam o artigo.

## 2. Configurações da internacionalização no Brasil

No cenário regional, o Brasil apresenta um sistema marcado por expansão acelerada – entre o fim do século passado e o início deste –, que ainda hoje mantém o crescimento, mas com índices menores. No último Censo da Educação Superior (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP], 2019), em 2018 (atualizado em abril de 2020), havia 2.537 instituições de educação superior (IES) para um total de 8.450.755 estudantes, matriculados, em sua maioria, em instituições privadas, em universidades e em cursos de bacharelado. Os concluintes somavam 1.264.288, dos quais 1.004.986 eram de instituições privadas. O número de docentes (na ativa e afastados) era de 397.893, dos quais 43% (170.968) eram doutores e, em sua maioria, trabalhavam em instituições públicas. Em síntese, o país mantém um sistema elitista, refletido em uma taxa bruta de educação superior de 37,4% (INEP, 2019), com predomínio de instituições privadas, concentração de universidades de pesquisa na região Sudeste e com perspectivas de desenvolvimento da internacionalização em poucas IES.

Tal situação se reflete em termos de internacionalização. Ela ocorre preferencialmente na modalidade de mobilidade acadêmica presencial e tem uma taxa muito baixa quando comparada com outras realidades, como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá e Austrália, cuja captação de estudantes tem altos percentuais. Morosini (2015), ao estudar graduandos da educação superior do 3º Ciclo-ENADE/SINAES, em 2013, com base no questionário do estudante das áreas da saúde, agronomia e tecnológicos (total de 168.383), identificou que os intercambistas internacionais correspondiam a somente 3% (4.753) do total de graduandos e eram, majoritariamente, solteiros (88%) e brancos (70%).

A direção dessa mobilidade é sul-norte e o poder de atração brasileiro restringe-se a estudantes de países da América do Sul e alguns países africanos, mas em menor grau do que a mobilidade *out*. No norte, os países atrativos (Morosini, Dalla Corte, & Guilherme, 2017) continuam sendo Estados Unidos, Canadá e países da União Europeia. Austrália, China e Índia despontam como polos, o que demonstra a busca de conhecimento de novos centros de competência científica. Em 2018, os números continuaram muito semelhantes aos de 2013. A mobilidade discente *in* foi de 20.671, que representa somente

1,1% do total de estudantes móveis no mundo. Sua atração foi para estudantes da Angola (1.906), da Colômbia (1.697), do Peru (1.446), do Paraguai (1.232), do Japão (1.111), da Guiné-Bissau (1.080), da Argentina (1.076), da Bolívia (974), de Portugal (713), entre outros. A mobilidade *out* foi de 58.841 estudantes, representando 4% do total de estudantes móveis. Em geral, os estudantes deslocam-se para Argentina (12.789), Estados Unidos (12.357), Portugal (7.764), Austrália (5.551), França (4.171), Canadá (2.979), Alemanha (2.575), Reino Unido (1.730), Espanha (1.402), entre outros (Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2020).

Os dados apresentados refletem uma trajetória histórica. A internacionalização da educação superior, em sua fase inicial, foi marcada pela formação da elite brasileira no exterior: bacharéis em Portugal; médicos e filósofos na França. A partir da década de 1950 é que foram criados os dois principais órgãos de fomento à pesquisa com a internacionalização de pesquisadores e programas de capacitação – o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Capes. Na década de 1970, o governo militar passou a implantar um modelo sistemático de formação para a Ciência e Tecnologia (C&T) por meio de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG), os quais perduram na orientação da Ciência e Tecnologia.

Entretanto, foi apenas na década de 1990 que a internacionalização adquiriu força e deixou de ser dirigida somente ao desenvolvimento da pesquisa, passando a abarcar o ensino e transformando-se em critério de qualidade das IES. Foi nesse período que os *rankings* avaliativos tornaram-se importantes, com a noção de educação como serviço, negociada na Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecida por meio do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS). Tal regulação marca uma perspectiva de transnacionalização/acreditação e tensões com concepções da educação como bem público e com a defesa de equidade educacional, conceituada como “[...] igualdade entre os indivíduos em algum atributo educacional. A capacidade de uma pessoa se define a partir de distintas combinações de funções que esta pode alcançar” (Formichella, 2014, p. 7).

O cenário nacional da internacionalização da educação superior tem como foco principal a pós-graduação com processos avaliativos que a colocam como indicador de excelência de programas e cursos. Já as políticas nacionais

de graduação pouco legislam sobre padrões internacionais, não determinando a internacionalização às agendas das IES. Entretanto, como se trata de um dos mais fortes critérios de qualidade, as instituições universitárias querem implantá-la, mas têm pouco conhecimento de como fazê-lo. Em síntese, a forma predominante de internacionalização é a mobilidade, mesmo que ainda restrita à pós-graduação e a um pequeno número de indivíduos. A esse respeito, Oliveira (2019, p. 77) destaca que “a preocupação com as interações do meio acadêmico brasileiro com o mundo, em nível de pós-graduação, está presente desde a instituição da Capes, mas a ideia de internacionalizar o sistema nacional de pós-graduação é recente”.

### **3. Internacionalização como mobilidade presencial na graduação – CsF**

A partir do decreto nº 7.642 (Brasil, 2011), que instituiu o CsF em 2011, ocorreu um movimento no campo científico com forte base na mobilidade de graduandos. O CsF era um programa voltado a estudantes sem considerar a instituição de origem e a ligação com grupos nacionais de pesquisa. Seu objetivo era impulsionar a competitividade brasileira por meio da promoção de intercâmbio acadêmico com bolsas de estudo em instituições de excelência no exterior para alunos e pesquisadores, em esforço conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação, com seus órgãos de fomento –Capes e CNPq –, e as Secretarias de Educação Superior e de Educação Profissional e Tecnológica, além da participação de universidades credenciadas.

O CsF recebeu um aporte financeiro ao redor de R\$ 13 bilhões (McManus & Nobre, 2017) para alocar cerca de 100 mil bolsas da área de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (CTEM), das quais 79% foram destinadas à graduação. De 2011 a 2014, o programa havia abarcado 30 países (Gráfico 1), totalizando 257.956 inscritos e 80.652 bolsas concedidas, das quais 9.756 (12,1%) eram para Portugal. A partir de 2013, frente ao grande número de estudantes inscritos para universidades portuguesas, o Governo Federal decidiu encerrar as parcerias já existentes com esse país e realocar os estudantes contemplados em instituições dos Estados Unidos, visto que o aprendizado em um novo idioma era um dos princípios básicos do programa (Moura & Doula, 2019). O último bolsista do CsF retornou em 2016.

## Figura 1. Bolsistas pelo mundo, CsF, 2011-2014



**Fonte:** Ciências sem Fronteiras (2014).

O CsF é controverso quanto a sua avaliação. Em 2017, o ministro que ocupava a pasta da Educação declarou que o programa “promove a inversão de prioridades, o atendimento de ricos em detrimento dos pobres. O orçamento é praticamente o mesmo da merenda escolar, que atende 41 milhões de estudantes, a um custo de R\$ 90 por aluno por ano” (Tokarnia, 2017).

A par desse posicionamento, outras avaliações destacam a opinião favorável a respeito do CsF. A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), do Senado Federal (2015), realizou avaliação do programa a partir das respostas de 14.627 estudantes, 9.563 beneficiados pela Capes e 5.064 pelo CNPq, 26% eram bolsistas e 74%, ex-bolsistas. A maior parte (52%) realizou ou estava realizando intercâmbio na Europa, 39% na América, 7% na Oceania, 2% na Ásia e 1% na África. Declararam estar satisfeitos ou muito satisfeito com o programa 92% dos intercambistas, e, ainda, para 85% deles, a experiência de estudar no exterior foi ótima. Para 84%, a qualidade do curso nas instituições estrangeiras de ensino foi boa ou ótima. Questionados se ainda mantinham contatos acadêmicos no exterior, 67% dos ex-bolsistas afirmaram que sim.

Uma das discussões que se estabelece em relação à mobilidade e à individualidade da capacitação no exterior é a transferência de conhecimentos adquiridos ao retornar ao Brasil. Apesar de percentuais majoritários em todas as áreas do conhecimento, há percentual médio significativo (24%) de não

transferência dos conhecimentos adquiridos a colegas e professores. Tal dado reforça a avaliação da individualidade do programa e o não incremento ao desenvolvimento de uma cultura da internacionalização integral na instituição (Hudzik, 2015).

A diretora de relações internacionais da Capes, coordenação responsável pela maior parte das bolsas implantadas, reconhecia (McManus & Corte, 2017) que ainda era cedo para uma avaliação definitiva e destacava que 79% das bolsas eram distribuídas para discentes da graduação, apontando para o aumento de estudantes matriculados em IES de excelência (havia bolsistas em 182 das 200 melhores universidades do Shanghai *ranking*). Contudo, também destacava o impacto negativo que ocorreu no sistema de pós-graduação com a grande desvalorização do real, o que acarretou as agências responsáveis pelo fomento assumirem a manutenção dos bolsistas no exterior.

Fagundes, Luce e Silveira (2019) também evidenciaram a positividade do programa por meio de pesquisa com 367 egressos do CsF. As autoras avaliaram a qualidade da mobilidade e destacaram que “além de proporcionar novas experiências acadêmicas e conhecimentos, em diferentes contextos de aprendizagem, corroborou suas expectativas relacionadas à valorização profissional e à empregabilidade” (Fagundes, Luce, & Silveira, 2019). Complementarmente, as autoras identificaram que o “[...] programa poderia ter distribuído os recursos de modo mais equitativo, promovendo mais investimento na cooperação entre instituições e intercâmbio de pesquisadores [...]” (Fagundes *et al.*, 2019).

As avaliações do CsF podem ser sintetizadas como positivas e negativas:

[...] o reconhecimento da sua importância na trajetória formativa dos beneficiários e da sua importância para o reconhecimento do Brasil enquanto ator no cenário do ensino superior internacional. [...] entre as negativas, encontram-se: a ausência de envolvimento da comunidade acadêmica e das instituições de ensino superior do planejamento do programa; o foco excessivo no nível de graduação; a seleção dos alunos que foram beneficiários; o baixo aproveitamento dos créditos cursados no exterior e o seu alto custo orçamentário. (Oliveira, 2019, p. 97).

#### 4. Internacionalização na instituição – Capes-Print

A política de internacionalização no Brasil se mantém frágil, com a forte presença do conceito como mobilidade presencial voltada prioritariamente ao Atlântico norte. Para a pós-graduação, ao fim de 2017, a Capes buscou a construção de um processo mais sólido, contínuo e focado em instituições que já tivessem uma política institucional para a internacionalização e que, ao mesmo tempo, demonstrassem potencialidades para o desenvolvimento de um programa institucional profícuo. A consubstanciação dessa política ocorreu com o programa Capes-Print (Capes, 2017), que objetiva desenvolver a internacionalização na instituição de forma integrada, a partir de um plano institucional, com a definição da missão e dos objetivos da IES. A base para a seleção das IES integrantes desse programa foram os projetos institucionais de internacionalização. Os critérios de seleção consideravam as vocações institucionais, as demandas específicas e as prioridades e mecanismos para ampliar o desempenho da pesquisa e da pós-graduação (Nez & Morosini, 2020). Apesar de contemplar internacionalização voltada à mobilidade, esta está inserida em projetos maiores de pesquisa que visam a implantação da internacionalização no país. É um programa que seleciona as IES e, dentro delas, os indivíduos e grupos que já tenham relações com instituições estrangeiras consideradas qualificadas. “Esses elementos evidenciam uma visão de internacionalização alinhada com as discussões mais atuais sobre o tema e que inserem o programa Capes-Print no modelo de internacionalização em casa” (Oliveira, 2019, pp. 132-133).

Dentre as estratégias do Capes-Print estão a implementação e consolidação de planos estratégicos de internacionalização; incentivo a formação e consolidação de redes acadêmicas internacionais no nível de pós-graduação; desenvolvimento de novas ações de apoio à internacionalização na pós-graduação; ampliação a mobilidade de docentes e discentes; e contribuição na consolidação de instituições com ambiente internacional diversificado. Assim, busca-se superar o processo visto de maneira individualizada, e focado na figura do pesquisador, promovendo lentes mais amplas, que envolvam distintos processos, sujeitos e estratégias em sua implementação. (Capes, 2020).

Com esse objetivo, a Capes concede autonomia fiscalizada a IESs determinadas e, de modo complementar, transfere à instituição o processo, bastante tenso, de seleção de pesquisadores e projetos. Com base em Bourdieu (1983), o campo científico desloca o poder de decisão para o espaço microinstitucional e, com essa estratégia, desloca também a luta entre as diferentes concepções de ciência presentes no panorama da instituição e do país. Em outras palavras, a autoridade científica é decorrente da capacidade técnica e do poder social.

O programa Capes-PrInt selecionou 36 IES<sup>(1)</sup> para internacionalizá-las, com priorização do fluxo para o norte. Trata-se de um programa com duração inicial de quatro anos, prorrogados pelo momento pandêmico, que objetivou, por meio da análise do plano de desenvolvimento de internacionalização, construído pelas IES, contribuir para que cada uma identifique sua vocação. O investimento inicial, anual, foi de R\$ 300 milhões (Capes, 2019). Em 2019,

<sup>(1)</sup>Fundação Getúlio Vargas (FGV), FIOCRUZ, Fundação Universidade de Rio Grande (FURG), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Brasília (UnB), Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), Universidade de São Paulo (USP).

em função de contingenciamento federal, ocorreu uma redistribuição do valor total em cinco anos (em vez dos quatro originais). Segundo a Diretoria de Relações Internacionais da Capes, até 31 de julho de 2020, o valor empenhado e executado pelo programa foi para auxílio financeiro a projeto educacional ou de pesquisa (AUXPE) de R\$ 95.617.541,00 e para as bolsas, de R\$ 83.856.688,53.<sup>(2)</sup>

Em relação ao quantitativo de bolsas apoiadas no exterior: foram 1.808 para doutorado sanduíche, 466 para professor visitante no exterior sênior, 145 para capacitação em cursos de curta duração ou *summer/winter schools* no exterior, 204 para pós-doutorado e 964 para missão de trabalho. As bolsas no Brasil foram destinadas a atração de jovens talentos (69), e as relativas a professor visitante no país não receberam fomento. Além desses tipos de bolsas, o Capes-PrInt prevê auxílio para missões de trabalho no exterior e recursos para manutenção de projetos.

Em uma síntese provisória, inclusive pelo fato de o CapesPrInt ser recente, há que se discutir a concepção de internacionalização do governo brasileiro, que se reflete, como aspectos desafiadores (Oliveira, 2019), em restrições orçamentárias, o foco em setores isolados e não no sistema nacional de pós-graduação (SNPG), bem como a necessidade de convergência na concepção de internacionalização pensada pela diretoria de relações internacionais e pelo setor de avaliação de programas de pós-graduação, e a tendência de rejeição de concepções e estratégias internacionais de internacionalização, que poderiam colocar o país em outra esfera.

Apesar das inovações e de apresentar uma tendência à internacionalização em casa, é prematuro afirmar uma mudança na política de internacionalização da pós-graduação, pois “o Capes-PrInt coexiste com diversas políticas de internacionalização, voltadas a objetivos que ou estabelecem a mobilidade como fim em si mesma ou como elemento na condução de projetos conjuntos de pesquisa entre brasileiros e estrangeiros nas diversas áreas do conhecimento” (Oliveira, 2019, p. 157).

<sup>(2)</sup> Informações fornecidas por e-mail pela Diretoria de Relações Internacionais da Capes em 13 de agosto de 2020.

## 5. Internacionalização e integração regional

Na construção do campo da educação superior na AL&C, a perspectiva da internacionalização para a integração regional solidária é encontrada no discurso latino-americano. Em 1994 Laredo (citado por Morosini, 1994, p. 53) colocava:

Integração solidária é o processo de crescente interpenetração e harmonização econômica e de ações políticas conjuntas para melhorar o status nacional e social e a inserção da área integrada ao sistema internacional. A integração hegemônica, ao contrário, se orienta à manutenção das relações de dominação preexistentes e, consequentemente, à consolidação e ao aprofundamento das desigualdades.

