



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



Promoviendo la
educación superior
para todas las personas

Diez ejes para repensar la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe

Una contribución a la Conferencia Mundial de
Educación Superior de la UNESCO

Artículos de expertos

Diez ejes para repensar la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe

Una contribución a la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO

Artículos de expertos

UNESCO IESALC, 2023

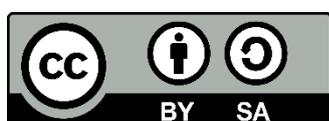
Publicado en 2023 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, Francia, y por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Edificio Asovincar, 1062-A, Av. Los Chorros con Calle Acueducto, Altos de Sebuacán. Caracas, Venezuela. info-iesalc@unesco.org

© UNESCO 2023

Código de documento: ED/HE/IESALC/IP/2023/29

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorio, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras, o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de Acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Diseño gráfico y montaje: UNESCO IESALC

Foto de la portada: Patrik Göthe en Unsplash, sin restricciones de copyright conocidas

Este informe y todos sus materiales puede ser descargado en www.iesalc.unesco.org

Autores (*en orden de aparición en la publicación*): Marmolejo, Francisco; Vilela, Miriam & Vilches-Norat, María; Salmi, Jamil; Lemaitre[†], Maria José; Didou, Sylvie; Brunner, José Joaquín & Alarcón, Mario; García de Fanelli, Ana; Guadalupe, César; Gacel-Ávila, Jocelyne; y Fernández Lamarra, Norberto.

Editoras: Galán-Muros, Victoria y Blancas, Alep

Comunicación: Maneiro, Sara

Agradecimientos: Se agradecen las revisiones y comentarios del equipo de analistas de UNESCO-IESALC, Clarisa Yerovi, Daniela Gallegos, Eglis Chacón, Jaime Roser Chinchilla, Luz Gamarra, Mauricio Escribens, y el liderazgo de Francesc Pedró.

En memoria de Maria José Lemaitre[†]

Una académica incansable, cuya visión, reflexiones e ideas contribuyeron de manera significativa al desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior de América Latina y El Caribe.

Esperamos que los anhelos y futuros para la educación superior descritos en esta publicación nos permitan recordar su esencia, ideales y compromiso con la educación superior.

Introducción

El mundo está viviendo un momento de cambios drásticos y acelerados en los últimos años, una volatilidad sin precedentes como antesala a un futuro incierto. Hoy enfrentamos una serie de complejos desafíos globales de carácter económico, social y político que nos hacen cuestionar nuestro entendimiento sobre el mundo, incluida la educación superior.

En el marco de este escenario, y como resultado del cambio tecnológico, la digitalización y las crisis producto de la pandemia por COVID-19, la educación superior (ES) se ha transformado de manera significativa en los últimos dos años. Las instituciones de educación superior (IES) han desarrollado una serie de acciones para integrar nuevos formatos de educación y adaptar sus dinámicas a las necesidades y demandas del entorno.

Este cambio reactivo de las IES nos ha invitado a cuestionar de manera más profunda el papel de la ES y su contribución al desarrollo sostenible, así como el potencial rol que de manera proactiva puede jugar la ES en los ecosistemas de conocimiento e innovación. Como parte de este ejercicio se ha puesto en valor el qué, y cómo se enseña, qué se investiga y para quién, hasta qué punto están preparados los egresados de educación superior para ingresar al mercado laboral y para ser agentes de cambio social, y en general, de qué manera las IES están contribuyendo y pueden contribuir a resolver los grandes problemas de la humanidad.

En una apuesta por proporcionar información de utilidad, que permita a los principales actores de la ES en América Latina y el Caribe (ALC) contar con elementos para el desarrollo de políticas públicas y la toma de decisiones, UNESCO IESALC reunió a diez expertos de la ES en la región para analizar los retos y oportunidades, presentes y futuros, de la ES en ALC.

Esta publicación compila diez artículos, que de manera estratégica abordan las temáticas prioritarias para la ES definidas por UNESCO en la Conferencia Mundial de Educación Superior realizada en Barcelona en mayo de 2022. A través de sus páginas, los autores presentan un análisis del impacto del COVID-19, y el estado que guardan la educación para el desarrollo sostenible, la inclusión, la calidad y relevancia de los programas, la movilidad y la cooperación internacional, la gobernanza, la producción de datos y conocimientos, así como una reflexión sobre los futuros de la educación superior en la región. Con una visión propositiva, los autores

presentan los principales avances de la región en estas temáticas, sus áreas de oportunidad, y las posibles estrategias para atenderlas.

Este documento se complementa con otros tres que incluyen: 1) la revisión y análisis del tratado dado a estas mismas temáticas en las anteriores Conferencias Regionales de Educación Superior para Latinoamérica y el Caribe, 2) los resultados de una consulta pública organizada por UNESCO IESALC sobre educación superior realizada en la región, y 3) el resumen del contenido de una serie de 11 webinars realizados sobre estos temas organizados por UNESCO-IESALC. Todos ellos están disponibles en la web de UNESCO-IESALC.

Esperamos que este documento, que representa la opinión de expertos en la región con una amplia experiencia en los diferentes aspectos de la ES, pueda ser un punto de partida para el análisis actual y futuro de la ES en la región. Deseamos que el conocimiento y las reflexiones compartidas por los autores les inviten a cuestionarse, a promover el debate en sus instituciones, y les brinden elementos para promover la reinvención de la educación superior de sus entornos.

Contenido

Introducción.....	5
1. El impacto del COVID-19 en la educación superior de América Latina y el Caribe– Francisco Marmolejo.....	8
2. La educación superior y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Situación actual y visión de futuro - Mirian Vilela y María Vilches-Norat	31
3. Equidad e inclusión en la educación superior en América Latina y el Caribe - Jamil Salmi.....	49
4. Calidad y relevancia de la educación superior en América Latina y el Caribe - María José Lemaitre†	72
5. Movilidades académicas y estudiantiles en América Latina y el Caribe: nuevas rutas y modalidades - Sylvie Didou Aupetit	89
6. Desafíos de la gobernanza en la educación superior de América Latina y el Caribe - José Joaquín Brunner y Mario Alarcón	109
7. Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe - Ana García de Fanelli	127
8. La producción de datos y conocimientos en la educación terciaria en América Latina y el Caribe - César Guadalupe.....	147
9. Cooperación internacional para mejorar sinergias en América Latina y el Caribe - Jocelyne Gacel-Ávila	169
10. Los futuros de la educación superior en América Latina y el Caribe - Norberto Fernández Lamarra	187

1 Impacto del COVID-19 en la educación superior



El impacto del COVID-19 en la educación superior de América Latina y el Caribe

Francisco Marmolejo¹

Introducción

Considerando un contexto global, regional y local, que crecientemente privilegia el papel crucial de la educación superior como motor de desarrollo económico y social de los individuos y de sus entornos, es entendible la significativa disrupción provocada por la pandemia de COVID-19. La región de América Latina y el Caribe (ALC) no ha estado exenta de este fenómeno epidemiológico que ya ha sido profusamente analizado pero cuyas implicaciones en la reconfiguración de la educación superior apenas empiezan a dimensionarse.