Reforçando esse entendimento do campo da internacionalização, a CRES 2018 (IESALC, 2018) propôs como eixo temático da conferência *A educação superior, internacionalização e integração regional da AL&C*. Esse destaque também é registrado em todas as conferências da Unesco e vem sendo apontada a importância da internacionalização da educação superior no desenvolvimento da educação. Na declaração final da CRES 2018 propôs-se uma educação de qualidade e inclusiva:

[...] se relaciona con el desarrollo de competencias que permitan a la región, sus países y ciudadanos, actuar con pertinencia en escenarios complejos e insertarse de forma efectiva en una dinámica mundial basada en el conocimiento. [...] En la región, la internacionalización debe propugnar una cooperación interinstitucional basada en una relación solidaria entre iguales, con énfasis en la cooperación Sur-Sur y la integración regional. Debe promover el diálogo intercultural, respetando la idiosincrasia e identidad de los países participantes, fomentar la organización de redes interuniversitarias y fortalecer las capacidades nacionales mediante la colaboración interinstitucional y la interacción con pares académicos a escala regional e internacional. Esto propiciará la circulación y la apropiación del conocimiento como bien social estratégico, en favor del desarrollo sostenible de la región y el de sus países. (IESALC, 2018).

A partir desse posicionamento, a internacionalização da educação superior exige uma ação solidária marcada pela direção sul-sul e com ênfase na integração regional. A mobilidade continua a ser buscada, entretanto, as dificuldades socioeconômicas da região, acopladas a outros fatores, não possibilitam que a mobilidade, sozinha, dê conta dessa perspectiva. Ainda, há necessidade de sistematização de estratégias que abarquem não só a mobilidade, mas também a internacionalização em casa, ou doméstica, com o fito de outras tipos que levem as instituições a uma internacionalização integral: "El cumplimiento de todos estos objetivos requiere estrategias sistémicas, integrales, comprehensivas y transversales a todas las políticas de desarrollo institucional"<sup>(3)</sup> (Gacel-Ávila, 2018, p. 84).

Entretanto, pelos itens anteriormente analisados, as políticas de internacionalização da educação superior no Brasil não vêm considerando prioritária a perspectiva latino-americana, ou, de forma mais ampla, as propostas de um sul global (há inúmeros sul global, mas aqui nos referimos à América Latina, na perspectiva regional de inserção do Brasil). Tais políticas orientam,

<sup>(3)</sup> Para uma internacionalização compreensiva, Gacel-Ávila e Rodríguez-Rodríguez (2018) propõem as seguintes recomendações: lograr mayor compromiso de parte de los gobiernos de la región; incrementar la dimensión internacional de los sistemas y procedimientos nacionales de evaluación y aseguramiento de la calidad; fomentar un mayor involucramiento del sector empresarial en el proceso de internacionalización del sector educativo; poner en marcha los ajustes y reformas a las prácticas institucionales – lo que implica declarar a la internacionalización como prioridad institucional; perfeccionar las estrategias de comunicación y visibilidad internacional para hacer nuestros sistemas de educación terciaria más atractivos para los académicos y estudiantes fuera de nuestra región; mejorar el posicionamiento institucional de las estructuras organizacionales dedicadas a la coordinación y gestión de las actividades de internacionalización; fomentar un mayor nivel de profesionalización y actualización del personal a cargo de la gestión del proceso de internacionalización; incrementar la participación de los diferentes actores de la comunidad y jerarquía universitaria; redoblar esfuerzos para la profundización de la internacionalización del currículo; mejorar sensiblemente el nivel de dominio de idiomas extranjeros; consolidar e impulsar de manera más sistemática y con mayores recursos la internacionalización de la investigación; establecer sistemas de reconocimiento y premiación para los académicos involucrados en actividades institucionales de internacionalización.

majoritariamente, o processo de internacionalização e refletem o posicionamento dominante global.

Neste século, mesmo que tenha sido registrado um crescimento da educação superior, os níveis ainda são baixos quando comparados com a América do Norte e o oeste europeu (76%), e com a Europa central e o leste europeu (69%).

Essa é uma região que, apesar da defesa da educação superior como bem público e direito universal, e que nas últimas décadas tenha se registrado a expansão acentuada do acesso à educação terciária, neste século, a América Latina e o Caribe ainda são regiões de educação superior para a elite, com graves diferenciações no sistema educativo. (Morosini, 2017).

## **6. Internacionalização e desafios do momento pandêmico.**

Mesmo que haja o predomínio do poder científico do atlântico norte e uma frágil construção do campo do global sul, outros fatores estão postos e trazem movimento ao campo da educação superior e seus eixos, apesar de provavelmente não caracterizar uma ruptura epistêmica. Referimo-nos, especificamente, ao impacto do momento pandêmico decorrente do Covid 19, sobre a internacionalização da educação superior. Em 30 de julho de 2020 havia, fora da escola, 1 bilhão de estudantes, que representavam 65% dos matriculados e 106 países com as escolas fechadas. No Brasil (UNESCO 2020), o número de estudantes fora da sala de aula era de 53 milhões, dos quais 8.571.423 eram da educação superior, representando 100%. Muitos deles, em especial os da rede pública, sem atendimento por ensino remoto emergencial (ERE), forma primeira de resposta a impossibilidade de aulas presenciais. Questões como combate à evasão estudantil e a sustentabilidade institucional ocupam o centro das discussões, mais do que propostas de internacionalização. Nesse campo constata-se o acirramento da postura de um nacionalismo exacerbado, com fronteiras geopolíticas fechadas e a mobilidade presencial cessou, bem como foram postergados os editais de fomento a projetos conjuntos, como é o caso do Capes-PrInt.

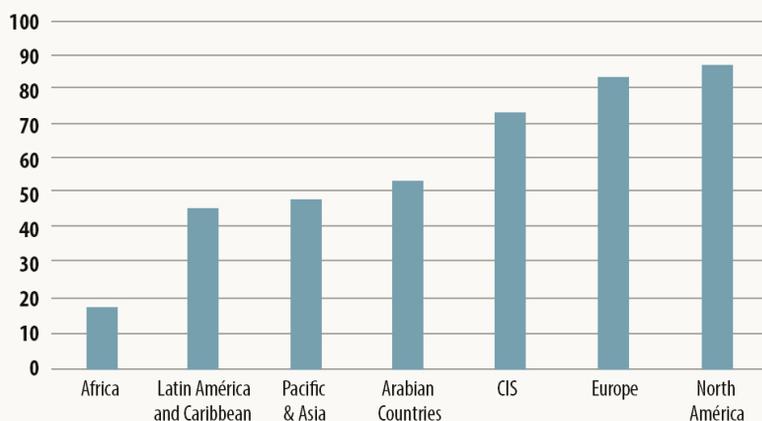
Frente a tal impacto os países, instituições e pessoal acadêmico por sua vez, estão desenvolvendo novas habilidades e competências para uma si-

tuação a qual não estavam preparados, a maioria delas com base em plataformas digitais, cujo acesso à internet é definidor. A IESALC (Gráfico 2), apoiando-se em estudo da União Internacional de Telecomunicações (2020), apresenta o percentual de lugares com conexão à internet. Fica evidente a relação entre desenvolvimento e conectividade: quando comparados ao resto do mundo, os índices da região iberoamericana reforçam a certeza das dificuldades enfrentadas.

É reconhecido que a Covid-19 manteve e/ou acelerou as desigualdades: “Uma exacerbação da exclusão é identificada durante a pandemia do Covid-19 e estima-se que cerca de 40% dos países de baixa e baixa renda média não tenham apoiado estudantes desfavorecidos durante o fechamento da escola” (Unesco, 2020).

Além de questões estruturais dessas regiões e/ou países que impactam a internacionalização da educação nessa conjuntura se imbricam com a gestão institucional, ambas dependentes de políticas públicas que possibilitem essa forma diferente de internacionalização e, apoio institucional com políticas

**Gráfico 1. Percentual de lugares com conexão de internet por regiões (2018)**



**Fonte:** União Internacional de Telecomunicações (2020 citado por IEASALC, 2020, p. 20).

que envolvam a universidade, não só docentes mas funcionário e alunos, através de capacitação em tecnologia de informação e comunicação, conhecimento de plataformas, identificação de parceiros para a constituição de redes colaborativas e outras. A esse momento podemos denominar de virtualização da internacionalização, que apresenta restrições mas também possibilidade de novas ações. E, aqui nos referimos ao domínio de uma didática com base no digital, com envolvimento do estudante e baseada em metodologias ativas. A internacionalização vem se consubstanciando na mobilidade virtual, no coil – aprendizagem cooperativa internacional on line, na presença de professores estrangeiros em sala de aula, em banca de qualificação e /ou de defesa final, em congressos virtuais, na utilização de plataformas gratuitas e muitas outras formas de conexão internacional. Esse período também vem acarretando o conhecimento e o aceite de um tipo alternativo de internacionalização – a laH – internacionalização em casa.

Entre as questões desafiadoras, é bom lembrar que a estrutura do campo da internacionalização da educação superior do futuro aponta uma presença muito maior em todos os níveis – mundial, regional, nacional e institucional. É um campo com acúmulo marcante do capital científico, e, ao mesmo tempo, indica a manutenção do monopólio do capital científico do norte global. Na perspectiva sul, segundo estudos desenvolvidos por Lamarra (2019, “el desafío de la educación superior es sentar las bases para una sociedad más justa y más igualitaria”, bem como a fortificação da capacidade científica tecnológica do local de constituir-se em *iluminador* é primordial e implica a consolidação das relações locais e a interação com o conhecimento dos países desenvolvidos (Morosini *et al.*, 2020).

Por fim, vislumbra-se a necessidade do fortalecimento da capacidade própria e conectada com o local; da ampliação da conectividade com a competência científica dos países do atlântico norte, mas, paralelamente, com outras compreensões de internacionalização, com a valoração das múltiplas culturas, das diferenças, do tempo e da produção local – integração acadêmica; da construção de uma universidade aberta, sem muros formalistas e cartoriais, fortalecida por redes ao seu redor – sul-sul, que lhe possibilitem ser *centro* para a internacionalização com os diferentes parceiros (Morosini, 2017).

## Referências

- Bourdieu, P. (1983). O campo científico. In R. Ortiz (Org.), *Pierre Bourdieu* (pp. 122-154). São Paulo: Ática.
- Brasil. (2011). *Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011*. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm#:~:text=Ins-titui%20o%20Programa%20Ci%C3%Aancia%20sem,que%20he%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm#:~:text=Ins-titui%20o%20Programa%20Ci%C3%Aancia%20sem,que%20he%20confere%20o%20art)
- Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (Capes). (2017). *Seleção de projetos institucionais de internacionalização – Edital 41/2017 – Resultado final*. Recuperado de [https://capes.gov.br/images/stories/download/editais/01102018\\_EDITAL\\_41\\_2017\\_Print\\_resultado\\_final.pdf](https://capes.gov.br/images/stories/download/editais/01102018_EDITAL_41_2017_Print_resultado_final.pdf)
- Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (Capes). (2019). *CAPES participa de encontro de pró-reitores em Florianópolis*. Recuperado de [http://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com\\_pnews&component=NewsShow&view=pnewsnewshow&cid=676&mn=71](http://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pnews&component=NewsShow&view=pnewsnewshow&cid=676&mn=71)
- Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (Capes). (2020). *Programa institucional de internacionalização CAPES*. Recuperado de <https://capes.gov.br/cooperacao-internacional/multinacional/programa-institucional-de-internacionalizacao-cap>
- CAPES. Ciências sem Fronteiras. (2014). *Dados chamadas graduação sanduíche*. Recuperado de <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/dados-chamadas-graduacao-sanduiche>
- Clark, B., & Neave, G. (Eds.). (1992). *The encyclopedia of higher education* (v. 3). New York: Pergamon Press.
- Fagundes, C., Luce, M. B., & Silveira, P. D. (2019). A qualidade da mobilidade de estudantes de graduação no “Ciências sem Fronteiras”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 27(105), 904-927. <https://doi.org/10.1590/s0104-4036201900270144>
- Formichella, M. (2014). Índice de inequidad educativa básica. Una propuesta de medición de la Equidad Educativa Interna en Latinoamérica. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(1). DOI: 10.14507/epaa.v22n1.2014
- Gacel-Ávila, J. (Org.). (2018). *Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe*. Balance regional y prospectiva. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

- Gacel-Ávila, J., & Rodríguez-Rodríguez, S. (2018). *Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe: un balance*. Guadalajara: UdeG/Unesco-IESALC/BUAP.
- Hudzik, J. (2015). *Comprehensive internationalization: institutional pathways to success*. New York: Routledge.
- International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC). (2018). *Declaración*. In III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, Córdoba, Argentina.
- Instituto Internacional para La Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). (2020). *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después*. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). (2019). *Censo da educação superior 2018: divulgação dos resultados*. Recuperado de [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2019/apresentacao\\_censo\\_superior2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/apresentacao_censo_superior2018.pdf)
- Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (Informe GEM). (2020). *El nuevo Informe GEM 2020 muestra que, a medida que los países estiman el costo para la educación del Covid-19, la inclusión nunca ha sido tan relevante*. Recuperado de <https://educacionmundialblog.wordpress.com/2020/06/23/el-nuevo-informe-gem-2020-muestra-que-a-medida-que-los-paises-estiman-el-costo-para-la-educacion-del-covid-19-la-inclusion-nunca-ha-sido-tan-relevante>
- Lamarra, N. (2019). *Universidad, democratización y futuro en América Latina: principales problemas, situación actual en perspectiva comparada y desafíos*. LASA2019, Boston, Estados Unidos.
- McManus, C., & Nobre, C. (2017). Brazilian Scientific Mobility Program - Science without Borders - Preliminary Results and Perspectives. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 89(1), 773-786. <https://doi.org/10.1590/0001-3765201720160829>
- Morosini, M. (Org.). (1994). *Universidade no Mercosul*. São Paulo: Cortez.
- Morosini, M. (2015). *Internacionalização da educação superior: por onde e como começar? Seminário ABMES*, Brasília, Brasil. Recuperado de <https://abmes.org.br/videos/detalhe/228/-seminario-abmes-internacionalizacao-da-educacao-superior-por-onde-e-como-comecar-i->

- Morosini, M. (2017). Internacionalização da educação superior e integração acadêmica. *Conferências UFRGS*, Porto Alegre, Brasil.
- Morosini, M., Dalla Corte, M. G., & Guilherme, A. (2017). Internationalization of higher education: a perspective from the great south. *Creative Education*, 8, 95-113. <http://dx.doi.org/10.4236/ce.2017.81008>
- Morosini et al. (2020). *Enciclopédia Brasileira de Educação Superior (EBES)*. Porto Alegre: EdiPUCRS (no prelo).
- Moura, M., & Doula, S. (2019). “Eu achei que lá seria tudo diferente”: representações do Brasil e do exterior entre bolsistas do Programa Ciência sem Fronteiras da Universidade Federal de Viçosa. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 100(256). <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.100i256.4210>
- Nez, E., & Morosini, M. (2020). Programa institucional de internacionalização (PrInt): análises frente a uma pandemia. *Debates em Educação*, 12(28), 77-94. <https://doi.org/10.28998/2175-6600.2020v12n28p77-94>
- Oliveira, C. S. (2019). *A internacionalização do ensino superior no Brasil por meio da ação da Capes: a cocriação do programa Capes-PrInt*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). (2020). *Impacto da COVID-19 na educação*. Recuperado de <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse>
- Senado Federal. (2015). *Avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/avaliacao-do-programa-ciencia-sem-fronteiras>
- Tokarnia, M. (2017). Em audiência no Senado, Mendonça Filho diz que vai reformular o Fies. *Agência Brasil*. Recuperado em 28 agosto, 2020, de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-05/mendonca-filho-fala-do-fim-do-ciencia-sem-fronteiras-e-diz-que-reformulara>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco). (2020). *Global flow of tertiary level student*. Recuperado de <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>
- Weber, M. (1979). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

## **Bionota**

**Marilia Morosini.** Doutorado em Educação pela UFRGS (1990) e pós-doutorado no LILLAS/Universidade do Texas (2002/2003). Bolsista produtividade 1A do CNPq. Professora titular da PUCRS e professora aposentada da UFRGS. Coordenadora do CEES - Centro de Estudos em Educação Superior – PUCRS e da RIES (Rede Sulbrasileira de Investigadores da Educação Superior) - Núcleo de Excelência em C, T&I, CNPq/FAPERGS/PRONEX  
**Correo electrónico:** mariliamorosini@hotmail.com

## 14. Evaluación de la educación superior e internacionalización de políticas públicas

Rosane Carneiro Sarturi  
Mônica de Souza Trevisan  
Antônio Carlos Minussi Righes  
Viviane Martins Vital Ferraz

### RESUMEN

Este trabajo tiene el objetivo de comprender la constitución de las políticas públicas de evaluación de la Educación Superior que buscan observar las similitudes y diferencias en los sistemas de evaluación brasileño, argentino y portugués. Como cuestiones provocadoras, se pregunta: ¿las características de políticas públicas de evaluación pueden ser consideradas como un fenómeno de internacionalización? ¿Los distintos sistemas de evaluación de la Educación Superior presentan similitudes o diferencias importantes? Como fundamento metodológico se utilizó la Educación Comparada como herramienta para observar estas semejanzas y diferencias (Manzon, 2015), realizándose un estudio documental y bibliográfico (Gil, 2011). Se constató que las políticas de evaluación ocurren en tiempos y con rasgos similares en los tres países, que se convierten en un fenómeno internacionalizado a partir de la influencia de organismos multilaterales. Con eso, uno de los factores que genera políticas educativas globalizadas, que van delineándose y adquiriendo rasgos propios en cada contexto.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Educación Superior; Evaluación; Internacionalización.

## 14. Evaluation of higher education and internationalization of public policies

Rosane Carneiro Sarturi  
Mônica de Souza Trevisan  
Antônio Carlos Minussi Righes  
Viviane Martins Vital Ferraz

### ABSTRACT

This work aims to understand the constitution of policies of evaluation of higher education seeking to observe similarities and differences in the Brazilian, Argentinean and Portuguese evaluation systems. As provocative questions, it is asked: the characteristics of public policies of evaluation can be considered as a phenomenon of internationalization? Do the different systems of evaluation of higher education have similarities? As a methodological foundation, Comparative Education was used as a tool to observe these similarities and differences (Manzon, 2015), and a documentary and bibliographic study was carried out (Gil, 2011). It was verified that the evaluation policies occur in time and with similar traits in the three countries, that become an internationalized phenomenon from the influence of multilateral organisms, one of the factors that generates globalized educational policies, that are being delineated or acquiring own traits in each context.

**Keywords:** Public policy; Higher Education; Evaluation; Internationalization.

## 14. Avaliação da educação superior e internacionalização de políticas públicas

Rosane Carneiro Sarturi  
Mônica de Souza Trevisan  
Antônio Carlos Minussi Righes  
Viviane Martins Vital Ferraz

### RESUMO

Este trabalho apresenta como objetivo compreender a constituição de políticas de avaliação da Educação Superior buscando observar similaridades e diferenças nos sistemas de avaliação brasileiro, argentino e português. Como questões provocadoras, pergunta-se: as características de políticas públicas de avaliação podem ser consideradas como um fenômeno de internacionalização? Os distintos sistemas de avaliação da Educação Superior têm similaridades ou diferenças significativas? Como fundamento metodológico utilizou-se a Educação Comparada como ferramenta para observar as semelhanças e diferenças (Manzon, 2015), realizando-se um estudo documental e bibliográfico (Gil, 2011). Constatou-se que as políticas de avaliação ocorrem em tempos e com traços semelhantes nos três países, que se tornam um fenômeno internacionalizado a partir da influência de organismos multilaterais, um dos fatores que gera políticas educacionais globalizadas, que vão se delineando ou adquirindo traços próprios em cada contexto compreendendo cada contexto regional e nacional como único.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Educação Superior; Avaliação; Internacionalização.

## 14. Évaluation de l'enseignement supérieur et internationalisation des politiques publiques

Rosane Carneiro Sarturi  
Mônica de Souza Trevisan  
Antônio Carlos Minussi Righes  
Viviane Martins Vital Ferraz

### RESUMÉ

Ce travail vise à comprendre la constitution des politiques d'évaluation de l'enseignement supérieur en cherchant à observer les similitudes et les différences dans les systèmes d'évaluation brésiliens, argentins et portugais. Comme questions provocantes, nous nous posons la question: les caractéristiques des politiques publiques d'évaluation peuvent-elles être considérées comme un phénomène d'internationalisation? Les différents systèmes d'évaluation de l'enseignement supérieur présentent-ils des similitudes ou des différences significatives? Comme fondement méthodologique, l'éducation comparée a été utilisée comme un outil pour observer les similitudes et les différences (Manzon, 2015), en réalisant une étude documentaire et bibliographique (Gil, 2011). Il a été constaté que les politiques d'évaluation interviennent à des époques et avec des caractéristiques similaires dans les trois pays, qui deviennent un phénomène internationalisé en raison de l'influence des organismes multilatéraux, l'un des facteurs qui génère des politiques éducatives mondialisées, qui décrivent ou acquièrent leurs propres caractéristiques dans chaque contexte comprenant chaque contexte régional et national comme unique.

**Mots clés:** Politique publique ; Éducation universitaire ; Évaluation; Internationalisation.

## 1. Introdução

Partindo do suposto que as estratégias de internacionalização não estão restritas a ações de intercâmbio e mobilidade, mas as políticas públicas educacionais se desenvolvem como processos de internacionalização num mundo globalizado, propõe-se como objetivo: compreender a constituição de políticas de avaliação da educação superior buscando observar similaridades e diferenças nos sistemas de avaliação brasileiro, argentino e português.

O sistema de avaliação brasileiro denomina-se Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), regido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o argentino é regido *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria* (CONEAU) e o português pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). A oferta da Educação Superior é bastante distinta em questões como a dimensão, missão institucional, tamanho do sistema, características gerais em cada país<sup>(1)</sup>, porém como ponto em comum os três países têm políticas de avaliação definidas.

Questiona-se: as políticas públicas de avaliação são um fenômeno de internacionalização? Os distintos sistemas de avaliação da educação superior têm similaridades ou diferenças significativas? Em que período histórico o processo de avaliação ganhou mais relevância?

Akkari (2011) define política educacional como o conjunto de decisões, de orientações que envolvem as regras, os mecanismos de controle, o incentivo

<sup>(1)</sup>Para maior compreensão das características de cada sistema há estudos que podem ser consultados, por exemplo, na Argentina citamos Norberto Fernández Lamarra et al (2018). No Brasil os estudos e indicadores elaborados pelo INEP, como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (2015) e em Portugal os documentos legais da A3ES (2007).

de inovação e a garantia de gestão administrativa e financeira. A política de avaliação apresenta estreita relação com os mecanismos de controle mencionados pelo autor.

O termo “avaliação” é polissêmico e produz sentidos plurais de acordo com cada contexto (Dias Sobrinho, 2011). Segundo o panorama científico produzido pelos autores da área, da Educação Superior, o conceito de avaliação atende um espaço tempo enraizado nas políticas públicas e nas orientações dos Organismos Internacionais. Neste trabalho situamos a avaliação como política pública, a tomamos no contexto específico da avaliação de sistemas educativos, tendo como recorte a avaliação na Educação Superior.

Neste processo de relação com os Organismos Internacionais um conceito bastante discutido e que se intensifica a partir dos anos 1990 é o da qualidade. Morosini (2009) menciona os diferentes sentidos de qualidade como do isomorfismo, da diversidade e da equidade. Em que o isomorfismo está mais relacionado a *Accountability*<sup>(2)</sup>, ou seja, prestação de contas. Posteriormente, Morosini (2014) analisa como mais recentemente os sentidos de isomorfismo e equidade são termos em disputa. Nesta lógica, compreende-se que:

[...] a qualidade da educação superior na perspectiva da equidade está centrada na concepção de tratamento diferenciado para quem é diferenciado. Ela reflete concepções presentes em regiões com larga diferença entre os estratos sociais, como o caso do Brasil e da América Latina. Postula-se que a qualidade está para além da simples padronização de indicadores, abarcando estudos qualitativos e quantitativos refletores da complexidade do local. (Morosini, 2014, p. 293).

<sup>(2)</sup> Quando utilizado o Termo *Accountability* com letra maiúscula é formado por duas práticas: 3110 - Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e 3120: Assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna; Quando utilizado com a letra minúscula a *accountability* é o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas. Para este estudo utilizo o termo *Accountability*. (Tribunal de Contas da União, 2020).

Partindo desta compreensão de qualidade, passamos a descrever como delineamos a pesquisa considerando as políticas de avaliação buscando caracterizá-las em cada país, indicando o quê e quem avalia, a partir de quando e referenciando os marcos legais.

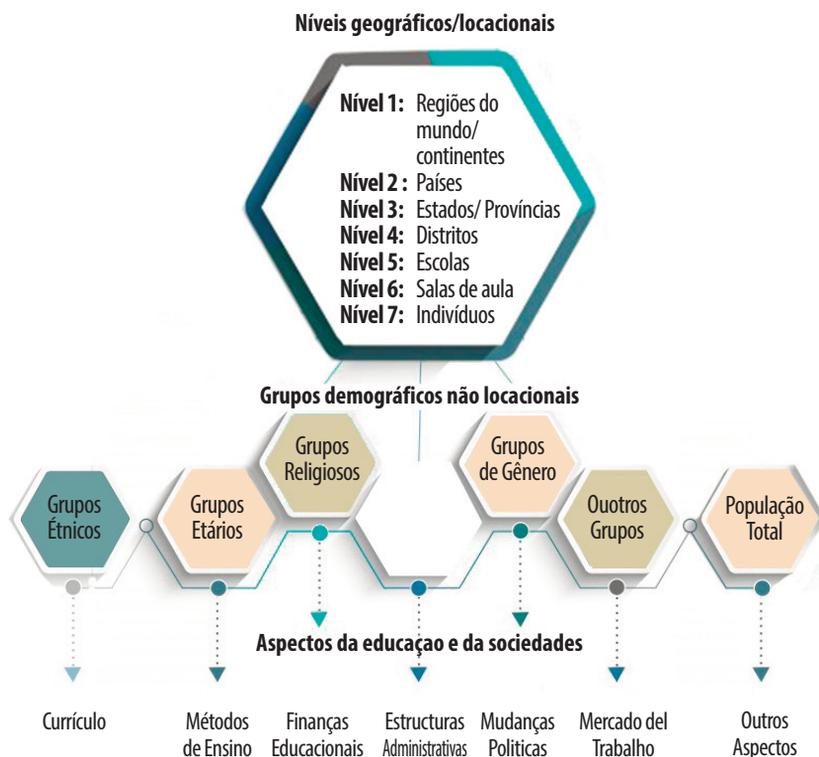
## 2. Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

Propôs-se um estudo qualitativo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental (Gil, 2011) das políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil, na Argentina e em Portugal. Como o trabalho envolve diferentes países para a análise de um fenômeno global mundial que se refere a avaliação, procurou-se fundamentar metodologicamente na Educação Comparada.

A Educação Comparada é considerada na atualidade como múltipla e complexa (Ferreira, 2008), além de possibilitar informações mais amplas do que a interpretação de uma mesma problemática em um único espaço de investigação. Conforme Manzon (2015, p. 130) “[...] para ter significância, um estudo comparado deve ser capaz de identificar o grau de semelhança ou de diferença e a razão por disso, identificando as causas envolvidas e suas inter-relações.” Assim, tem-se como objeto de comparação as políticas de avaliação, que nos estudos, apresenta-se como diferentes, porém busca-se os pontos em comuns e as diferenças, na hipótese, em relação aos pontos em comum está na influência dos Organismos Internacionais, em especial na difusão dos conceitos de qualidade a partir da década de 1990.

A Figura 1 ilustra os níveis de comparação da Educação Comparada. Neste estudo compara-se os países diferentes, conforme Nível 2, com aspectos da educação relativos à política de avaliação que se caracterizariam como outros aspectos, não analisando questões referente a grupos demográficos.

Bonitatibus (1989) afirma que o processo de investigação comparativa envolve três dimensões: temporal, espacial e metodológica. De acordo com a caracterização proposta, o estudo assumiu na dimensão temporal a comparação sincrônica, pois foram analisados os sistemas de avaliação no mesmo momento considerando um recorte a partir dos anos 1990. Na dimensão espacial caracterizou-se como um estudo internacional, pois excede os limites do país e da própria região latino-americana. Na dimensão metodológica trabalhou-se em um plano analítico documental, no qual explica-se a seguir como desenvol-

**Figura 1. Quadro Referencial para Análises na Educação Comparada**

**Fonte:** Bray & Thomas apud Bray, Admson e Mason (2015, p. 35).

veu-se a busca pelos documentos estudados, as principais fontes consultadas, bem como a seleção do que seria analisado prioritariamente.

Como fonte de dados buscou-se os documentos legais de cada país e as agências responsáveis pela avaliação realizando uma busca nos *sites* do INEP, da CONEAU e da A3ES. Deste modo chegou-se ao seguinte desenho do estudo:

**Figura 2. Desenho do estudo comparativo**

**Fonte:** Elaborada pelos autores

Como ponto de partida para a comparação descreveremos brevemente cada um dos sistemas avaliativos, e posteriormente entrecruzamos as descrições destacando os pontos em comum e os pontos distintos, tendo como objeto de comparação a política de avaliação e como eixos horizontais a educação superior e a internacionalização.

### 3. A política de avaliação da Educação Superior no Brasil

As iniciativas de programas de avaliação da Educação Superior no Brasil consistem primeiramente na experiência da Avaliação dos Programas de Pós-Graduação que acontece desde a década de 70 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) relacionada ao desenvolvimento do sistema de ciência e tecnologia do país e ao forte compromisso do estado nas políticas públicas. (Morosini, 2009). Entretanto esta agência governamental não se envolve com a avaliação institucional e a avaliação de cursos de graduação.

Posteriormente na década de 1990 iniciam-se programas de avaliação institucional e avaliação de cursos de graduação. Entre as iniciativas destacam-se o Exame Nacional de Cursos (ENC ou Provão) e o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB). O ENC consistiu numa prova que os alunos realizavam ao final do curso de graduação, apelidado de “Provão”, recebeu muitas críticas da comunidade acadêmica em função de ser uma prova *standardizada* (padronizada) acrescida de um questionário respondido pelos alunos, de participação obrigatória, que calculava a partir das notas dos mesmos, o desempenho dos cursos de graduação. Foi utilizada entre os anos de 1996 até 2003 e servia como base para fiscalização do Estado em relação aos cursos de graduação.

O PAIUB iniciou em 1993 e foi uma iniciativa voluntária das universidades, teve por um tempo o apoio do Ministério da Educação (MEC) e consistia na autoavaliação institucional e realização de avaliação de pares acadêmicos. Não avaliava especificamente os cursos, mas a universidade como um todo com uma concepção de avaliação formativa, foi importante por disseminar a cultura da avaliação participativa nas universidades que dele fizeram parte.

Estas experiências antagônicas de avaliação influenciaram a concepção do SINAES criado em 2004, durante o primeiro governo do presidente Lula. O SINAES foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004), sendo caracterizado pelas concepções de avaliação participativa, formativa e ao mesmo tempo regulatória.

Este sistema prevê a avaliação de instituição, cursos superiores e Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Este último avalia por meio de uma prova de participação obrigatória aos alunos dos cursos de

graduação, a prova é de realização trienal organizada em conhecimentos gerais e conhecimentos específicos com questões orientadas de acordo com o estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) dos Cursos de Graduação. As DCN são normativas que orientam o currículo, a organização, a carga-horária e os conteúdos programáticos dos componentes curriculares, dos cursos de graduação. São discutidas com a comunidade acadêmica e elaboradas; e depois aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Um órgão nacional com atribuição normativa, deliberativa e de assessoramento ao MEC.

A avaliação institucional desenvolve-se interna e externamente. A externa tem fins regulatórios e se relaciona aos atos de credenciamento e reconhecimento de instituições. A avaliação realiza-se *in loco* por comissões de pares acadêmicos nomeados pelo INEP e utiliza critérios previamente definidos e aprovados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão consultivo do SINAES.

A CONAES foi criada e definida a partir da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. (Brasil, 2004), é formada por um representante do INEP; um da CAPES; três do Ministério da Educação; um representante do corpo discente das instituições; um representante do corpo docente; um representante do corpo técnico-administrativo das instituições de Educação Superior; e mais cinco representantes indicados pelo MEC com notório saber científico e competência em gestão ou avaliação da Educação Superior.

O órgão responsável pela execução da avaliação é o INEP, autarquia do MEC que tem entre outras atribuições a realização da avaliação institucional de cursos e o ENADE. Também é o INEP que gerencia Banco Nacional de Avaliadores chamado Basis, sendo responsável pelo cadastro, seleção e capacitação dos docentes que formam as comissões de pares para avaliar *in loco* cursos e instituições.