El propósito de este trabajo de análisis, más que trasladarse al pasado y recapitular sobre las acciones emprendidas por las instituciones y sistemas de educación superior en respuesta a la pandemia, lo que espera es analizar sus implicaciones en el quehacer institucional, así como discutir sobre el horizonte hacia futuro, reconociendo el retroceso que el sector experimentó en el periodo 2020-2022 pero también considerando las oportunidades surgidas por la rápida transición a la no presencialidad con las correspondientes implicaciones en aspectos pedagógicos, tecnológicos, académicos y operacionales a la que se vieron forzadas las instituciones de educación superior y, en general, los sistemas nacionales de la educación superior.

De los impactos a las acciones

El impacto inicial del cierre masivo de instituciones de educación superior (IES) provocado por la pandemia de COVID ha sido analizado desde diversos ángulos y por una amplia variedad de organizaciones regionales, entidades nacionales y especialistas en la región de América

¹ Presidente de Educación Superior. Qatar Foundation. fmarmolejo@qf.org.qa

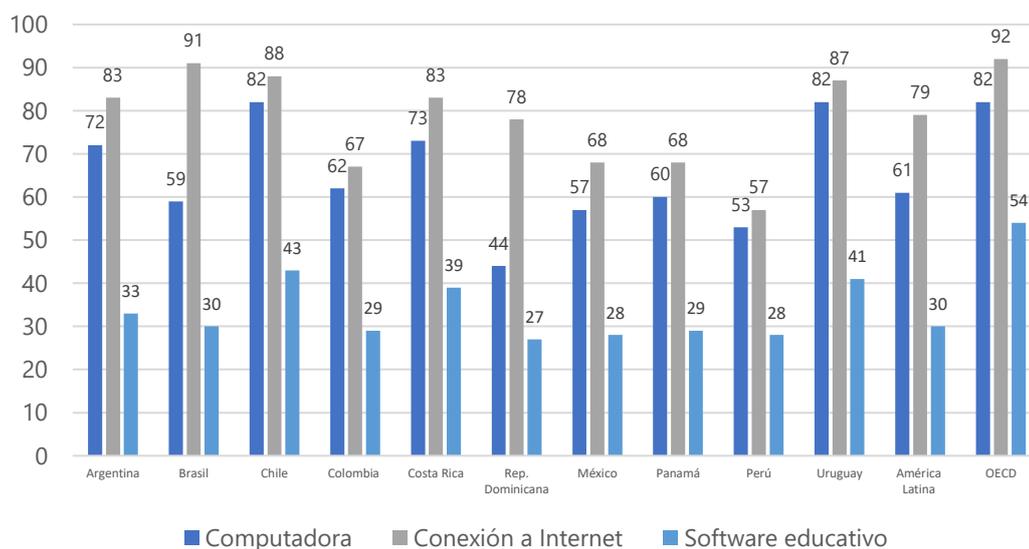
Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC, 2020a; IAU, 2020; Pedró, 2020; León & Cherbowski-L., 2020; BID, 2020; Banco Mundial, 2021). En general, del análisis de un amplio conjunto de referencias se pueden identificar múltiples implicaciones dentro de las que destacan las siguientes:

- a) *Déficit de aprendizaje*: La región de ALC ha sido de las más afectadas a nivel global por el prolongado cierre de sus espacios de aprendizaje presencial (UNICEF, 2021). A nivel general, las instituciones de educación de ALC son las que registraron un mayor número de días con cierre total durante la pandemia. De acuerdo con datos de la UNESCO (2021a), cuatro de los cinco países a nivel global con un mayor número de días en que las escuelas estuvieron cerradas entre marzo de 2020 y febrero de 2021, corresponden a la región de ALC (Panamá con 211 días, El Salvador 206, Bolivia 192 y Brasil 191). En el caso específico de instituciones de educación superior, el déficit de aprendizaje ha estado vinculado con las que debieron cesar sus operaciones temporalmente suspendiendo totalmente las labores de enseñanza-aprendizaje dada la poca preparación para la contingencia, así como también el caso de aquellas universidades en las que el cambio de modalidad a la enseñanza remota puso de manifiesto importantes limitantes pedagógicas y de conectividad. Lamentablemente, en la medida en que se dio la reapertura gradual de las IES, el déficit de aprendizaje acumulado entre los estudiantes, producto de la contingencia de casi hasta dos años, apenas ha sido cuantificado y no se dieron en la región esfuerzos sistémicos que pretendieran reducir tal déficit. Es, consecuentemente, la generación estudiantil de la pandemia -conocida ya coloquialmente como la generación COVID-, la que tendrá que afrontar por su propia cuenta tal limitante en su formación. Aunque los estudios al respecto son aún preliminares, dado que los impactos habrán de cuantificarse hasta el mediano y largo plazo, estimaciones del Banco Mundial apuntan hacia un déficit equivalente a un 12 % en la ya elevada brecha socioeconómica de aprendizajes en los niveles de educación básica y secundaria (Banco Mundial, 2021), lo que permite inferir que, a falta de acciones de corrección, tal deficiencia se verá reflejada posteriormente al momento del ingreso de tales estudiantes al nivel de educación superior. En el lado contrario del espectro de análisis, también se ha argumentado que, al contrario, durante la pandemia los estudiantes han aprendido más -o cuando menos de una

manera diferente- dado que pudieron adaptarse más rápidamente a métodos flexibles de autoaprendizaje asincrónicos (Collet & Berman, 2021).

b) *Exhibición y agudización de la brecha digital*: Uno de los más importantes desafíos enfrentados por las instituciones de educación superior al verse forzadas al cierre de espacios educativos fue el de la inadecuada e insuficiente infraestructura de soporte tecnológico para la enseñanza no presencial². Al mismo tiempo, quedó de manifiesto el limitado acceso a dispositivos tecnológicos y a conectividad prevalente en un amplio segmento de la población estudiantil (CEPAL, 2020). Aunque no existen datos agregados en el nivel de educación superior, una aproximación es aportada en cuanto al acceso a conectividad en el hogar de estudiantes de 15 años según se observa en el Gráfico 1, el cual muestra variaciones significativas por país y en comparación con el promedio de la OCDE. Un análisis más detallado que se puede consultar en CEPAL (2020) permite encontrar significativas variaciones al interior de los países, por ejemplo, entre entornos urbanos y rurales o entre diversos niveles socioeconómicos de las familias.