A Avaliação Institucional é composta por cinco eixos: Planejamento e Avaliação Institucional; Desenvolvimento Institucional; Políticas Acadêmicas; Políticas de Gestão; Infraestrutura Física, de acordo com o Instrumento de Avaliação Institucional (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014). Os eixos contemplam as dez dimensões do SINAES previstas em Lei, que devem servir para orientar a avaliação interna e externa das instituições.

Em cada Instituição de Educação Superior (IES) as dez dimensões do SINAES são articuladas e coordenadas pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), responsável pela avaliação interna observando as diferentes dimensões do universo acadêmico. O processo todo compreende diagnosticar pontos positivos e negativos para mensurar se a instituição de educação superior atende aos critérios mínimos de ofertas de cursos superiores no contexto em que está inserida enfatizando autoavaliação com base nos princípios de participação, de gestão democrática, de orientação formativa e processual da avaliação.

Já a avaliação externa de cursos acontece de forma semelhante, é realizada também *in loco* por comissões de pares acadêmicos designados pelo INEP considerando:

**Dimensão 1.** Organização Didático-pedagógica;

**Dimensão 2 .** Corpo Docente e Tutorial;

**Dimensão 3.** Infraestrutura. Orienta a melhoria da qualidade e serve para os atos de regulação de Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento. Estes são atos formais do MEC que possibilitam a oferta de modo regular e legal dos cursos de graduação.

De modo geral o SINAES está caracterizado por atrelar regulação e avaliação, buscar a excelência e eficácia, tem por finalidades a melhoria da qualidade da Educação Superior no Brasil, o aumento da eficácia acadêmica e da efetividade social, o compromisso com a responsabilidade social, o respeito a diferença, à diversidade e a autonomia acadêmica, conforme estabelece a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, Art. 3º (Brasil, 2004).

O sistema de educação superior é diversificado e composto por instituições de diferentes organizações acadêmicas: universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais de ciência e tecnologia (Brasil, 2017a). A oferta pode ser pública: federal, estadual, municipal; ou privada. As instituições estaduais podem criar seus próprios sistemas de avaliação ou aderir ao SINAES; a oferta privada pode ser com ou sem fins lucrativos, dentro da oferta privada existem, por exemplo, instituições comunitárias que são sem fins lucrativos.

As universidades são as instituições que tem autonomia universitária para criar e autorizar seus próprios cursos e caracterizam-se pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e pela oferta de pós-graduação.

Diante desta complexidade, o SINAES estabelece os princípios de globalidade, transparência e o respeito à autonomia institucional, conforme a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004), muito embora essa autonomia é sempre relativa e acompanhada do cumprimento dos regimentos e requisitos legais para o funcionamento dos cursos e instituições. Este atrelamento as regras, algumas vezes pode fazer com que se processe a avaliação mais para atender requisitos legais, do que para gerar melhorias, qualificação e participação efetiva da comunidade acadêmica.

A avaliação se processa com os mesmos instrumentos, tanto em instituições públicas, como em privadas, os instrumentos são elaborados pelo INEP e aprovados pela CONAES. instituições e cursos têm instrumentos específicos. Para avaliar cursos os instrumentos são os mesmos, independentemente da organização acadêmica da instituição em que o curso é ofertado e avaliam organização pedagógica, corpo docente e infraestrutura (Brasil, 2017b).

#### **4. A política de avaliação na Argentina**

De acordo com Fernández Lamarra (2007) a década de 90 foi considerada à era da qualidade educativa e da integração nacional na América Latina, período em que se alcançou avanços na avaliação da Educação Superior. Ao mesmo tempo, a avaliação apresenta antagonismos, pois seus processos são complexos e nem sempre se estabelecem acordos sobre a qualidade da educação, sua eficiência e efetividade.

Na Argentina o desenvolvimento do processo de avaliação das instituições e de acreditação dos cursos é de responsabilidade da (CONEAU).

A CONEAU foi criada em 1995, com a promulgação da Lei da Educação Superior, como organismo responsável pelos processos de avaliação e credenciamento das instituições universitárias, foi instituída pelo Art.46 da Lei nº 24.521, de 20 de julho de 1995 (Argentina, 1995) que trata da Educação Superior, de 1995 tendo iniciado suas atividades efetivamente em agosto de 1996 (Fernández Lamarra, 2003). É, portanto, o organismo público respon-

sável pelos processos de avaliação institucional e acreditação de cursos de graduação e de pós-graduação na Argentina.

Este processo está organizado em ciclos e parte da seguinte organização, de acordo com as diferentes funções da CONEAU:

1. Emissão de recomendações sobre os projetos institucionais de novas universidades estatais e das solicitações de autorização provisória e definitiva de estabelecimentos em universidades nacionais e privadas;
2. Avaliação institucional externa em universidades nacionais e privadas;
3. Credenciamento institucional para reconhecimento provisório de novas universidades privadas e para o reconhecimento definitivo de instituições universitárias, com reconhecimento provisório;
4. Acreditação de programas de pós-graduação e de carreiras de graduação declaradas de “interesse público” como Engenharia, Arquitetura, Veterinária, Agronomia, Bioquímica, Farmácia, Medicina e Odontologia. Atualmente ocorre a discussão de avaliar os professorados, que são os cursos de formação de professores na Argentina, também considerados de interesse público;
5. Aprovação de projetos institucionais de novas universidades nacionais e provinciais. (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 2020a).

Nota: Elaboración propia.

Para Fernández Lamarra (2004) dentre as funções estabelecidas, está à outorga da autorização inicial para funcionamento de novas instituições, sendo que posteriormente realiza o acompanhamento que culmina com a licença para que elas funcionem de forma autônoma. Para as carreiras de risco social, ou seja, cujo exercício profissional requer garantias de segurança para a população, o credenciamento é obrigatório no país.

De acordo com as informações da CONEAU (2020b), a avaliação institucional é caracterizada por processos de autoavaliação e avaliação externa de pares, a avaliação externa é solicitada pela instituição após a realização de autoavaliação. A finalidade é de se implementar propostas de melhoria de qualidade e realizam-se a cada seis anos procurando analisar o que melhorou e as dificuldades encontradas.

A acreditação de cursos de graduação não é massiva, extensiva a todos os cursos, uma diferença em relação ao Brasil. Para realizar a acreditação utiliza *standares* estabelecidos pelo Ministério da Educação, de acordo com a *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria* (2020c). Estes *standares* são discutidos juntamente com as associações e entidades de acadêmicos dos respectivos cursos avaliados, como por exemplo, se pode comprovar em atas da *Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación* (ANFHE), nas atas disponíveis *online* se observa a discussão de como deve se proceder para realizar a acreditação dos cursos de graduação das Faculdades de Humanidades e Educação: proceder uma acreditação democrática e participativa; pertinente; política e autêntica; o que prescinde primeiramente do desenvolvimento de dimensões avaliativas acerca do desenho das formações e dos currículos destes cursos que serão acreditados (*Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación*, 2014). Assim, se nota um processo de envolvimento da comunidade acadêmica para que se provoque algum tipo de melhora de qualificação dos cursos ao longo do processo de acreditação.

Ainda sobre a acreditação nota-se a diferença em relação ao Brasil, pois a CONEAU realiza a acreditação de cursos de Pós-graduação, no Brasil esta responsabilidade é da CAPES, enquanto a responsabilidade pela avaliação dos cursos de graduação e das instituições de educação superior é do INEP.

Observa-se que a organização, o aparato e os efeitos dos diversos procedimentos avaliativos são complexos na medida que: “[...] *influye sobre las acciones futuras ejerciendo una presión externa y asegurando el cumplimiento*

*de determinadas orientaciones y políticas*” (Miranda; Lamfri, 2016, p. 53). Certamente as ações, as influências e os resultados de tantos processos avaliativos são diferentes para cada pessoa, se processam de forma diferente em cada instituição, e ainda, tem características específicas em cada país, mas é comum haver formas de efetivar a política de avaliação com semelhanças entre países. Este processo que vai se aproximando tem a ver com o modo como as políticas se massificam, ou se internacionalizam.

## 5. A política de avaliação em Portugal

De acordo com a legislação portuguesa a ideia de avaliar as universidades está intrinsecamente ligada à Lei de Bases do Sistema Educativo Português (LBSE) Lei nº 46, de 14 de outubro de 1986 (Portugal, 1986), estabeleceu que o sistema educacional fosse objeto de avaliação continuada, priorizando os aspectos educativos, pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, econômicos e financeiros e, ainda, os de natureza político-administrativo.

Neste contexto o Ensino Superior de Portugal é composto pelo sistema de ensino universitário e sistema de ensino politécnico com objetivos distintos. No caso do sistema universitário, no Art. 11, parágrafo 3º, estabelece: “Assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais que fomente o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica.” (Portugal, 1986, p. 3071).

Por sua vez, o parágrafo 4º trata do sistema politécnico definindo como objetivo para este nível: “Proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos, de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais.” (ibid, p. 3071).

A distinção entre esses dois sistemas de ensino superior, tem poucas especificidades porque ambos falam de uma formação cultural e técnica que habilite os estudantes para o exercício prático de suas atividades profissionais (Fonseca; Encarnação, 2012).

Para entender as propostas do sistema universitário é importante compreender a Lei nº 108, de 24 de setembro de 1988 (Portugal, 1988) que concede autonomia estatutária científica, pedagógica, administrativa e financeira,

sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino, portanto chamada lei da autonomia universitária. E ainda a Lei nº 54, de 5 de setembro, de 1990 (Portugal, 1990) que concedeu estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico, e o Decreto Lei nº 271, de 29 de agosto de 1989 (Portugal, 1989), que possibilita liberdade ao ensino superior particular e cooperativo, respeitando os critérios legais.

De acordo com Freitas e Verhine (2010), o sistema nacional de avaliação da educação superior em Portugal passou por três etapas/ciclos. O primeiro ciclo de 1995 a 2000, denominado Experiência-Piloto, teve importante participação do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e da Fundação das Universidades Portuguesas (FUP) na sua concepção e implementação de bases universitárias, sendo considerado um importante processo contínuo e sistemático de avaliação da Educação Superior em Portugal através de três pilares: autoavaliação, avaliação externa e relatórios de avaliação externa.

O segundo ciclo aconteceu no período de 2000 a 2006, coordenado pelo Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES). O grande avanço desse segundo ciclo em relação ao primeiro foi a inclusão de todo o sistema universitário: universidades públicas e privadas, politécnicos públicos e ensino superior particular e cooperativo.

O terceiro ciclo de avaliação de 2007 até os dias atuais, aconteceu a criação da Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). O objetivo desse ciclo era ter uma visão da totalidade da educação superior em Portugal, incluindo processos de avaliação e acreditação de cursos com vistas a se tomarem decisões concretas pelos órgãos de regulação em relação à qualidade dos cursos ofertados (Agência de Avaliação e Acreditação da Educação Superior, 2013).

A A3ES, instituída por recomendação da *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), além da avaliação e acreditação de instituições e cursos de graduação e pós-graduação é, também, responsável pela garantia da qualidade do sistema de ensino e pela inserção de Portugal no sistema europeu de qualidade do ensino superior.

A A3ES é uma instituição de direito privado, mas com utilidade pública, segue as orientações legais do Estado para exercer suas funções, entre as quais promover a internacionalização do processo de avaliação (Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, 2013).

Observa-se que a avaliação institucional é orientada por meio de um manual de avaliação e que há orientações específicas para Ensino Politécnico e Ensino Universitário, conforme orienta a Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. De acordo com a Lei portuguesa, Lei nº 38 de 16 de agosto de 2007 (Portugal, 2007), a avaliação da qualidade do ensino superior é obrigatória, o que significa que, neste momento, nenhuma instituição pode criar e iniciar o funcionamento de uma oferta formativa sem proceder à sua acreditação junto da A3ES.

A acreditação prévia baseia-se na análise documental por uma comissão de avaliação externa (CAE), das propostas apresentados pelas instituições em guia próprio disponibilizado pela A3ES. Comparado ao Brasil, o processo é similar, os documentos são acolhidos em uma plataforma de dados, constatada a veracidade dos documentos, a comissão de avaliação designada pela A3ES faz a verificação *in loco*. A existência da avaliação é os processos que permite a participação de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

## 6. Características em comum: a política de avaliação é internacionalizada

Observam-se alguns pontos em comum nos processos de avaliação analisadas nos âmbitos dos países Brasil, Argentina e Portugal.

### Quadro 1: Semelhanças nos processos de avaliação entre Brasil, Argentina e Portugal

Existência de políticas de avaliação

Desenvolvimento destas políticas a partir da década de 1990

Processos de avaliação a cargo de agências públicas, órgãos governamentais ou agências reguladas pelo governo (A3ES, por exemplo).

Preocupação com a qualidade e a regulação da educação superior

Processos de avaliação institucional e de cursos

Incentivam processos de autoavaliação institucional

Utilizam avaliação de pares acadêmicos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

As diferenças observadas podem ser sintetizadas no Quadro 2:

## Quadro 2: Diferenças dos processos de avaliação/acreditação entre Brasil, Argentina e Portugal

Característica	Brasil	Argentina	Portugal
Agência pública responsável pela avaliação/acreditação	INEP	CONEAU	
Agência privada responsável pela avaliação/acreditação			A3ES
Avaliação da graduação e da pós-graduação centradas na mesma agência		CONEAU	A3ES
Avaliação da graduação e da pós-graduação centradas em diferentes agências	Graduação: I NEP; pós: C APES.		
Avalia/acredita todos os cursos de graduação	X		X
Acredita somente cursos declarados de interesse público		X	

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A partir de uma análise breve, observa-se a década de 1990 como o período em que estes países implantaram ou sistematizaram a avaliação; o Estado adotou características de “regulador”, que conforme Barroso (2005) é um processo complexo, multinível que busca assegurar resultados e o exercício do controle da “qualidade” da oferta de educação. Este controle ocorre a partir de processos de avaliação que vão se sobrepondo, gerando muitos tipos, formatos e processos avaliativos, que superam a busca pela qualidade.

De acordo com Teodoro (2016), a disseminação da palavra qualidade tem a ver, entre outros processos, com a influência da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, na sigla em português). Este, assim como outros organismos multilaterais influenciam a composição de políticas locais, que acabam por se tornar globais. O autor demonstra como os indicadores lançados pela OCDE de 1992 até 2007 vão se modificando, ocorre na década de 1990 um projeto denominado INES (*Indicators of Educational Systems - Indicadores dos Sistemas Educativos*), entre os *standares*: resultados do im-

pacto da educação, recursos investidos, impactos da aprendizagem, entre outros, vão ganhando espaço e acabam delineando o que é qualidade, partindo da agenda da OCDE na década de 1990: “[...] nessa época, a qualidade do ensino, que serviu como questão de partida para o lançamento do projeto INES, possivelmente a mais significativa e importante atividade dessa organização internacional em toda a década de 1990”. (Teodoro, 2015, p. 865).

Os organismos multilaterais influenciam as políticas, mas em cada país esse processo assume características próprias, estabelecendo seus próprios sentidos. Assim pode-se perceber as políticas de avaliação da Educação Superior como um processo internacionalizado, que adquire, em contextos específicos de cada país, suas próprias características, demarcando este contexto de internacionalização.

Considerando os sentidos de qualidade em disputa entre isomorfismo e equidade (Morosini, 2014), compreende-se que buscando observar as políticas de avaliação nesta perspectiva comparada, a disputa se evidencia ainda mais. Observa-se um controle maior exercido sobre todos os cursos de graduação, com a avaliação permanente em Portugal e cumprindo com o acordo do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES) no que concerne em atender a qualidade na União Europeia (UE), no Brasil, cumpre-se com a avaliação e os requisitos de avaliação externa e interna determinados pelo SINAES (Brasil, 2004), ao passo na Argentina somente os cursos considerados publicamente relevantes são avaliados.

Em que pese as diferenças, Akkari (2011) discute que as políticas educacionais têm um trânsito global, neste trânsito há uma disputa sobre como cada Estado-nação exerce influência, ou se apropria das políticas. “De modo geral, podemos afirmar que os conceitos, as reformas, as inovações e empréstimos circulam entre os países”. (Akkari, 2011, p. 14). Entre os desafios e paradigmas que circulam nos debates recentes estão a qualidade da educação e a obrigação de resultados e prestação de contas. (Akkari, 2011).

Portanto a relevância das discussões das temáticas supracitadas, qualidade, prestação de contas, controle de investimento, a avaliação se fortalece cada vez mais nos contextos nacionais e internacionais. Tais aspectos justificam, em boa parte, as semelhanças observadas entre as políticas de avaliação comparadas, mesmo que com procedimentos e nuances específicas, respeitados cada um dos contextos: Brasil, Argentina e Portugal.

## Referências

- Akkari, A. (2011). *Internacionalização das políticas educacionais: Transformações e desafios*. Petrópolis: Vozes.
- Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación de Universidades Públicas. (2014). *Acta XXIV Reunión Plenaria de ANFHE*. 02 y 03 de junio, 2014. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Recuperado de <http://www.anfhe.org.ar/archivos/actas/pdf/Acta%20XXIV%20Plenario%20San%20Luis.pdf>.
- Argentina. Ministerio de Educación de la Nación. (1995). Ley de Educación Superior, nº 24.521, de 20 de julho de 1995. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Argentina. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2020a). *Que és la CONEAU*. Recuperado de: <https://www.coneau.gov.ar/coneau/que-es-la-coneau/>.
- Argentina. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (2020b). *Evaluación institucional*. Recuperado de <https://www.coneau.gov.ar/coneau/evaluacion-institucional/>
- Argentina. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2020c). *Acreditación de carreras de grado*. Recuperado de <https://www.coneau.gov.ar/coneau/acreditacion-de-carreras/carreras-de-grado/>
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 26, nº 92, 725-751.
- Bonitatibus S. G. (1989). *Educação Comparada: conceito evolução e métodos*. São Paulo: EPU.
- Brasil. (2004). *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm)
- Brasil. (2017a). *Decreto nº 9.234, de 15 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm)

- Brasil. (2017b). Portaria MEC n. 1.383, de 31 de outubro de 2017. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF. n. 210, Seção 1, p.15, de 01 de nov. de 2017b.
- Brasil. (2020). Tribunal de Contas da União (TCU). *Mecanismo de Accountability*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/mecanismos-de-governanca/mecanismo-de-accountability.htm>
- Bray, M; Admson B; Mason M. (2015). *Pesquisa em educação comparada: abordagens e métodos*. Brasília: Liber Livro.
- Dias Sobrinho, J. (2011). Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In: Dias Sobrinho, J.; Balzan, N. C. Orgs. *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. 5. ed. São Paulo: Cortez.
- Fernández, Lamarra, N. (2003). Evaluación y Acreditación en la Educación Superior Argentina. Buenos Aires: IESALC/ CONEAU, 2003. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001398/139867s.pdf>
- Fernández, Lamarra, N. (2004). *La Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Situación, Tendencias y perspectivas*. Estudio Regional: IESALC.
- Fernández, Lamarra, N. (2007). *Educación superior y callidad en América Latina y Argentina: los procesos de evaluación y acreditación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Trés de Febrero.
- Fernandez Lamarra et al (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fonseca, M. P; Encarnação, S. (2012). *O Sistema de Ensino Superior em Portugal em mapas e em números*. Coleção série readings n. 4. Lisboa: A3SE. Recuperado de [http://www.a3es.pt/sites/default/files/R4\\_MAPAS&Nos\\_0.pdf](http://www.a3es.pt/sites/default/files/R4_MAPAS&Nos_0.pdf)
- Freitas, A. A. M.; Verhine, R. E. (2010). *Avaliação da educação superior: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal*. Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA. Recuperado de <http://www.portal-seer.ufba.br/index.php/entreideias/article/view/6200>

- Gil, A. C. (2011). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas.
- Ferreira A. G. (2008). O Sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. *Educação*. Porto Alegre, v. 31, nº. 2, 124-138.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2015). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*. vol. 5. Brasília: INEP. Recuperado de <http://inep.gov.br/documents/186968/484109/SINAES+-+Sistema+Nacional+de+Avaliação+da+Educação+Superior+Vol+5/ee07ce50-a60f-4614-9aac-01bfe168df5f?version=1.2>
- Manzon, M. (2015). Comparações entre lugares. In Bray, M; Admson B; Mason M. *Pesquisa em educação comparada: abordagens e métodos*. Brasília: Liber Livro, 127-167.
- Miranda, E.; Lamfri, N. Z. (2016). Globalización neoliberal y productivismo académico: sus efectos em el trabajo de los profesores-investigadores de universidades Argentinas. In Cunha, C.; Jesus, W. F.; Matos de Souza, M. F. (Orgs.). *Políticas de Educação: Cenários globais e locais*. Brasília: Líber Livro.
- Morosini. M. C. (2009). Qualidade na educação superior: tendências do século. *Estudos em avaliação educacional*. São Paulo, v. 20, n 43, 165-186.
- Morosini. M. C. (2015). A Pós-graduação no Brasil: formação e desafios. RAES – Revista Argentina de Educación Superior. Año 1/ Número 1/ Noviembre 2009. Recuperado de <http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/518.pdf>
- Morosini, M. C. (2014). Qualidade da Educação Superior e Contextos Emergentes. *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, 385-405. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a07v19n2.pdf>
- Portugal (1989). *Decreto Lei nº 271, de 29 de agosto de 1989*. Aprova o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo de Portugal. Recuperado de <https://dre.tretas.org/dre/36860/decreto-lei-271-89-de-19-de-agosto#text>.
- Portugal. (1986). *Decreto-Lei nº 46, de 14 de outubro 1986*. Lei de Bases de Sistema Educativo – LBSE. Portugal, 1986. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/222361>>. Acesso em: 19 ago. de 2019.
- Portugal (1988). *Lei nº 108, de 24 de setembro de 1988*. Lei de Autonomia das universidades Portuguesas - LAU. Recuperado de [http://www.apesp.pt/xms/files/Legislacao/L\\_108\\_1988.pdf](http://www.apesp.pt/xms/files/Legislacao/L_108_1988.pdf)

- Portugal (1990). *Lei nº 54, de 5 de setembro de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/556606>
- Portugal (2007a). *Lei n.º 38 de 16 de agosto de 2007*. Aprova o regime jurídico do ensino superior de Portugal. Recuperado de [http://www.a3es.pt/sites/default/files/L\\_38-2007\\_RJAES.pdf](http://www.a3es.pt/sites/default/files/L_38-2007_RJAES.pdf)
- Portugal (2007b). Decreto-Lei n. 369 de 5 de novembro de 2007. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) e aprova os respectivos estatutos. *Diário da República*, n.º 212/2007, Série I de 2007-11-05. Páginas: 8032 – 8040, 2007b. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/369/2007/11/05/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 7 maio de 2020.
- Portugal (2013). *Manual de Avaliação*. Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. Recuperado de <https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- Portugal (2017). *Avaliação Institucional*. Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. Recuperado de: <https://www.a3es.pt/pt/avaliacao-e-auditoria/guioes-e-procedimentos/avaliacao-institucional>
- Teodoro, A. N. D. (2015). A construção da educação mundial ou o lugar da Educação Comparada no estudo das políticas (e práticas) de educação. *RBPG*, Brasília, v. 12, n. 29, p. 859 - 877, dezembro. Recuperado de <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/citationstylelanguage/get/associacao-brasileira-de-normas-tecnicas?submissionId=972>.
- Teodoro, A. N. D. (2016). Novas tecnologias de governança e reconfiguração dos modos de regulação das políticas de educação. In: Cunha, C.; Jesus, W. F.; Matos de Souza, M. F. (Orgs.). *Políticas de Educação: Cenários globais e locais*. Brasília: Líber Livro. 31-44. Recuperado de [https://socialeducation.files.wordpress.com/2015/01/politica-de-educacao\\_completo.pdf](https://socialeducation.files.wordpress.com/2015/01/politica-de-educacao_completo.pdf).

## Bionotas

**Rosane Carneiro Sarturi.** Pedagoga, Especialista em Currículo por Atividades e Orientação Educacional, Mestre e Doutora em Educação, Pós-doutorado em Políticas Públicas na Universidade de Valência - Faculdade de Filosofia e Ciência da Educação. Professora Associada IV da UFSM no Departamento de Administração Escolar. Líder do Grupo de Pesquisa ELOS/CNPq. Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) do Centro de Educação/UFSM.

**Correo electrónico:** rcsarturi@gmail.com

**Mônica de Souza Trevisan.** Professora do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no Instituto Federal Farroupilha, Campus Panambi, RS. Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria. Desenvolve pesquisas na área de políticas públicas de avaliação da educação superior; integrante do grupo de pesquisa Elos; Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GESTAR).

**Correo electrónico:** monica.trevisan@iffarroupilha.edu.br

**Antônio Carlos Minussi Righes.** Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no IFFar, campus São Vicente do Sul, RS. Pós-doutorado em andamento no PPGE/UFSM. Doutor em Educação e Mestre em Engenharia de Produção pela UFSM. Especialista em Gestão Empresarial (URI/RS) e em Didática e Docência do Ensino Superior na UNIGUAÇU/PR. Graduado em Administração e em Formação Pedagógica em Educação Profissional e Tecnológica.

**Correo electrónico:** acmrighes@gmail.com

**Viviane Martins Vital Ferraz.** Pedagoga. Especialista em Psicopedagogia e Orientação. Especialista em Docência do Ensino Superior. Mestre em Educação e Doutoranda em Educação pela UFSM. Professora do Ensino Fundamental da Educação Básica.

**Correo electrónico:** vivi.mvferraz@gmail.com

## 15. Los desafíos universitarios y la reforma de la Ley de Educación Superior Argentina

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

### RESUMEN

El sistema universitario argentino creció de manera importante durante el período 2003-2015. Este proceso implicó un replanteo de la relación entre la universidad, el estado y la sociedad. Al interior de la comunidad universitaria los planteos autonomistas fueron dando pasos a propuestas de compromiso social y de despliegue de una función social más compleja. Desde el estado se identificó a la universidad como uno de los actores institucionales claves para el desarrollo con inclusión social. Al mismo tiempo, se democratizó el acceso a la universidad que comenzó a ser vista como un derecho social. Todas estas transformaciones ocurrieron bajo la vigencia de la Ley de Educación Superior (LES) del año 1995, que tan sólo recibió modificaciones parciales. A partir del anuncio del Presidente argentino Alberto Fernández de impulsar una reforma de la normativa, los autores de este artículo se proponen un recorrido crítico por lo que consideran una serie de problemas que la nueva legislación podría contemplar. Estos desafíos surgen tanto del análisis de la biografía producida durante los últimos años, así como de experiencias de gestión concretas en instituciones y organismos de educación superior.

**Palabras clave:** Universidad; Ley de Educación Superior; Reforma; Argentina.

## 15. University challenges and the reform of the Higher Education Law in Argentina

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

### ABSTRACT

The Argentine university system grew extraordinarily between 2003 and 2015. This process implied a reconsideration of the relationship between University, State and Society. Whereas inside the university community, isolationist and protectionist approaches began to give way to proposals linked to social commitment and to a more complex social function, the State identified the University as a key institutional factor for social inclusion. Simultaneously, the University started to be regarded as a right by society. All these transformations took place during the term of the Higher Education Law (Ley de Educación Superior) of 1995, which only had some modifications, the most substantial ones occurring in 2015, by the end of the aforementioned period. Based on the announcement made by Argentine president Alberto Fernández, whose objective is to foster a reform of the law, the authors of this paper aim at analyzing the potential drawbacks the new legislation should look at. These challenges arise from the analysis of the biography produced during the past years, as well as from concrete management experiences in Higher Education institutions and agencies.

**Keywords:** University; Higher Education Law; Reform; Argentina.

## 15. Os desafios universitários e a reforma da Lei da Educação Superior Argentina

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

### RESUMO

O sistema universitário argentino cresceu de forma inusitada no período 2003-2015. Esse processo implicou uma reformulação da relação entre Universidade, Estado e Sociedade. Enquanto no interior da comunidade universitária os posicionamentos isolacionistas e de resguardo deram lugar a propostas de compromisso social e implantação de uma função social mais complexa; desde o Estado se identificou a universidade como um dos principais atores institucionais para o desenvolvimento com inclusão social; ao mesmo tempo que a sociedade começou a enxergar a universidade como um direito. Todas essas transformações aconteceram sob a vigência de Lei de Educação Superior (LES) de 1995, que sofreu algumas modificações, porém a mais substancial ocorreu no ano de 2015 ao final do período mencionado. A partir do anúncio do Presidente argentino Alberto Fernandez de impulsar uma reforma da normativa, os autores deste artigo se propõem um percurso crítico por o que consideram uma série de problemas que a nova legislação deveria contemplar. Esses desafios surgem tanto da análise da bibliografia produzida durante os últimos anos quanto das experiências de gestão concretas em instituições e organismos de Educação Superior.

**Palavras-chave:** Universidade; Lei de Educação Superior; Reforma; Argentina.

## 15. Défis universitaires et réforme de la loi argentine sur l'Enseignement Supérieur

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

### RESUMÉ

Le système universitaire argentin s'est développé de manière inhabituelle au cours de la période 2003-2015. Ce processus impliquait de repenser la relation entre l'Université, l'État et la société. Tandis qu'au sein de la communauté universitaire, les propositions isolationnistes et de sauvegarde cèdent la place à des propositions d'engagement social et de déploiement d'une fonction sociale plus complexe, l'État a identifié l'université comme l'un des principaux acteurs institutionnels du développement avec inclusion sociale ; en même temps que de la société, l'université a commencé à être considérée comme un droit. Toutes ces transformations ont eu lieu sous l'effet de la Loi sur l'Enseignement Supérieur (LES) de 1995, qui n'a subi que quelques modifications, dont la plus importante s'est produite en 2015 à la fin de la période mentionnée. Sur la base de l'annonce du président argentin Alberto Fernández de promouvoir une réforme de la réglementation, les auteurs de cet article proposent une tournée critique à travers ce qu'ils considèrent comme une série de problèmes que la nouvelle législation devrait envisager. Ces défis découlent à la fois de l'analyse de la biographie produite ces dernières années, ainsi que des expériences concrètes de gestion dans les institutions et organes de l'enseignement supérieur.

**Mots-clés:** L'université ; Loi sur l'enseignement supérieur ; Réforme ; Argentine.

## 1. Introducción

En su mensaje del primero de marzo del año 2020, el Presidente Alberto Fernández anunció su intención de impulsar una nueva Ley de Educación Superior (LES). La normativa vigente ya tiene un cuarto de siglo y es necesario analizar sus resultados concretos, sus aciertos y sus limitaciones.

En sus inicios la Ley 24.521/95 fue muy resistida por sectores de la comunidad académica y también de los partidos políticos. El repudio a la aprobación de la LES se integró a la oposición general al gobierno de Carlos Saúl Menem. No pocos de los críticos de la norma la conceptuaron, directamente y sin fisuras, como parte del neoliberalismo que había que derribar en el país. Una lectura de este tipo se mantiene hasta nuestros días y tiende a bloquear el rescate de un conjunto de aciertos que tuvo la normativa.

A nuestro modo de ver, la norma tuvo varios aspectos positivos y no fue meramente negativa. Entre otros aciertos, la LES integró la educación superior universitaria y no universitaria bajo un mismo sistema y creó ámbitos de coordinación regional (CPRES) e interinstitucional (Consejo de Universidades). La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) instaló una cultura positiva de la evaluación y contribuyó a una mayor regulación del subsistema privado. Por el contrario a lo que especulaban quienes se opusieron a LES, esta no cercenó la autonomía, sino más bien habilitó márgenes importantes a las propias instituciones en temas académicos, administrativos y presupuestarios.

Incluso, la norma no fue un obstáculo para implementar el programa de desarrollo universitario y científico iniciado por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández que eran sumamente críticos al neoliberalismo. Esta cuestión es una muestra de que en realidad la LES no era simplemente una regulación neoliberal, sino que, para ser más exactos, integró aspectos de la tradición reformista y también del nacionalismo popular universitario.

Sobre todo, en lo relativo a la cuestión de la regulación de un sistema que estuvo en constante crecimiento durante las últimas décadas. Puede decirse entonces que, por un lado, la ley fue lo suficientemente flexible como para adaptarse a los tiempos y a los gobiernos de distinto signo ideológico y partidario; y, por otro, que las sucesivas modificaciones fueron corrigiendo algunos de los elementos justamente cuestionados de la misma.