Gráfico 1. Estudiantes de 15 años con acceso a equipamiento digital en el hogar en 10 países de América Latina y el Caribe.



² Una encuesta efectuada entre universidades de América Latina y el Caribe por UNESCO-IESALC mostró que, aunque el 80% de las instituciones participantes ya contaban con plataformas tecnológicas para la educación a distancia desde antes de la crisis pandémica, sólo en una cuarta parte de ellas el 100% de los estudiantes utilizaban tales plataformas con regularidad. (UNESCO IESALC, 2021a)

Fuente: CEPAL, 2020. Análisis de CEPAL sobre la base de datos de 2018 del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE.

Paradójicamente, tal brecha en el acceso a recursos tecnológicos y de conectividad que la región de ALC ya experimentaba antes de la pandemia (Bárcena, 2021), se ha incrementado en la medida en la que -producto de la pandemia misma- la sociedad en su conjunto ha acelerado el proceso de digitalización (Torrice, 2021).

- c) *Deserción estudiantil y aplazamiento de estudios:* Otro efecto importante de la pandemia, aún por dimensionarse en su impacto de largo plazo, es el relacionado con la reducción de la población estudiantil que se ha experimentado a nivel global y de la que no se encuentra exenta la región de ALC. Tal fenómeno ha estado asociado con la deserción estudiantil temporal o permanente, así como con la decisión de potenciales estudiantes que optaron por aplazar el inicio de sus estudios universitarios. Como era de esperarse, para un significativo segmento de la población estudiantil afectada, especialmente en el caso de aquellos inscritos en universidades privadas, el prolongado cierre de las universidades y la exigencia de continuidad en el pago de cuotas y colegiaturas, así como, las dificultades para el acceso a la instrucción no presencial contribuyeron, entre otros factores, a decisiones de abandono o aplazamiento de sus estudios (Hershberg et al., 2020). Considerando que en algunos países de ALC la mayoría de los estudiantes acuden a universidades privadas, como es el caso de Chile, Brasil y Colombia (Arias Ortiz et al, 2021), este impacto ha sido más significativo. Naturalmente que este problema también se ha hecho visible en las universidades públicas considerando que una buena cantidad de ellas también cobran cuotas de inscripción. En general, los estudiantes en estado de vulnerabilidad tecnológica y de conectividad, también registraron mayores dificultades para la continuación de sus estudios en la nueva modalidad no presencial impuesta por la pandemia. En el mediano plazo, además, se anticipan dificultades en la capacidad de las instituciones de educación superior de recuperar los niveles de matriculación pre-pandémicos debido a la limitada capacidad de pago de los estudiantes afectados por las condiciones económicas y de empleo prevalentes en los países de la región y, en el caso de las universidades públicas debido a las reducciones presupuestales gubernamentales resultantes de la crisis.

- d) *Adecuación limitada de marcos regulatorios*: Al surgir la pandemia y dejar de conducirse el proceso-aprendizaje en el espacio convencional de las aulas universitarias, a nivel global y regional, se pudo identificar inmediatamente que paradójicamente los marcos regulatorios a nivel de sistemas nacionales e institucionales eran poco conducentes hacia la enseñanza no presencial, inclusive habiendo casos en que tal modalidad de enseñanza se encontraba explícitamente prohibida (Marioni et al., 2021). Igualmente, una amplia variedad de procedimientos administrativos de las IES partía del supuesto de la presencialidad en aspectos tan sencillos como la inscripción de estudiantes, el pago de salarios a los docentes o las sesiones de trabajo de los cuerpos colegiados académicos (Malo et al., 2020), por citar algunos. Todo ello se debió adecuar rápidamente para garantizar la continuidad en la marcha institucional. Esto requirió además de la correspondiente adecuación en regulaciones gubernamentales. Aún queda pendiente efectuar un análisis de impacto de largo plazo de las externalidades asociadas con la digitalización de las universidades -no solamente en lo referente a la enseñanza-aprendizaje, sino también en los diversos procesos académico-administrativos.
- e) *Cuestionamiento del modelo operacional económico de las IES*: El cierre de actividades convencionales de las IES ocasionó que surgieran interrogantes sobre cuáles debieran ser las actividades esenciales a conservar. Especialmente en el caso de IES dependientes de su viabilidad operacional económica del pago de cuotas y colegiaturas por parte de los estudiantes, se vieron afectadas al reducirse el flujo de pagos, en muchas ocasiones ante el cuestionamiento de los propios estudiantes sobre si debieran seguir pagando por servicios educativos no recibidos en su forma convencional. Aunque no se cuenta con el dato preciso para la región de ALC, es evidente que, al redimensionarse sus actividades esenciales, muchas IES debieron reducir sus nóminas de empleados, acortar el ofrecimiento de servicios de soporte institucional y, en casos extremos, cesar sus operaciones. Como era de esperarse, algunas funciones no consideradas esenciales fueron las más afectadas. Mas aún, una vez que se ha dado el retorno gradual a la normalidad operativa, indudablemente que hay actividades que rápidamente se han restituido, en tanto que es de esperarse que

algunas de ellas difícilmente puedan continuar con el mismo grado de magnitud preexistente.

- f) *Cuestionamiento del modelo académico de las IES:* Aparejado con el cuestionamiento del modelo operacional económico, se ha planteado en múltiples reportes y foros del tipo, si el modelo académico característico de las IES de ALC es viable en un nuevo contexto no esperado. Las limitantes ya conocidas del modelo académico imperante en ALC caracterizado por su limitada flexibilidad, excesivas cargas académicas presenciales, alto énfasis en la formación profesional y poca lateralidad (López Segre, 2016; Marmolejo, 2018) se han hecho más explícitas en el marco de la pandemia.

- g) *Adaptación de los docentes:* Una de las acciones más consistentes llevadas a cabo de manera temprana por las IES para responder a la crisis del cierre por la pandemia, fue la capacitación a sus docentes en el uso de tecnologías de apoyo a la enseñanza no presencial (Pedró, 2020; UNESCO-IESALC, 2020b; UNESCO, UNICEF & World Bank, 2020; León-García, & Cherbowski, 2021). Cabe destacar que este esfuerzo siguió dinámicas distintas entre los docentes de universidades con mayores recursos económicos y tecnológicos en comparación con los de universidades con limitada capacidad, dado que en el primer caso ya se contaba con mayores herramientas y recursos para llevar a cabo sus labores, en tanto que en el segundo caso los docentes carecían de capacitación y de acceso a condiciones básicas como acceso a internet y equipos de cómputo³. Por otra parte, aunque los esfuerzos institucionales se han enfocado principalmente en la capacitación de docentes en torno al uso de plataformas digitales, la masiva transición a la enseñanza virtual trajo asociada la necesidad de desarrollo de capacidades institucionales y de capacitación docente en áreas tales como desarrollo de contenidos y evaluación del aprendizaje. Asimismo, otro aspecto vinculado con el repentino tránsito a entornos virtuales fue la modificación en

³ Un estudio efectuado en 2020 por el Tecnológico de Monterrey con 800 docentes universitarios en países de ALC señaló, entre otras cosas, que sólo 1 de cada 4 participantes se consideraba preparado para incorporar nuevas herramientas digitales en sus cursos y que un 38 % reportaba que en sus universidades no existían programas de capacitación para el uso de tecnologías digitales. La significativa brecha digital entre universidades públicas y privadas se puede observar en varios aspectos comenzando con el acceso al internet, en torno al que los participantes reportan que en el 54 % de las universidades públicas el internet es de uso limitado o no disponible, en contraste con solo el 19 % en las universidades privadas. (Arias et al, 2020)

las cargas laborales del profesorado que debieron dedicar esfuerzos adicionales para modificar sus metodologías de enseñanza, hacer una reorganización curricular, diseñar materiales y diversificar los medios, formatos y plataformas de trabajo, entre otros aspectos (CEPAL, 2020).

- h) *Contención emocional:* Apenas inició el confinamiento por la pandemia, diversos estudios dieron cuenta del significativo incremento en niveles de ansiedad, depresión y estrés entre los estudiantes universitarios (Vivanco-Vidal et al., 2020; González-Jaimes et al., 2020). Aunque menos estudiado el impacto entre docentes, también se cuenta con evidencia que muestra la necesidad de programas de contención emocional para ellos (Ribeiro et al., 2020; Santibañez Cárcamo et al., 2021). Esto llevó a la puesta en marcha en una amplia cantidad de universidades en ALC de programas de contención emocional y líneas de apoyo psicológico, no siempre suficientes, para mitigar los efectos psicológicos que resultaron del confinamiento. Tal efecto ha sido más duradero que lo anticipado en tanto que las universidades han resumido operaciones normales. Al igual que, en otros aspectos de la revisión de impactos, será necesario contar con estudios que permitan dimensionar el impacto de largo plazo que el confinamiento tuvo en la generación COVID y en los docentes universitarios.
- i) *Transformación en el ritmo y forma de la investigación:* Al igual que la función de docencia, el trabajo de investigación de las universidades se ha visto afectado significativamente producto de las medidas de distanciamiento adoptadas en ALC. Ha habido efectos negativos pero también externalidades positivas. Por una parte, al cerrarse las universidades se alteró el ritmo de investigaciones que requerían instalaciones especializadas o trabajo de campo, las cuales debieron suspenderse en su totalidad o continuar solo de manera parcial. Al mismo tiempo, otro fenómeno registrado fue que durante la pandemia se dio un marcado énfasis en el desarrollo de investigación en áreas directa o indirectamente con los aspectos epidemiológicos del virus, lo cual representó un interés inusual hacia el esfuerzo efectuado en esa área por las universidades. Al mismo tiempo, debido a la urgencia de compartir resultados de investigación sobre el tema, se observó una agilización en los tiempos de publicación de resultados en revistas especializadas, así como de apertura para el acceso sin costo

a las mismas. Dentro de los efectos negativos destaca que al prestarse mayor atención a la investigación vinculada a la pandemia, eso resultó en menor apoyo a investigaciones con poca o nula relación con el fenómeno sanitario. Por otra parte, se observó una drástica disminución de la producción científica en ciertas áreas del conocimiento, así como una reducción de la participación de las mujeres científicas tanto en proyectos de investigación como en la publicación de artículos especializados como resultado del incremento en sus labores del hogar, entre otras razones (Dolan & Lawless, 2020; Pinho-Gomes et al., 2020; CEPAL, 2021).

- j) *Vinculación de las IES con el resto del sistema educativo*: Uno de los efectos positivos de la pandemia es que un buen número de instituciones de educación superior afinaron y ampliaron sus mecanismos de vinculación con escuelas primarias y secundarias (Reimers & Marmolejo, 2022).

Existe naturalmente, una lista más extensa de impactos. Lo inédito de la circunstancia pandémica ha dejado poco tiempo para dimensionar aún su permanencia más allá de la contingencia, las consecuencias a largo plazo y la atemporalidad de las modificaciones experimentadas. Ello abre una oportunidad que no debe despreciarse para seguir estudiando las ramificaciones de la pandemia en el quehacer de las instituciones de educación superior, para capitalizar las lecciones aprendidas y para mitigar los impactos negativos.

Perspectivas sobre las implicaciones para el futuro de la educación superior en ALC: Resumen de la consulta regional

Mediante invitación abierta en las redes sociales, UNESCO-IESALC convocó a las personas interesadas en el tema a aportar sus recomendaciones para la acción. Dada la naturaleza metodológica del ejercicio, las inferencias que se presentan a continuación tienen limitaciones, pero, no obstante, dan una buena idea del sentir de las comunidades académicas de la región sobre las prioridades a las que deben abocarse las instituciones educativas y los gobiernos. Se codificaron 361 recomendaciones provenientes de 17 países de la región. Según se puede observar en el Gráfico 2, el resumen de las cinco acciones que más frecuentemente fueron

identificadas por quienes participaron en la consulta abierta de UNESCO-IESALC para la recomposición de la educación superior en la región son la de revisar y renovar el modelo pedagógico enseñanza-aprendizaje a la luz de los aprendizajes adquiridos por la enseñanza no presencial, adoptar un nuevo paradigma de la educación superior que responda de manera más efectiva a nuevos desafíos, mejorar la infraestructura de conectividad y la adopción de nuevas tecnologías en los centros educativos, la necesidad de formar a los docentes para un entorno crecientemente digitalizado y la atención a la importante brecha de acceso a la tecnología que se puso en evidencia con motivo de la pandemia.