La normativa tuvo tres modificaciones parciales con las leyes 25.573/02, que incluyó cuestiones de discapacidad; con la 25.754/03, que auspició la formación de posgrado de la educación superior no universitaria (artículo 39 Bis); y con la 27.204/15, denominada Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior, que derogó los aspectos más cuestionados de la normativa del año 1995. Esta última modificación eliminó la posibilidad de arancelar los estudios de grado y obligó al estado a garantizar el financiamiento universitario. Además, la nueva modificación limitó la posibilidad de que las casas de altos estudios firmen convenios que alienten la mercantilización. La norma puntualizó que el control administrativo corresponde a la Auditoría General de la Nación y que las universidades deben tener auditorías internas para garantizar la transparencia en el uso de los recursos (artículo 59 Bis). Dicha reforma de la LES sancionó la modalidad de ingreso libre e irrestricto y los principios de la gratuidad instaurados en 1949. A su vez, en la nueva formulación la educación superior dejó de ser concebida como un servicio, tal como aludía el texto original de la LES, y pasó a ser comprendida como un derecho, en sintonía con la Declaración Final de la CRES del 2008 y como en los hechos venía siendo concebida por las políticas públicas que desplegó el estado argentino entre 2003 y 2015.

Al mismo tiempo, es importante remarcar que la política de acceso irrestricto que introdujo la ley 27.204/15 es de difícil aplicación sin el aumento de los recursos necesarios, puesto que de esa forma se traslada la tensión por el ingreso a las universidades, que con escasos recursos no pueden resolver en el sentido que la ley estipula; sobre todo, teniendo en cuenta que desde el año 2015 la norma fue el recorte presupuestario. En paralelo, es menester recordar que dicha política de ingreso puede profundizar las tendencias preexistentes de una especie de "mercado" educativo que resulta en la masividad de carreras muchas veces tradicionales y que no siempre son estra-

tégicas para cada región (ver Desafíos 4 y 5). Este es uno de los problemas relevantes en términos de matrícula que es necesario resolver con el concurso del estado y las universidades, mediante políticas que trabajen en armonizar el derecho individual, el derecho social y colectivo y las demandas del estado y la sociedad (ver Desafío 7).

Retomando, la LES fue teniendo una aceptación cada vez mayor y si bien hay expresiones aisladas que ven todo negativo en ella, es innegable que con sus defectos y sus limitaciones, ha contribuido decididamente a conformar un sistema universitario. En definitiva, la ley tiene aspectos positivos y muchos de los negativos o cuestionados ya fueron modificados en alguna de las tres reformas parciales que reseñamos. La posibilidad de debatir y de sancionar una nueva normativa es una gran posibilidad para proponer las cuestiones no incluidas en la ley. Asimismo y tema fundamental, es un momento auspicioso para buscar acuerdos básicos para enfrentar y resolver los problemas de la educación superior, que son diversos y que no siempre se resuelven con un mero cambio de ley. A continuación, vamos a realizar un recorrido sucinto por un conjunto de temas y de desafíos pendientes que consideramos estratégicos para que las universidades contribuyan más eficientemente a la resolución de los problemas nacionales y sociales del país y la región.

## **2.Desafíos estratégicos para las universidades**

### **Desafío 1: mejorar la tasa de graduación**

El camino es lograr mayor cantidad de egresados y no menor cantidad de ingresantes para que los porcentajes nos den mejor. Los altos niveles de abandono durante los primeros años y el desgranamiento posterior a la largo de la carrera son indicadores alarmantes<sup>(1)</sup>. Estos nos revelan los déficits propios de nuestro sistema y son la muestra de cómo impacta la desigualdad económico-social en las trayectorias educativas. Aún más, estos datos con-

<sup>(1)</sup>Tomando al sistema como un conjunto, los datos recabados por el Departamento de Información universitaria (2018) para el año 2017 revelan que el porcentaje de retención en el primer año es de 63% y que los egresados en el tiempo teórico es del 29,4%.

tradicen los valores un sistema universitario que se piensa a sí mismo como democrático y que propone una igualdad basada en el acceso común al conocimiento.

A pesar de la ampliación de cobertura y del carácter no arancelado de los estudios de grado, la desigualdad económico-social sigue siendo una variable que impacta en la permanencia y conclusión de los estudios universitarios. Así lo revelan estudios cualitativos y cuantitativos que muestran cómo se incrementó el porcentaje de egreso en los quintiles más ricos de nuestra población (Chiroleu, 2013, 2017; Lattuada, 2017; Morresi y Marquina, 2016). Con todo, es necesario destacar que los programas de becas tuvieron un impacto positivo para la finalización de los estudios de los estudiantes de los quintiles más pobres. Esto revela el papel central que puede cumplir el estado mediante sus políticas en la construcción de mayor igualdad (Lucardi y Piqué, 2019)<sup>(2)</sup>. Por ello, es necesario seguir estudiando el impacto de estas políticas y cómo podrían mejorarse a futuro para concluir en una mejora de la tasa de graduación.

Sin embargo, la cuestión de la escasa graduación no se agota en una cuestión socio-económica. También influyen las problemáticas en la formación básica, la falta de articulación entre universidad y escuela media, entre todo un conjunto de aspectos que abordamos como desafíos en otros puntos de este trabajo<sup>(3)</sup>. Sumado a ello, hay elementos propios de las estructuras universitarias que alimentan estas tendencias negativas. Por un lado, las instituciones dictan planes de estudios exageradamente rígidos, con dinámicas de cursadas tradicionales o exclusivamente presenciales. Si tenemos en

<sup>(2)</sup> Anabella Lucardi y Alejandro Piqué (2019) recientemente realizaron un estudio sobre el impacto de los programas de Becas Universitarias, Bicentenario y Progresar en las Universidades Nacionales ubicadas en el conurbano bonaerense.

<sup>(3)</sup> Ana María Ezcurra en *Igualdad en educación superior: un desafío mundial* (2013) realizó un agudo análisis sobre las múltiples dimensiones en que la desigualdad afecta la trayectoria de los estudiantes universitarios. Para ello abordó este problema desde categorías como *habitus* y *status*. Sumado a esto, ella hace hincapié en el rol que pueden tener las instituciones en generar condiciones de igualdad para evitar lo que llama una inclusión excluyente.

cuenta que los estudiantes universitarios en Argentina en su mayoría trabajan y algunos de ellos también tienen familiares a su cargo, todo ello hace necesario pensar dinámicas de cursadas más flexibles. Al mismo tiempo, la incertidumbre sobre qué estudiar, hace que muchas veces la primera elección no sea lo suficientemente meditada o acompañada. Para atender este tema, es necesario aplicar políticas de orientación vocacional, tutorías y tender a desarrollar planes de estudio menos rígidos que faciliten la integración de trayectorias. Tenemos que mejorar la formación pedagógica de los docentes universitarios, consolidar sistemas administrativos más amigables y garantizar políticas de inserción de los estudiantes mediante pasantías. Estas y otras acciones tienden a allanar los obstáculos para la finalización de los estudios<sup>(4)</sup>.

Para enfrentar los problemas mencionados anteriormente, las universidades y el conjunto del Estado tienen que promover políticas y acciones. Por un lado, se tiene que mejorar la infraestructura disponible y esto debería incluir una ampliación de las residencias estudiantiles, que la experiencia internacional muestra como un factor potente de retención. En segundo lugar, hay que promover más becas y mejores estipendios que permitan que el estudiante viva de ellas, a la vez que una exigencia mayúscula en cuanto a resultados de los becarios. Tercero, se deben promover modificaciones de los planes de estudio en relación a los objetivos de graduación que nos proponamos y del tipo de profesionales necesarios para el país. Cuarto, hay que modificar las actitudes de algunos docentes que todavía creen que si tienen muchos aplazados son buenos profesores. Quinto, tenemos que crear estructuras administrativas más amigables para que puedan constituirse en un factor de acompañamiento a los estudiantes de los primeros años. Hoy con la obligatoriedad de la virtualidad el tema es más acuciente. Por último, debemos apoyar una mejora sustantiva en idioma español y matemáticas en los colegios secundarios.

<sup>(4)</sup> Para pensar políticas en este sentido creemos interesante recuperar lo que Sandra Carli (2012) denomina experiencia universitaria, ya que desde nuestra perspectiva esta dimensión puede enriquecer nuestras iniciativas y hacerlas más efectivas, ya que tiene en cuenta no solo el aspecto institucional, sino también la perspectiva de quienes habitamos la universidad.

Por si ya no fueran pocas las dificultades, a todo esto se agrega la pandemia del COVID 19 que multiplica los problemas antes mencionados y les da una dramaticidad que puede echar por tierra la política de incrementar el número de nuestros estudiantes y egresados.

**Desafío 2:** profundizar la articulación entre sistema universitario y educación secundaria

Ambos niveles educativos suelen acusarse de ser los causantes del problema del abandono durante el primer año. Por un lado, la universidad le endilga a la escuela una formación deficiente. En ese acto la universidad revela una característica propia de su cultura institucional: ella no se considera parte del conjunto del sistema educativo, sino como una élite separada. Por otro, desde el nivel secundario se le endilga a la universidad, ser una institución que con sus dispositivos y prácticas “espanta” y promueve mecanismos elitistas de selección que perpetúan las desigualdades de educación y formación.

A partir del mejoramiento de la situación económica durante el período 2003-2015, la obligatoriedad de la escuela secundaria con la nueva Ley de Educación en el año 2006 y luego la creación de 19 universidades –en localidades que anteriormente no contaban con instituciones de educación superior universitaria— se produjo un crecimiento de la cantidad de personas en condiciones de cursar estudios superiores. Sumado a ello, una serie de transformaciones en el imaginario de la universidad, nos referimos a la aparición de conceptos como la educación como derecho (Rinesi, 2015) y el paradigma de compromiso de la universidad con la población y su territorio, auspiciaron la conformación de una nueva conciencia en torno a la importancia de la articulación entre escuela secundaria y la universidad <sup>(5)</sup>. Sin em-

<sup>(5)</sup> Dos documentos interesantes en este cambio de concepción fueron la Declaración Final de La Conferencia Regional de Educación Superior En América Latina y El Caribe de los años 2008 y 2018. En el libro *Filosofía y política de la universidad* (2015) Eduardo Rinesi realiza un recorrido muy interesante sobre la cuestión de la universidad como un derecho individual y colectivo, donde nos invita a pensar no sólo el acceso, la permanencia y el egreso, sino el hecho de que la sociedad toda debe verse beneficiada de algún modo por lo que la universidad hace. También es interesante revisar los estatutos de las universidades ya que a partir del año 2009 comienzan a aparecer con fuerza la jerarquización de la función social de la universidad y de la articulación con el territorio, esta se manifiesta en la incorporación de Consejos Sociales o en la curricularización de la extensión.

bargo, los problemas persisten. En los aspectos relativos a la organización institucional de la universidad, debemos decir que perviven inercias excluyentes y mecanismos burocráticos ineficientes y aleccionadores que son necesarios revisar. Para ello, debemos revisar nuestros propios presupuestos pero es imperioso trabajar en una articulación temprana con la escuela secundaria, ya que no alcanza con una charla o con una visita, sino que hay que buscar diversos mecanismos que permitan prefigurar la experiencia del pasaje de un nivel a otro.

Con todo, esto no será suficiente, resta abordar las cuestiones relativas a la formación y contenidos, ya que no podemos negar la necesidad de la mejora en la formación básica. Para ello, planteamos poner en marcha proyectos conjuntos y estables en el tiempo entre la universidad y la escuela: programas de formación de formadores, de trabajo interinstitucional en torno a expectativas y demandas entre los niveles. En todas estas instancias hay que tener presente la problemática a nivel nacional, pero también la mediación local y provincial. En esta última perspectiva, las universidades son fuentes de producción de información relevante para la puesta en marcha de acciones y programas. Obviamente, una política más activa en este punto contribuiría decisivamente.

Es menester destacar que para que estas políticas tengan éxito se requiere tener objetivos claros y vocación de transformación. La alta tasa de abandono significa fallar en nuestra misión institucional y hay que abandonar un discurso que asocia calidad con exclusión. La universidad no debe ser la esfinge que por medio de enigmas sanciona o abre paso hacia las respuestas de los secretos más protegidos. No debemos contentarnos con el diagnóstico de la existencia de un déficit en la formación, eso puede ser engañoso y sancionar profecías autocumplidas. Por el contrario, debemos precisar de qué hablamos cuando hablamos de ese déficit, debemos preguntarnos ¿qué esperamos hoy de un estudiante universitario? ¿Acaso nuestras ideas en torno a las expectativas de formación siguen siendo adecuadas o son heredados de ideas anticuadas sobre la universidad, basadas en una concepción de institución reproductora de la desigualdad permanente?

Por último, restaría afirmar una estrategia de abordaje, el estado nacional debería generar líneas de acción duraderas para encarar con estabilidad y continuidad programas de estas características, que requieren de articulación

de múltiples actores, de consensos a nivel local entre escuelas y universidad que no se construyen inmediatamente. La lógica de financiamiento de muchos pequeños proyectos llevó a la fragmentación, así como, el lanzamiento de megaproyectos sin anclajes para la continuidad dejó a otros en el limbo.

De cara a una reforma normativa, es importante revalorizar los ámbitos de articulación que creó la LES como los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

### **Desafío 3:** revertir una estructura presupuestaria injusta

La principal fuente de recursos de las universidades nacionales se aprueba por Ley del Congreso de La Nación y se distribuye en las funciones de Salud, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica. Existen, además, recursos provenientes de programas especiales de la Secretaría de Política Universitaria (Incentivos, becas, etc.), del MINCYT (CONICET, Agencia, etc.) o de otras dependencias gubernamentales (INTI, INTA, CNEA, etc.).

Cuando se observan presupuestos por alumno, bibliotecas, comedores, aulas, laboratorios, encontramos injusticias enormes. En buena medida, la distribución de los recursos emanados de la ley nacional queda sujeta a la negociación política y no siempre responde a indicadores objetivos (cantidad de estudiantes, egresados, costo de carreras, etc.) o a una planificación estratégica federal y nacional.

Para revertir este inconveniente, la Secretaría de Política Universitaria y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) impulsaron documentos y acuerdos que, si bien son útiles, no terminaron de resolver las asimetrías. Queda mucho por hacer para alcanzar una distribución más equitativa entre las regiones del país y entre las universidades nuevas y las ya consolidadas.

Tenemos que definir si vamos a aplicar una distribución equitativa o un esquema de prioridades nacionales (por ejemplo, según territorio o disciplina o algún otro criterio), con lo cual el hecho de una distribución desigual quedaría justificada por esas prioridades. En la actualidad no se cumple ni una ni la otra, lo que lleva a irracionalidades mayúsculas, a subutilización de recursos en algunos casos y a faltantes en otros.

Asimismo, es importante avanzar hacia una inversión planificada federalmente y con una perspectiva social, productiva, demográfica y cultural nacional. Es central el debate sobre la formación de nuevos mecanismos para

la distribución de los fondos de investigación, ciencia e infraestructura, con el objetivo consolidar las cuatro funciones de la universidad (docencia, investigación, transferencia y cooperación) en todas las instituciones del país.

Las modificaciones presupuestarias deberían encararse desde las prioridades que se fijan a nivel global en materia de crecimiento de la matrícula, distribución proporcional de las carreras, desarrollo regional, avance científico, impulso de patentes propias, cooperación con el entorno, equilibrio ecológico, etc. Y en esta cuestión nos interesa señalar un aspecto esencial que analizamos en el apartado siguiente.

#### **Desafío 4:** incrementar la matrícula en carreras imprescindibles para nuestro futuro

Todas las carreras son necesarias, pero ¿en qué proporciones? Hoy las ingenierías están muy por detrás de lo que necesitaremos si Argentina avanza. Otro tanto ocurre con las carreras de Enfermería o las dedicadas a las Ciencias Agrarias. En el año 2013 el 41% de los estudiantes universitarios de los subsistemas público y privado estaban cursando una carrera perteneciente a la rama de las Ciencias Sociales, el 25% lo hacía en las Ciencias Aplicadas, el 17% en las Ciencias Humanas, el 14% en las Ciencias de la Salud y el 3% en las Ciencias Básicas. De este total, alrededor del 25% se encontraba realizando las carreras de Derecho y de Economía y Administración. Mientras que si observamos la distribución de los nuevos inscriptos en el año 2017 puede observarse leves cambios en estos porcentajes, los estudiantes inscriptos a carrera de las Ciencias Sociales no alcanzan un 38,4%, en Ciencias Aplicadas un 20,9%, en Ciencias Humanas un 18%, en Ciencias de la Salud un 18,8% y un 2,7% en Ciencias Básicas. En total los inscriptos a carreras relacionadas con la ciencia y la tecnología en los años 2018 y 2019 oscila entre un 23 y un 24% (Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias, 2013, 2018, 2019).