Gráfico 2. Recomendaciones post-COVID para la educación superior de ALC, N = 361



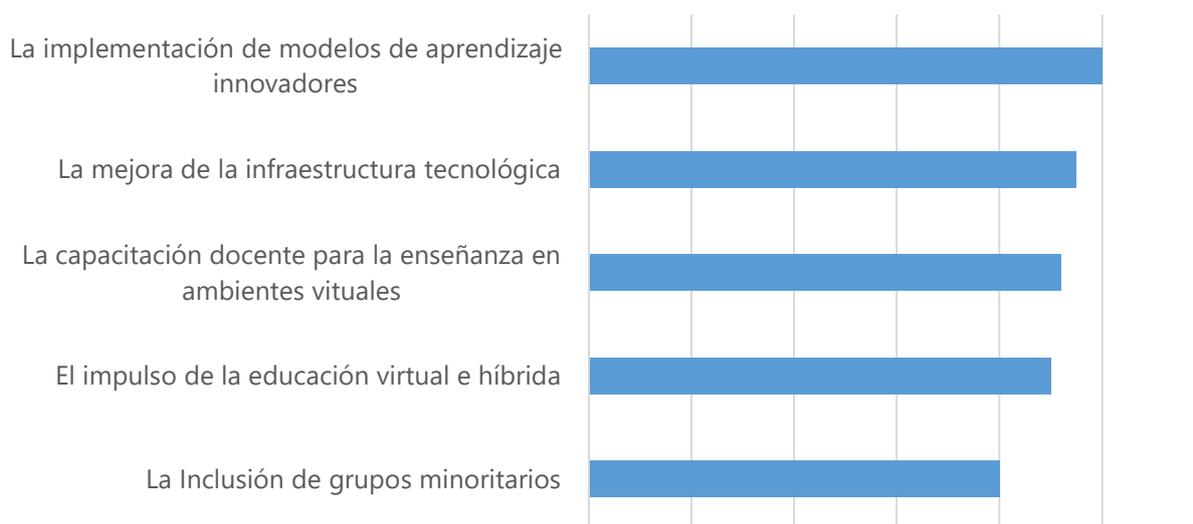
Fuente: Codificación elaborada por el autor con base en las respuestas remitidas por los participantes en la Consulta de UNESCO-IESALC

El Recuadro 1 incluye una selección de testimonios vertidos por participantes en la referida consulta. Son observaciones de relevancia por provenir de personas que de una o de otra forma participan en el quehacer cotidiano de la educación superior en la región de América Latina y el Caribe.

Coincidentemente, una encuesta abierta efectuada entre los participantes en el Webinar de discusión del tema convocado por la UNESCO-IESALC⁴, arrojó resultados relativamente similares en torno a la pregunta sobre cuáles debieran ser las prioridades de la educación superior post-COVID. Como se observa en el Gráfico 3, los participantes identificaron, en orden de importancia, las siguientes prioridades a atender: implementación de modelos de aprendizaje innovadores, mejora de la infraestructura tecnológica, capacitación docente para la enseñanza en ambientes virtuales, impulso de la educación virtual e híbrida y la inclusión de grupos minoritarios.

Gráfico 3. Resultados de encuesta entre participantes del Webinar de UNESCO-IESALC sobre el impacto de COVID-19 en la educación superior.

Pregunta: ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la educación superior post-COVID-19?



Fuente: Compilación automatizada de respuestas de participantes en el Webinar.

Hacia la educación superior de la postpandemia

Ante lo inédito del periodo de postpandemia global y regional y, dada la complejidad y volatilidad del contexto general, existen mayores márgenes de error al intentar hacer una

⁴ UNESCO (2022). Rumbo a la #CMES2022: Webinar sobre el impacto del COVID-19 en la educación superior. <https://www.iesalc.unesco.org/2022/03/11/rumbo-a-la-cmes2022-webinar-10-impacto-del-covid-19-en-la-educacion-superior/>

prospectiva sobre escenarios de futuro para la educación superior en ALC. No obstante, es posible identificar elementos concordantes en los diversos análisis elaborados al respecto, que permiten anticipar tendencias de relevancia, mismas que se discuten a continuación y a las que habrá que prestar atención en tanto que las instituciones de educación superior regresan a cierta normalidad.

- a) *Transición en el perfil de los estudiantes:* La tendencia demográfica prevalente en la región de ALC ha sufrido sólo pequeñas alteraciones producto de la pandemia, por lo que en los próximos años continuará experimentándose en la región el proceso gradual de “envejecimiento poblacional” que se había venido registrando con anticipación, al disminuir la proporción de niños y jóvenes en el total de la población. Dada la limitada capacidad de los sistemas nacionales de educación superior de incrementar significativamente las tasas de acceso a la educación superior y de ampliar la diversificación de tipos de programas académicos, el escenario futuro de mayor consistencia apunta hacia una mayor competencia entre oferentes de carreras universitarias. El caso de Colombia que ha experimentado en años recientes una disminución en la matrícula total de la educación superior, vinculada solo parcialmente al fenómeno de la pandemia, (Rincón-Quiñones & Espitia Suárez, 2020; Ministerio de Educación, 2021) es un buen ejemplo de tal tendencia. A ello habrá que agregar que el perfil de los estudiantes además estará experimentando una modificación en lo referente a sus intereses y prioridades, sus motivaciones y sus formas de socializar y de aprender, así como sus desafíos en cuanto a la salud mental. La llamada Generación COVID indudablemente es diferente a previas cohortes de estudiantes tanto en lo referente al significativo déficit de aprendizaje que han experimentado y que difícilmente será subsanado, como en su interacción con recursos y medios digitales y con sus pares estudiantiles. La singularidad de esta generación estudiantil y de las que se incorporarán a las aulas universitarias en los próximos años deberá impulsar a las instituciones de educación superior a implementar modificaciones importantes tanto en sus procesos enseñanza-aprendizaje, como en los sistemas de soporte para el bienestar estudiantil.

- b) *Recambio generacional y transición actitudinal en el profesorado*: También previo a la pandemia ya se anticipaba que la educación superior en ALC estaría experimentando en la presente década una significativa renovación en la composición del personal académico de las universidades, en conexión con el ciclo normal de jubilaciones (Buendía Espinosa & Villalobos, 2018; Preciado Cortés & Gómez Nashiki, 2019). La alta concentración de personal académico en condiciones de jubilarse en la presente década es resultado del incremento masivo en el tamaño del sistema de educación superior experimentado en la región en la década de los 90s y los comienzos del presente siglo. Esta tendencia generará desafíos en la continuidad académica institucional y también oportunidades para un recambio generacional planeado a la luz de las necesidades de enfoques menos tradicionales de enseñanza e investigación. Al mismo tiempo, para los académicos en ejercicio, la interacción virtual forzada por la pandemia ha resultado en una importante transición en las actitudes en torno al uso de los medios asincrónicos de base tecnológica para las comunicaciones, para las actividades enseñanza-aprendizaje y para la colaboración en la investigación. La modificación en los procesos educativos mediada por la rápida adopción y uso de la tecnología, son factores que han influido en una transición de actitudes de los académicos que, de ser potenciada adecuadamente, puede resultar en un cambio sustancial en la educación superior y en el redimensionamiento del rol de los docentes.
- c) *Financiamiento de la educación superior*: La contracción económica experimentada a nivel global por la pandemia ha provocado que los gobiernos de ALC hagan correcciones importantes en su ritmo de gasto e inversión, afectando negativamente los niveles de financiamiento de la educación superior. Asimismo, para el caso de instituciones privadas, el impacto negativo se da por la disminución en el número de estudiantes y su correspondiente aportación de cuotas y colegiaturas (Toro González, 2020). Al mismo tiempo, producto de la pandemia, los procesos de optimización de recursos y automatización de procesos, naturalmente que están influyendo en reorganizaciones institucionales y en varios casos en reducción de plantillas de personal. Aun cuando existe clara evidencia en torno a la necesidad de incrementar los niveles de financiamiento de la educación superior en ALC (García de Fanelli, 2019), en el contexto de la recuperación por la pandemia sería altamente optimista y hasta irreal

asumir que en el futuro cercano habrá una mayor disponibilidad de recursos financieros extra para la operación y desarrollo de las instituciones de educación superior de ALC. Es mucho más factible el escenario de contracción de recursos financieros aunado al de demandas crecientes de optimización de los mismos y de una mayor apertura y transparencia en su manejo. En otras palabras, las instituciones de educación superior en la región de ALC enfrentarán, al menos en el corto y mediano plazo, la necesidad de hacer más con menos.

d) *Internacionalización de la educación superior*: Uno de los subsectores de la educación superior que experimentó una rápida y profunda transformación durante la pandemia fue el de la internacionalización. Antes de la pandemia, en general, las instituciones de educación superior enfocaban una gran cantidad de sus esfuerzos de internacionalización en actividades de movilidad estudiantil y de académicos (Gacel, 2018). Tales actividades cesaron de existir durante casi dos años y una amplia cantidad de instituciones transitaron hacia esfuerzos de “movilidad virtual⁵” y, en general, de actividades de “internacionalización en casa⁶”. Al mismo tiempo, muchas oficinas de internacionalización se vieron reducidas en su tamaño y, en varios casos, se vieron forzadas a cerrar. En la postpandemia estarán más fortalecidas las instituciones que volcaron sus esfuerzos en la internacionalización del currículo de programas académicos y, en general, en el desarrollo de actividades de “internacionalización en casa”. Se espera además que las universidades rápidamente busquen resarcir sus programas de movilidad y de cooperación internacional, lo cual, sin embargo, sucederá en un escenario de permanente cautela y de limitados recursos económicos.

e) *Lentitud en la transición hacia modalidades híbridas de enseñanza-aprendizaje y de evaluación del aprendizaje*: Una vez asumida la capacidad institucional y de los académicos en torno a la utilización de medios tecnológicos para la impartición de

⁵ La UNESCO define la movilidad virtual de estudiantes (MVE) como una forma de movilidad que utiliza tecnologías de la información y la comunicación para facilitar los intercambios y la colaboración académicos, culturales y experimentales transfronterizos y/o interinstitucionales, que pueden ser con o sin crédito. Fuente: <https://www.iesalc.unesco.org/mve/>

⁶ La “internacionalización en casa” es definida como “la integración explícita de las dimensiones internacional e intercultural en el currículo formal e informal para todos los estudiantes dentro de los ambientes domésticos de aprendizaje” (Beelen & Jones, 2015).

cursos, es indudable que las instituciones de educación superior verán con mayor factibilidad la posibilidad de continuar utilizando los medios virtuales y asincrónicos para apoyar y, en algunos casos, ampliar la oferta de sus programas académicos. Sin embargo, en el corto plazo, ante la “fatiga de zoom⁷” un escenario realista apunta a que las instituciones de educación superior no capitalizarán con la rapidez que se pudiera esperar la transición hacia modalidades virtuales formales y permanentes y que más bien han preferido regresar a la modalidad de enseñanza presencial. Naturalmente existe una amplia gama de factores limitantes a considerarse en el proceso de transición hacia modalidades híbridas para el quehacer académico de las universidades, dentro de las que destacan el hecho de que la brecha en el acceso a conectividad y tecnología informática por amplios sectores de la población estudiantil no se logró resolver producto de la pandemia, a que tal limitante también es enfrentada por docentes y a que no todas las instituciones de educación superior cuentan con los medios para mejorar su capacidad tecnológica prepandémica. Asimismo, los gobiernos no han emprendido, en general, esfuerzos de alcance nacional para incrementar la capacidad de conectividad, ni cambios sustanciales de política y regulaciones que contribuyan a incentivar la opción de los estudiantes por modalidades virtuales de aprendizaje en sustitución o complemento de las presenciales.

- f) *Gobernanza y relaciones con actores externos*: En el comienzo de la pandemia se insistió sobre lo anquilosado de modelos de gobernanza tradicionales de las universidades, a su escasa interacción con actores internos -especialmente los estudiantes- y la falta de vinculación virtuosa con actores externos. La pandemia de COVID forzó a las instituciones de educación superior a fortalecer en muchos casos los mecanismos de acercamiento con actores externos, incluyendo gobiernos (Malo et al 2020), escuelas de niveles previos (Reimers y Marmolejo, 2020), empleadores y exalumnos. No obstante, la crisis abre la oportunidad para repensar la gobernanza y la institucionalidad de la educación superior, así como para fortalecer los mecanismos de colaboración e intercambio de experiencias en los ámbitos local y regional.

⁷ La “fatiga de zoom” se refiere al cansancio, la preocupación o el agotamiento asociados con el uso excesivo de plataformas virtuales de comunicación, en particular las videoconferencias. (Bailenson, J. N. 2021)

Una nota final

Con una mezcla de preocupación, incertidumbre y hasta cierto optimismo, al inicio de la pandemia era común escuchar de la gran oportunidad que representaba el momento de choque por el cierre de las instituciones de educación superior y por el tambaleo de su modelo de operación convencional, para repensar y rediseñar la educación superior en respuesta a necesidades cambiantes del futuro. Esta reflexión era aplicable no solo para el quehacer de las instituciones de educación superior, sino también para el enfoque y alcance de trabajo de las entidades gubernamentales reguladoras y financiadoras de la educación superior, así como los organismos y sistemas de aseguramiento de la calidad, entre otros.

Sn embargo, no obstante que las señales sobre la necesidad del cambio se hicieron más evidentes en tanto que se prolongaba el cierre de instituciones, y a pesar de que se ha generado un amplio conocimiento sobre las ventajas y limitaciones de la virtualidad en la enseñanza y del trabajo remoto en la investigación, el regreso a la normalidad se observa más en la línea de regresar al *modus operandi* prepandemia sólo con tímidos cambios cuya durabilidad aún está por verse.