Estos datos abren diversos posibles interrogantes: ¿Las comunidades donde están radicadas las universidades demandan esas orientaciones?, ¿la economía nacional hoy está requiriendo esos perfiles? y ¿dichos egresados tendrán una inserción laboral acorde con su formación?; ¿Es necesario planificar la expansión de las carreras en consonancia con el estado nacional?, ¿debe regionalizarse la oferta académica?, ¿deberían orientarse los ingresos hacia

carreras prioritarias?, ¿son efectivos los programas especiales de financiamiento o es necesario avanzar en acuerdos institucionales e intergubernamentales?

**Desafío 5:** terminar con el divorcio entre la decisión de crear una carrera por parte de una institución, el estado que la financia y los lineamientos estratégicos de desarrollo nacional

Con el actual sistema institucional, las universidades tienen autonomía para expandir la oferta académica y están obligadas a garantizar una amplia accesibilidad en el ingreso.

La Ley de Educación Superior otorgó a las universidades la potestad de crear carreras de grado y de posgrado. Esta norma fijó que las instituciones públicas nacionales tienen una amplia autarquía económica y financiera y que el estado es el responsable de proveer los recursos para su funcionamiento. Con este fin, el Congreso Nacional aprueba el presupuesto universitario ordinario y luego otras dependencias gubernamentales financian programas especiales, obras, becas, etc.-

La reforma de la LES impulsada con la norma 27.204/15 reforzó el concepto de que los estudios de grado son gratuitos y detalló que los cursos de ingresos universitarios no pueden tener un "*carácter selectivo excluyente o discriminador*".

Si bien las carreras de interés público y las del nivel de posgrado son evaluadas por la CONEAU, dicha revisión es académica y no atiende las cuestiones presupuestarias de las instituciones y tampoco del estado nacional.

La apertura de una carrera sin una correcta evaluación de la disponibilidad de los fondos correspondientes puede generar serias dificultades a las universidades. Esta complejidad aumenta aún más, en aquellas ofertas que requieren mayores recursos de apoyo (laboratorios, prácticas, entre otros).

Algunas carreras surgen con Contratos Programas con el Ministerio, cuestión que le permite a la universidad garantizar la sustentabilidad y que le da al estado nacional un instrumento para la planificación y fomento de áreas prioritarias. Si bien en varios casos los presupuestos anuales posteriores a la apertura de una carrera pueden ir corrigiendo este problema, eso también implica un acrecentamiento de los recursos que el estado nacional debe destinar sin una discusión previa acerca de su necesidad.

Frente a esta realidad podríamos preguntarnos: ¿el estado nacional debería intervenir más activamente en la decisión de apertura de las carreras? ¿Se debería potenciar el modelo de Contrato Programa?

En la actualidad, hay un proyecto de ley en el Senado de la nación que quiere avanzar en esta temática que es de las de mayor importancia. En el mismo, se plantea la creación de varios mecanismos para impulsar carreras estratégicas definidas previamente por un Consejo Asesor en el que participarían varias entidades gubernamentales.

### **Desafío 6:** incrementar los concursos docentes y las dedicaciones exclusivas y semi-exclusivas

Habría que suprimir la existencia de docentes a cargo de cursos en situación laboral irregular y ad-honorem. Para poder construir una institución académica con bases sólidas es deseable que los docentes realicen su tarea de manera estable (ingreso mediante concurso) y con dedicaciones exclusivas o semi-exclusivas. Esto permite que además de docencia, los profesores realicen tareas de investigación y de cooperación. Asimismo, el concurso garantiza ciudadanía y la dedicación facilita su participación política y social en una institución cogobernada.

Según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), al año 2019 había 137.357 docentes universitarios y 11.218 preuniversitarios. El 11% de los profesores tiene dedicación exclusiva, el 18% semi-exclusiva, el 68% dedicación simple y el 3% "otras". Completan la estructura de gestión 4.369 autoridades y 53.750 no-docentes. (Departamento de Información..., 2019).

La LES estableció que el ingreso a la carrera académica es por concurso público. Solamente con carácter excepcional y justificado, las universidades pueden contratar profesores interinamente. La norma puntualizó que los concursados no pueden representar un porcentaje inferior al setenta por ciento de las plantas. El artículo 78 de la LES estableció plazos para el cumplimiento de estas pautas, cuestión que no se efectuó en muchos casos. Estas y otras cuestiones fueron ratificadas por el Decreto 1246/15 que homologó el Convenio Colectivo. Pese a lo que dice la norma y a lo que indica la excelencia académica, siguen existiendo docentes contratados, docentes interinos sin concursar y otros que ejercen su labor de forma *ad honorem*.

Más allá de lo normado deberíamos reflexionar: ¿cómo hacer posible la universalización de los concursos?, ¿cómo mejorar las dedicaciones docentes? y ¿qué recursos demandaría dicha decisión y en qué plazos podría implementarse?

Por lo demás, no se nos escapa que, en muchos casos, la escasez de concursos obedece no a un criterio académico sino a pujas por cuotas de poder y control de la institución. En la medida que muchos estatutos universitarios permiten que sólo los docentes concursados tengan derechos políticos, la regulación de los concursos constituye un arma para orientar el sesgo que deberán tener quienes dirigen las instituciones de educación superior. El tema se resolvería si una norma separara los concursos de los derechos políticos estableciendo que debe permitirse participar electoralmente y ser candidato a cualquier docente con más de dos años de antigüedad.

### **Desafío 7:** avanzar hacia sistemas de ingreso más homogéneos

La diversidad de sistemas de ingresos expresa que nuestras universidades todavía conforman un sistema muy lábil. La ley 27204 impulsó el ingreso irrestricto en el nivel de grado y puntualizó que las universidades tienen que garantizar “*procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional*” y que en ningún caso estos pueden adquirir “*un carácter selectivo excluyente o discriminatorio*”.

Atendiendo este principio general, las universidades autónomas definen distintos tipos de ingresos y de nivelaciones. En algún momento sería oportuno tender a conformar un sistema nacional que genere las mismas condiciones y posibilidades de ingreso en todas las instituciones.

Asimismo, es importante tener en cuenta que dicha ley no incluyó nuevos recursos y que no es fácil garantizar su efectiva implementación. El crecimiento acelerado de la matrícula suele derivar en inconvenientes de falta de aulas y de ámbitos de prácticas o de carencia de docentes y de no-docentes.

Por lo demás, está el problema de aquellas carreras que, por sus características, requieren de prácticas muy específicas. Es el caso paradigmático de medicina la que requiere actividades en centros de salud ajenos a la educación superior y que, por definición, tienen un número acotado de posibilidades para incorporar practicantes. Ciertamente es que la existencia de simuladores alivia bastante este problema pero no lo resuelve enteramente. Por ende,

hay una tensión objetiva entre esta norma y la realidad de las posibilidades de prácticas.

Por último, no se nos escapa que en esta temática aparecen fuertemente los intereses profesionales que, a fin de conservar una proporción entre graduados y usuarios potenciales, subrayan, en ocasiones en exceso, estas dificultades arriba mencionadas, amén de controlar los cuerpos docentes existentes.

### **Desafío 8:** evitar la colonización de las carreras acreditables por parte de las corporaciones profesionales

La LES de nuestro país estableció mediante su artículo 43° la obligatoriedad de la acreditación de las carreras que pudieran comprometer el interés público. La inclusión de las carreras en dicho artículo implica la asignación exclusiva de funciones específicas del campo laboral a un determinado título de grado y esto genera que otras titulaciones queden excluidas de la habilitación para dichas funciones. Esto dio lugar a una práctica de acaparamiento y parcelamiento especulativo por parte de las corporaciones profesionales, cuyo objetivo indisimulado es el de ampliar las extensiones de sus títulos cual si se tratara de un dominio o de una reserva de mercado.

Sumado a esto, cabe aclarar que esta potestad otorga cierto poder de veto y se puede ejercer un bloqueo corporativo e impedir que una determinada universidad acredite su carrera si su titulación no se adapta a lo prescripto. Sin dudas, este es un efecto no deseado del artículo 43° que originalmente tenía como objeto ampliar el poder del estado en la materia. Además, otra consecuencia negativa de la existencia de estándares es que, al hacer hincapié en planes de estudio, en características de los docentes y en recursos materiales, homogeneiza excesivamente estas disciplinas.

El objetivo de la declaración de interés público supuso contrarrestar los efectos aislacionistas de la autonomía y garantizar estándares de calidad en todo el sistema caracterizado por un proceso de expansión y diversificación. El aseguramiento de calidad funcionaría también como contrapeso a la lógica del prestigio que las universidades más antiguas utilizan para autolegitimar su calidad. Sin embargo, en la definición de los contenidos mínimos para cada carrera siguen teniendo un peso excesivo las comunidades disciplinares específicas.

A pesar de los intentos por introducir otros actores en la determinación de las exigencias de lo que debe estudiarse en cada carrera siguen primando los intereses corporativos y disciplinares. Frente a ello y para afirmar la función social que deben tener nuestras universidades, creemos necesario que al momento de definir estándares y contenidos la participación de actores de la producción, de los gobiernos provinciales y locales, de los sindicatos, de la ciudadanía, etc. De lo contrario, los procesos de acreditación tenderán a reproducir los poderes existentes en los campos específicos.

**Desafío 9:** sistema de acreditación que no asigna centralidad a los resultados de la enseñanza

El actual esquema de estándares basado en análisis de insumos y procesos, además de ser muy pesado y sobre el cual ya las universidades hemos “aprendido” como sortearlos, debe dar paso a un esquema más centrado en los resultados de la enseñanza. La LES plantea que debe acreditarse las profesiones reguladas por el estado “cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público” y las carreras de posgrado. Este principio que fue inicialmente cuestionado por algunas universidades, hoy se instaló como parte de una positiva cultura institucional. La acreditación favorece la calidad y permite articular la producción del saber con los intereses públicos de la comunidad y del estado.

En no pocos casos, las evaluaciones se tornaron un rígido esquema burocrático más centrado en el cumplimiento de trámites y de formalidades propias del mismo sistema, que en los resultados y en el impacto que produce el saber. Se corre el riesgo de edificar una carrera de investigación y docencia más anclada en cumplir con los trámites, que en textualizar e intervenir en la solución de problemas.

Sería oportuno avanzar hacia un sistema de acreditación que reconozca y que fomente la importancia del saber aplicado y de la articulación entre la educación, la investigación y la transferencia con el medio social y productivo.

Debemos estar atentos a los saberes producidos por fuera de nuestras universidades y a los permanentes avances científicos y tecnológicos aplicados. Es importante reconocer los trayectos profesionales y el capital cultural y científico de docentes con otras trayectorias.

La rigidez de los estándares y el no reconocimiento de otros saberes, conlleva el peligro de inducir a una educación atemporal y carente de una articulación con el medio y con la producción.

**Desafío 10:** sistema de acreditación que tiende a homogeneizar excesivamente los planes de estudio

El sistema de acreditación de nuestro país contempla la evaluación de instituciones y la acreditación de carreras. La evaluación supone reconocer la heterogeneidad del sistema y la acreditación tiende a homogeneizar las carreras. Esto es posible debido a que el primer proceso trabaja sobre la autoevaluación que la propia institución hace. Mientras que el segundo, obliga a todas las carreras a adaptarse a los estándares mínimos que se han definido a nivel nacional.

Es sobre este proceso de homogenización que queremos advertir algunos límites. Tal como lo advertimos anteriormente, la definición de los estándares está atravesada por relaciones de poder, por lo tanto, el proceso de acreditación a dichos estándares implica una uniformización a valores dominantes en el área científica y disciplinar, que se pretende universalizar. Entonces, el límite concreto que aparece es que la acreditación tiende a consolidar relaciones de fuerza existentes y a la definición de calidad que ellas detentan. Por lo tanto, solo queda a las universidades adaptarse a las mismas y ahí se acaba la pregunta por la calidad.

Estamos aquí ante un peligro de la uniformización que limita la idea de calidad. Se podría ampliar este concepto y estos mecanismos sumando la centralidad de la pertinencia. A través de ello podremos ir construyendo otros mecanismos de aseguramiento de la calidad, que sean capaces de habilitar otros recorridos según las particularidades y demandas regionales. A partir de acá, será posible pensar planes de estudio y dinámicas institucionales que incorporen y dialoguen con mundos muy dinámicos como el científico y técnico o el de la producción. Actualmente nuestras carreras son poco permeables a cualquier transformación, y así como creo que no hay que enamorarse de la idea de un mundo dinámico y una universidad anquilosada, tampoco creo que debamos hacer lo inverso y terminemos por convertir nuestra debilidad en virtud.

**Desafío 11:** fortalecer y democratizar la gestión de la universidad

La universidad es una institución sumamente compleja que administra fondos estatales, que tiene normas académicas, presupuestarias y un proyecto institucional que desarrollar en el marco del cogobierno y el debate.

Esta particularidad requiere de proyectos, de ideas y de liderazgos. En una institución cogobernada sería deseable que predominen debates en torno al proyecto de universidad y su articulación con el país. No obstante, es común y corriente que se impongan lógicas centrífugas y atomizantes en el acaecer de la organización, que son la consecuencia de la primacía que adquiere la puja entre grupos internos como forma de entender la participación política. Este tipo de lógicas suelen menospreciar el rol ejecutivo propio de los órganos unipersonales. En este marco, los órganos de cogobierno se pueden tornar en escenarios de disputas por el monopolio de lugares, más que de ideas e iniciativas<sup>(6)</sup>. Todo esto concluye en que la disputa por cuotas de poder internas, en muchos casos, reemplaza la discusión sobre la misión y función de la universidad. La universidad no es de quienes, circunstancialmente, la administran, sino que es una institución del estado y debe cumplir sus metas institucionales.

Este balance suena antipático, pero es necesario enfrentarlo. No pocas instituciones reproducen una cultura política de carácter corporativa, electoralista, clientelar, con una deformada idea de la negociación política que lleva a perder de vista los objetivos. Tenemos que poner en cuestión las actuales estructuras y culturas políticas universitarias que sueldan excesivamente lo partidario, lo personal y lo académico. En varios casos se concibe la política universitaria como algo en sí y no como una herramienta para alcanzar un proyecto institucional y de país.

Esto ha llevado a que los órganos de cogobierno expresen los intereses de estructuras de poder y se conviertan en verdaderas máquinas de impedir. Lo paradójico, es que de esta forma los órganos de cogobierno colaboran en la formación de instituciones inmóviles. Es habitual escuchar discursos revolucionarios en la universidad, cuando en realidad esas mismas instituciones son conservadoras y no pueden cambiar un plan de estudios, crear una asignatura, o modificar investigaciones.

<sup>(6)</sup> La discusión sobre el rol del cogobierno en nuestras universidades es un tema complejo, en tanto que implica poner en cuestiones elementos considerados centrales de la propia tradición de las universidades argentinas. Para reconstruir estos debates recomendamos la lectura de *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (Atario et al., 2011).

Consideramos importante valorar las funciones ejecutivas, unipersonales y de gestión cotidiana. Estos roles deben tener legitimidad para la acción y la posibilidad para dar respuesta a problemas inesperados.

Vinculado al tema de la gestión, creemos que debe introducirse un debate sobre la distribución de las representaciones. Propugnamos diferenciar entre los derechos políticos y la carrera académica. Como ya adelantamos, no puede ser que meramente voten y sean elegidos los profesores que ingresan por concurso, ya que esta garantía no es un derecho real de toda la comunidad académica. O se cumple con la LES y todos los profesores concursan teniendo los mismos derechos políticos o se les otorga ese derecho al conjunto de trabajadores.

Asimismo, no es deseable que una mayor jerarquía académica dentro de una cátedra o ámbito docente, se traduzca en mayor poder político. Las divisiones académicas entre titulares y ayudantes no deberían llevarse al plano de la distribución de los cargos.

Deberían prohibirse las reelecciones indefinidas, declararse incompatible la presencia en los órganos colegiados por parte de estudiantes y graduados con pertenencia asalariada a la universidad, así como de lobistas del sector privado<sup>(7)</sup>. Sería oportuno establecer incompatibilidades al ejercicio de gobierno, con la firma de contratos o venta de servicios con la universidad. La nueva LES debe obligar a las universidades a ser transparentes en el uso y el rendimiento de los fondos públicos. Esto es, debe fijar reglas éticas fuertes que permitan la efectiva gestión administrativa y política.