Ello plantea el riesgo de no aprovechar la coyuntura para impulsar cambios de timón en los sistemas nacionales de educación superior y en las instituciones de educación superior. Plantea además el riesgo de no haber aprendido lo suficiente sobre la pandemia y sus impactos y de no haber aprovechado el forzado experimento social que representó el cierre forzado de operaciones cotidianas de las universidades.

Es evidente que las soluciones ante los actuales desafíos deben ser integrales y que, si después de la crisis de la actual pandemia las instituciones de educación simplemente retoman a su operación de la prepandemia, de poco habrá servido el sacrificio educativo que se ha experimentado.

Ante ello es necesario, retomando las reflexiones compartidas por Pedró (2021), documentar los cambios pedagógicos introducidos durante la crisis y sus impactos, promover la reflexión interna sobre la renovación del modelo enseñanza-aprendizaje y aprender de los errores y escalar la digitalización, la hibridación y el aprendizaje ubicuo, entre otras acciones a atender en el corto plazo para con ello fortalecer el papel de la educación superior frente a los desafíos

y oportunidades que el mundo post COVID ofrece. De no hacerlo, se estará perdiendo una oportunidad histórica de cambio sustantivo para el mejoramiento de la educación superior en ALC.

Recuadro 1. Selección de testimonios de participantes en la consulta pública.

“Diante da realidade imposta pela pandemia de COVID-19, a avaliação da aprendizagem tem se constituído como tema extremamente importante, bem como a necessidade de se repensar conceitos, abordagens e concepções que alicerçam as práticas avaliativas em diferentes esferas da educação. A avaliação da aprendizagem é uma das questões educativas que mais geram dificuldades, dúvidas e incompreensões, e quando isso é imposto a um modelo de ensino emergencial, complexo e pouco conhecido essas dificuldades são maximizadas, visto que a gênese dos modelos avaliativos conhecidos é oriunda das experiências da educação presencial”.

- Participante Brasil

“Como acción se puede colocar a disposición Centros de apoyo estratégicos para que puedan tener acceso a estos recursos, a través de los principales organismos en las comunidades; administrados a conciencia de generar ayuda a los que sí la necesitan. Estos centros de apoyo pueden ser administrados por organizaciones de la misma comunidad a través de personas honradas que desean ser un enlace en el desarrollo de la educación; centros de apoyo que sean un centro de esperanza para muchos jóvenes que desean salir adelante a través de la educación”.

– Participante Honduras

“Es fundamental crear estrategias que permitan evaluar el aprendizaje de los estudiantes durante esos dos años y establecer estrategias que garanticen procesos de nivelación exitosos que conlleven a tener profesionales con los estándares de calidad requeridos para desempeñar su rol adecuadamente. Por otra parte, también se debe seguir trabajando en la consolidación de campus educativos virtuales igual de efectivos que los presenciales, para esto será necesario establecer programas de capacitación docente e incluir en todos los programas universitarios el uso de las TICs como elemento transversal”. - Participante Colombia

“La tecnología y la simulación ha sido potenciada por la Pandemia, pero son herramientas que llegaron para quedarse, siendo el desafío crear nuevas/potenciarlas/mejorarlas para las nuevas generaciones”. Participante El Salvador

“Se requiere un trabajo de ‘readecuación emocional y social’ desde las unidades de bienestar estudiantil para garantizar un desarrollo integral de la persona desde lo más fundamental, que es ser una persona con competencias inter e intrapersonales, que construya el presente y el futuro en sociedad. Las situaciones de crisis son continuas, la tecnología ocupó más aún el espacio personal, por eso, se debe refundar el espacio público para el diálogo, la participación, el reconocimiento de la diversidad y, sobre todo, la ubicación individual de cada ser en un conjunto social del cual se enriquece y al cual enriquece”. - Participante de Paraguay

“Se deben elaborar mecanismos, herramientas, y espacios de enseñanza-aprendizaje propios de una era digital, que complemente (no sustituya) el encuentro docente-estudiante presencial”. – Participante Argentina

“Como sucede cada cierta década, hay puntos de inflexión que vienen a interpelarnos desde dos perspectivas: la que nos muestra lo que hemos perdido y la que nos indica lo que podemos ganar. Es una tarea que, sin pensar, ya hemos comenzado a realizar y a darle forma en nuestras maneras de pensar y hacer la educación dentro de un sistema con nuevas herramientas tecnológicas que devienen en nuevas estructuras pedagógicas y didácticas que, desde mi punto de vista, han enriquecido todos los procesos y las relaciones laborales que se han vuelto más cercanas”. – Participante Uruguay

“La capacitación continua del profesorado y de los estudiantes para fomentar el desarrollo de competencias digitales será clave para que el servicio mantenga los estándares de calidad. Creo que se debe asegurar a toda costa que los recursos y tiempo invertidos durante la pandemia permitan dar un salto hacia el futuro. De lo contrario existe el riesgo que se pierda una oportunidad inmejorable para fomentar la digitalización de las universidades”. – Participante de Perú

Referencias

- Arias, E., J. Escamilla, A. López y L. Peña. (2020). COVID-19: Tecnologías digitales y educación superior. ¿Qué opinan los docentes?. CIMA. Nota 21. BID – Tecnológico de Monterrey – CIMA. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0002431>
- Arias Ortiz, E. et al (2021). Educación superior y COVID en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes. UNESCO-BID-AIC. Paris: UNESCO. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/07/09-07-2021-COVID-19-FINANCIAMIENTO-2.pdf>
- Asociación Internacional de Universidades (2020). COVID-19: Retos y respuestas de la educación superior. París: Asociación Internacional de Universidades. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.iau-aiu.net/covid-19-higher-education-challenges-and-responses#survey%20reports>
- Álvarez M., H. et al. (2020). La Educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos en América Latina y el Caribe ante COVID 19. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.18235/0002337>
- Bailenson, J.N. (2021). Nonverbal Overload: A Theoretical Argument for the Causes of Zoom Fatigue. *Technology, Mind and Behavior*. Vol. 2, Issue 1. [Acceso 14/10/22]. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/tmb0000030>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). La educación superior en tiempos del COVID19: Aportes de la Segunda Reunión del Diálogo Virtual con Rectores de Universidades Líderes de América Latina. Washington, D.C.: BID. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-superior-en-tiempos-de-COVID-19-Aportes-de-la-Segunda-Reunion-del-Di%C3%A1logo-Virtual-con-Rectores-de-Universidades-Lideres-de-America-Latina.pdf>
- Banco Mundial. (2021). Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños: Los Costos y la Respuesta ante el Impacto de la Pandemia de COVID-19 en el Sector Educativo de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>
- Bárcena, A. (2021). Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración. Primer Seminario Regional de Desarrollo Social. Santiago: CEPAL. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/version_final_presentacion_se_educacion_13-10-2021_0.pdf
- Beelen, J. y E. Jones. (2015). Redefining Internationalization at Home. En: Curaj, A., L. Matei, R. Pricopie, J. Salmi & P. Scott (eds). *The European Higher Education Area*. Cham: Springer. [Acceso 4/16/22]. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-20877-0_5
- Buendía Espinosa, A. y L. Oliver Villalobos. (2018). Adiós a los académicos en las universidades públicas mexicanas ¿qué perdemos?, ¿qué ganamos?. *Perfiles educativos*, 40(160), pp. 10-28. Disponible en: https://perfileseducativos.unam.mx/iisue_pe/index.php/perfiles/article/view/58325