El tipo de elecciones indirectas de autoridades puede ser puesto en debate. Algunas instituciones implementaron el voto directo y ponderado y puede ser una opción a fomentar en la LES. Sin embargo, esta tiene sus problemas, ya que si bien puede romper ciertas prácticas poco democráticas, puede

<sup>(7)</sup> Tal como fuera sancionado por la Ley Taiana: "(...) es incompatible con el ejercicio de la docencia universitaria o funciones académicas que le sean correlativas, el desempeño de funciones jerárquicas o de asesoramiento, remuneradas o no al servicio de empresas multinacionales o extranjeras, como así también la pertenencia a organizaciones u organismos internacionales cuyos objetivos o accionar se hallen en colisión con los intereses de la Nación" (artículo 11, Ley 20.654/74).

convertirse en mecanismos electoralistas desapareciendo así la especificidad propia de la participación en la universidad.

En definitiva y lejos de simplificar el tema, debemos continuar reflexionando en torno a la particularidad de la institución y de los sentidos de la actividad política siendo críticos de las tradiciones que hemos heredado.

### **Desafío 12:** igualdad de género

Durante los últimos años el movimiento de mujeres logró que se visibilicen la desigualdad de la cual son objeto las mujeres y disidencias. Junto con esto, denunciaron la ausencia de políticas públicas referidas a esta problemática, conquistaron toda una serie de reivindicaciones y dejaron planteada en la agenda pública una serie de problemáticas que aún persisten sin resolución. Para ello, el actual gobierno nacional creó un ministerio específico.

A lo largo del siglo XX las mujeres han conquistado toda una serie de derechos, entre ellos el de acceder a la universidad y hoy componen la mayoría de la población estudiantil. Sin embargo, siguen existiendo desigualdades en el ámbito de la educación superior. Una de ellas es la que se manifiesta, por ejemplo, en el escaso número de mujeres que ocupan los cargos de mayor jerarquía, ya sean autoridades, docentes y no docentes. Según Morga de (2018), la proporción de mujeres se reduce significativamente en la medida que los cargos están más encumbrados en el escalafón.

Hace unos años un conjunto importante de universidades, tomaron este tema y crearon áreas específicas. En este camino han creado protocolos sobre violencia de género. También, trabajan junto con la escuela en la desmitificación de que determinadas carreras son femeninas y tales otras masculinas. Más aún, diversas universidades han sancionado reglamentos tendientes a la paridad para la conformación de las listas y los órganos de cogobierno. Sin dudas, una futura ley deberá tomar esta agenda.

### **Desafío 13:** mejora de la educación superior

no universitaria para su actualización y elevación de su calidad

Ya sea por sus dimensiones, por su rol en la formación docente y también porque está ganando lugar como alternativa para la formación técnico-profesional, la educación superior no universitaria es un sector de nuestro sistema educativo muy importante. Aun así, esta ocupa un lugar marginal

en los debates referidos a la educación superior. Lamentablemente, cuando se la hace ingresar a este debate se la mira como un espacio de menor jerarquía, debido a que se la piensa exclusivamente con una finalidad de empleabilidad<sup>(8)</sup>. En función de esto, proponemos no limitar la discusión del nivel superior no universitario a partir de una supuesta finalidad única para el empleo, ya que tanto la universidad como las instituciones de educación superior no universitarias tienen como sentido la formación integral del ciudadano, que trascienda las posturas economicistas de empleabilidad, pero que de ninguna manera pueden desconocer la dimensión social e individual de la formación para el trabajo.

Desde nuestra perspectiva, uno de los puntos centrales para abordar la mejora del sistema de educación superior no universitaria radica en brindar más opciones de formación a quienes se egresan. Con este fin, las universidades ofrecen Ciclos de Complementación Curricular, Diplomaturas y Posgrados. Al mismo tiempo, como manifestamos en el punto sobre la educación media, es menester avanzar en conocer más que es lo que ocurre en este nivel, por lo tanto otra de las formas que puede contribuir en la mejora es que tanto universidad como instituciones de educación superior no universitaria realicen de manera conjunta proyectos de investigación y extensión que tengan como preocupación las problemáticas de la escuela. Esto es vital para pensar los cambios necesarios en la formación superior.

#### **Desafío 14:** Desarrollo insuficiente de la educación virtual

Producto de las medidas de aislamiento social dictadas por el gobierno nacional, todas las instituciones educativas se vieron obligadas a dar un salto hacia la virtualidad. Producto de experiencias previas, muchas universidades contaban con cierto bagaje, mientras que otras tenían desarrollos muy incipientes en la materia. Aun cuando no sabemos con certeza cuáles serán las reformas que nuestra sociedad va a tener que plantearse producto de esta

<sup>(8)</sup> Distinguimos aquí empleabilidad de trabajo, dado que este remite a una dimensión estrictamente económica, sin embargo, sostenemos que no debe reducirse a ella la categoría trabajo. Puesto que, por el contrario, trabajo es una categoría que contiene a esa dimensión económica y le suma a ella dimensiones humanistas y sociales; por lo tanto, trabajo es una categoría integral (Levy, 2012).

situación inesperada, podemos aseverar que la modalidad de educación virtual ganará un espacio antes desconocido. Ante esta situación queremos plantear una mirada crítica, buscando cierta equidistancia entre posiciones que ven la democratización absoluta en la utopía tecnológica y quienes plantean una nostalgia, llamémosla conservadora, que cree que todo pasado fue mejor por defecto (Rama, 2008).

Partimos de un hecho, antes y después de la pandemia nuestro problema central fue y seguirá siendo la desigualdad. Esta atraviesa todas las dimensiones de nuestra vida individual y social, laboral y educativa, etc. Incluso, nuestras propias instituciones son desiguales, concretamente, en recursos, en historia, en experiencia. Por lo tanto, aquello que la pandemia hizo fue poner de relieve esferas particulares de esta desigualdad, por caso: la desigualdad en la implementación de la tecnología a las funciones esenciales de la universidad. Entonces, una primera cuestión que surge es la necesidad de compartir experiencias entre universidades y de fomentar líneas de financiamiento específicas tendientes a que las universidades con escaso desarrollo puedan llevar adelante este proceso en condiciones de mayor equidad.

En segundo lugar, los esquemas de educación virtual permiten ampliar la cobertura de educación, eliminan costos de traslado, entre otras virtudes. Incluso, sino fuera por la tecnología no se podría haber llevado adelante las actividades correspondientes a la primera etapa del año. Todo esto nos habla de las potencialidades de la educación virtual, no obstante, el proceso de virtualización operó y profundizó desigualdades, como por ejemplo, en el acceso a la conexión y a la tecnología necesaria. También puso en un brete a los docentes, estos tuvieron que hacer un cambio de modalidad sin tener experiencia previa, ni reflexiones suficientes en torno a los cambios necesarios en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Muchos nos dimos cuenta de que la virtualización no se reduce a reemplazar el aula, sino que requiere de la producción de contenidos específicos para la modalidad. Estos cambios influyen en las tareas administrativas y de gestión cotidiana.

Hace tiempo ya que hemos cuestionado la creencia ilustrada en torno a las potencialidades igualadoras del conocimiento *per se*. Durante el siglo XIX la razón civilizatoria mostró su faceta colonizadora y eurocéntrica. Durante el siglo XX, la razón fue puesta al servicio de la destrucción de la humanidad. Incluso, aquella idea que rezaba que alcanzaba con la voluntad para con-

quistar las luces se enfrentó a una realidad muy concreta: la voluntad no es suficiente para doblegar condiciones de desigualdad estructurales. La confianza en las virtudes democratizadoras de la tecnológica en sí guarda una relación con aquellos postulados del proyecto de la modernidad. Por nuestra parte sostenemos que esta experiencia debe ayudarnos a pensar la educación virtual. La virtualización no puede ser un mandato aceptado acríticamente o como una adaptación a “los nuevos tiempos”, por el contrario, esta es una decisión profundamente política. En conclusión, la pandemia y la virtualización no deberían ser encaradas suspendiendo nuestra discusión y acción por la inclusión educativa, por la construcción de una universidad y profesionales comprometidos con el pueblo, sino que por el contrario debemos ubicar estas discusiones en un nuevo contexto.

### **Desafío 15:** los límites de la experiencia del Consejo de Universidades

La LES le dio varias potestades al Consejo de Universidades. Entre otras, la de intervenir en la articulación del sistema de Educación Superior. El Consejo está facultado para participar en la definición de las cargas horarias y de los contenidos de los planes de estudio. Interviene en la fijación de los alcances de los títulos y también participa junto a otros actores en la formulación de los estándares que aplicará la CONEAU.

En no pocos casos, su funcionamiento ha sido poco expeditivo. A lo largo del tiempo, se implementaron acciones puntuales para optimizar su funcionamiento. Un ejemplo son los nuevos acuerdos para resolver las solicitudes de apertura de oferta académicas fuera de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

Sería importante dinamizar el funcionamiento del Consejo de Universidades. Con este fin, se podrían definir con mayor precisión los circuitos de toma de decisiones de cada una de sus competencias.

### **Desafío 16:** agilizar la dinámica del organismo de acreditación

Prácticamente el 90% las carreras son objeto de acreditación público lo cual hace que una parte importante de la universidad trabajé para la acreditación en lugar de que la acreditación ayude al sistema. En el universo de los posgrados todas las carreras se presentan a evaluaciones y a acreditaciones periódicas cada tres o seis años. Luego de más de dos décadas de funciona-

miento de la CONEAU, se podría ver la posibilidad de prorrogar plazos de duración de la acreditación de los posgrados o incluso otorgar acreditación definitiva a carreras evaluadas en varias oportunidades y categorizadas de excelencia.

Se podría garantizar la calidad y se evitaría el enorme esfuerzo que supone la acreditación permanente, que obliga a las universidades a destinar grandes cantidades de tiempo y recursos.

El artículo 43 de la LES reconoció la existencia de profesiones reguladas por el Estado y destacó la importancia de definir parámetros y las evaluaciones en todas las carreras cuyo ejercicio pueda comprometer el interés público.

A partir de su aprobación e implementación, se viene poniendo en tensión el alcance del artículo 43. El Consejo de Universidades planteó que en muchos casos hay que definir con más exactitud qué se entiende por "profesiones reguladas", "riesgo de modo directo" y "criterio restrictivo" de la nómina de títulos y actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

### **Desafío 17:** una universidad para la ciudadanía educativa sudamericana

Las 33 universidades que el Imperio Español creó en América fueron, paulatinamente, construyéndose como hispanoamericanas y articularon el pensamiento de Europa con las realidades y particularidades de nuestra geografía y cultura. Esta circunstancia auspició la peculiar educación de la dirigencia política e intelectual que protagonizó la Independencia del continente. José Gaspar García Rodríguez de Francia se formó en la Universidad de Córdoba y Bernardo Monteagudo estudió en Chuquisaca, solamente por dar dos ejemplos.

En no pocos casos, luego de la Independencia las universidades no reforzaron su sentido hispanoamericano, sino más bien que miraron a Inglaterra y Francia debilitando la necesaria educación americanista del sector dirigente. Así fue, como nuestros gobernantes y pensadores estuvieron distantes de lo que ocurría a su alrededor y siguieron una agenda meramente europea.

La Reforma de 1918 propugnó por la formación de una conciencia sudamericana y favoreció la formación de redes de intelectuales y agrupaciones de estudiantes. Esta tradición política e intelectual atravesó todo el siglo XX y auspició diversas expresiones académicas y científicas favorables a la formación de una agenda educativa regional.

EL MERCOSUR y luego la UNASUR y la CELAC apoyaron ámbitos para la articulación y el trabajo conjunto entre las áreas universitarias, de acreditación y ministeriales. A nuestro modo de ver, todas estas experiencias son favorables, pero aún estamos lejos de construir una verdadera ciudadanía sudamericana.

La nueva LES podría incluir artículos sobre el tema, favoreciendo la articulación entre instituciones de todos los países y tendiendo a la consolidación de una Ciudadanía educativa sudamericana.

### **3. A modo de cierre**

Seguramente, esta lista de desafíos no es exhaustiva, pero ayudará a analizar los problemas que tenemos por delante sin que por ello creamos que una norma jurídica lo puede todo.

Sócrates no tenía tablets ni pizarrones electrónicos porque después de todo lo que da, mejor dicho, lo que debe dar la universidad, es enseñar a pensar. La cuestión es lograr profesionales al servicio de nuestro país y nuestro pueblo, profesionales que sepan pensar por sí mismos en función de las necesidades de todos.

Las herramientas, las normas, la infraestructura ayudan, pero no resuelven.

## Referencias

- Atario, D., Baccaro, P., Camou, A., Marquis, C., Nosiglia, C., y Rinesi, E. (2011). *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Universidad de Palermo.
- Carli, S. (2012). *El estudiante universitario. Hacia una historia presente de la educación pública*. Siglo XXI.
- Chiroleu, Adriana (2013). Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil. En M. Unzué y S. Emiliozzi S. (Comp.), *Universidad y políticas públicas, ¿en busca del tiempo perdido?* CABA: Imago Mundi.
- Chiroleu, A. (2017). La universidad en los gobiernos Kirchner: la expansión de oportunidades y sus matices. *Voces en el Fénix*, 8(65), pp. 66-73.
- Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe. (2008). <https://www.oei.es/historico/salactsi/cres.htm>
- Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. (2018). *Integración y Conocimiento*, 7(2). <http://cres2018.unaj.edu.ar/documentos/>
- Departamento de Información Universitaria de la Secretaria de Políticas Universitarias. (2013). *Anuario de Estadísticas Universitarias - Argentina 2013*.
- (2018). Síntesis de información. Estadísticas Universitarias 2017 - 2018.
- (2019). Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019.
- Ezcurra, A. M. (2013). *Igualdad en educación superior: un desafío mundial*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Lattuada, Mario (2017). Deserción y retención en las unidades académicas de educación superior. Una aproximación a las causas, instrumentos y estrategias que contribuyen a conocer y morigerar su impacto. *Debate Universitario*, 10, pp. 100-113.
- Lucardi, Anabella, and Alejandro Piqué. (2019). *Políticas públicas y democratización universitaria*. Undav.
- Levy, E. (2012). *Desafíos políticos de la educación de jóvenes y adultos: articulaciones posibles con la formación de trabajadores*. En F. Finnegan (Ed.), *Educación de jóvenes y adultos: políticas, instituciones y prácticas*. Aiqué Grupo.
- Ley nacional de Educación Superior 24.521. (1995). <http://www.coneau.edu.ar/archivos/447.pdf>

- Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de educación superior Ley 27204/2015. (2015). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254825/norma.htm>
- Ley Universitaria 20564/1974.  
<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002644.pdf>
- Morgade, G. (2018, mayo). Las universidades públicas como territorio del patriarcado. *Política Universitaria*, 5, pp. 32-43.
- Morresi, S. D. y Marquina, M. (2016). *Universidad y equidad. Apuntes de investigación sobre políticas universitarias en la Argentina contemporánea*. En E. Rinesi, J. Smola, C. Cuello, y R. Leticia (Eds.), *Hombres de una república libre. Universidad, inclusión social e integración cultural en Latinoamérica* (pp. 149-168). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rama, C. (2008). Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior. *Revista Diálogo Educativo*, 8(24), pp. 341-355.
- Rinesi, E. (2015). *Filosofía y política de la universidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Bionotas

**Ernesto Villanueva.** Licenciado en Sociología, se especializa en temas de educación superior, políticas universitarias y acreditación y evaluación de la calidad de la educación universitaria. Durante varios periodos presidió la CONEAU, fue director del CONICET y ha tenido a su cargo el rectorado de la UBA. Actualmente, es Rector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.  
**Correo electrónico:** rectorado@unaj.edu.ar

**Aritz Recalde.** Sociólogo (UNLP), magister en Gobierno y Desarrollo (UNSAM) y Doctor en comunicación (UNLP). Docente universitario de la UNAJ y la UNLa y actualmente Secretario de Investigación y Posgrado de esta última institución. Se especializa en temas de historia de la Educación Superior. Publicó, entre otros libros, *Intelectuales, peronismo y universidad* (2016) y en co-autoría con Ernesto Villanueva, *Los Cuatro Peronismos Universitarios* (2020).  
**Correo electrónico:** aritzr@yahoo.com.ar

**Julián Dércoli.** Licenciado en Historia (UBA) y docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Autor del libro *La Política Universitaria del Primer Peronismo* y de numerosas publicaciones relativas a la historia de la universidad y a las discusiones que la atravesaron los últimos años. Actualmente, se desempeña como becario del CONICET con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento.  
**Correo electrónico:** jdercoli@unaj.edu.ar