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020). Informe Especial COVID 19: La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Santiago: CEPAL. [Acceso 3/4/22] Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021). Informe Especial COVID 19: La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Santiago: CEPAL. [Acceso 3/4/22] Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf
- Collet, V.S. & E. Berman. (2021). "It will change traditional school in a very positive way": Educators' perspectives of the Marshallese experience during spring 2020 remote learning, *Review of Education, Pedagogy, and Cultural Studies*. <https://doi.org/10.1080/10714413.2021.1873005>
- Dolan, K. & J. L. Lawless. (2020). It Takes a Submission: Gendered Patterns in the Pages of AJPS. *American Journal of Political Science*. April 20, 2020. [Acceso 3/4/22] Disponible en: <https://ajps.org/2020/04/20/it-takes-a-submission-gendered-patterns-in-the-pages-of-ajps/>
- Gacel, J. (Coord.). (2018). Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe: Balance regional y prospectiva. Caracas: UNESCO-IESALC y UNC. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>
- García de Fanelli, A. (2019), El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento, *Propuesta Educativa*, 28(52), 111-126. [Acceso 4/16/22]. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4597/1/PropuestaEducativa52-Dossier-Fanelli.pdf>
- García-Peñalvo, F.J., Corell, A., Abella-García, V. & Grande, M. (2020). La evaluación online en la educación superior en tiempos de la COVID-19. *Education in the Knowledge Society (EKS)*, 21(0), 26. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/eks.23013>
- González-Jaimes, N., A. Tejeda-Alcántara, C. Espinosa-Méndez y Z. Ontiveros-Hernández. (2020) Impacto psicológico en estudiantes universitarios mexicanos por confinamiento durante la pandemia por Covid-19. Preprints Scielo. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.756>
- Hershberg, E., A. Flinn-Palcic y C. Kambhu. (2020). The COVID-19 Pandemic and Latin American Universities. Center for Latin American & Latino Studies. Washington, D.C.: American University. [Acceso 4/15/22]. Disponible en: <https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/la-higher-ed-covid-final.pdf>
- Leon-García, F. & A. Cherbowski-Lask. (2020). Leadership responses to COVID-19: a global survey of college and university leadership. International Association of Universities – Santander Universidades. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.iaup.org/wp-content/uploads/2020/11/IAUP-Survey-2020-ExecutiveSummary.pdf>
- López Segre, Francisco. Educación Superior comparada: Tendencias Mundiales y de América Latina y Caribe. Avaliação (Campinas). No. 21 (1). sciELO Brazil. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000100002>
- Malo, S., A. Maldonado-Maldonado, J. Gacel Avila y F. Marmolejo (2020). Impacto del COVID-19 en la educación superior de México. *Revista de Educación Superior en América Latina*. No. 8. Julio-

Diciembre, 2020. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/view/13402/214421444830>

Marinoni G., H. van't Land H & Jensen T. The impact of COVID-19 on higher education around the world. París: International Association of Universities. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_covid19_and_the_survey_report_final_may_2020.pdf

Marmolejo, F. (2018). La educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto global. En Gacel-Avila, J. (Coord.) Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe: Balance regional y prospectiva. Córdoba: UNESCO – IESALC – Universidad Nacional de Córdoba. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://biblioteca.isfodosu.edu.do/opac-tmpl/files/tc/EducacionSuperiorInternacionalizacionIntegracionAmericaLatinaCaribe.pdf>

Ministerio de Educación (2021). Matrícula en educación superior 2020. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Bogotá: Ministerio de Educación. [Acceso 4/15/22]. Disponible en: https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articles-401926_recurso_1.pdf

Pedró, F. (2020). COVID-19 y educación superior en América Latina y el Caribe: efectos, impactos y recomendaciones políticas. *Análisis Carolina*. Vol. 36. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/06/AC-36.-2020.pdf>

Pinho-Gomes A., S. Peters, K. Thompson, et al. (2020). Where are the women? Gender inequalities in COVID-19 research authorship. *BMJ Global Health*. Vol. 5, Issue 7. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002922>

Preciado Cortés, F. y A.Gómez Nashiki. (2019). Docentes universitarios y sus expectativas hacia la jubilación. *Revista Perspectivas Sociales*. Enero-Junio. Vol. 21. No. 1. [Acceso 4/10/2022]. Disponible en: <https://perspectivassociales.uanl.mx/index.php/pers/article/view/93/59>

Reimers, F. y F. Marmolejo (Eds.). (2022). *University and School Collaborations during a Pandemic: Sustaining Educational Opportunity and Reinventing Education*. Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82159-3>

Ribeiro, B.M., F. Scorsolini-Comin & R. Dalri. (2020). Ser docente en el contexto de la pandemia de COVID-19: reflexiones sobre la salud mental. *Index de Enfermería*, 29(3), 137-141. Epub 25 de enero de 2021. [Acceso 12/4/22]. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962020000200008&lng=es&tlng=es

Rincón Quiñones, C. y A.F. Espitia Suárez (2020). La educación superior de Colombia en riesgo: ¿dónde están los estudiantes?. *Ecós de Economía. A Latin American Journal of Applied Economics*. Vol. 24. No. 51. [Acceso 12/4/22] Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ecos/v24n51/1657-4206-ecos-24-51-4.pdf>

Santibáñez Cárcamo, C., G. Moreno-Leiva, U. Sánchez Montoya & M.A. Álvarez Zúñiga. (2021). Síndrome de burnout en docentes de salud de Universidades en Chile durante la pandemia de COVID-19. *Revista de la Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo*, 30(4), 495-504. [Acceso 12/4/22] Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-62552021000400495&lng=es&tlng=es

- Toro González, D. (2020). Educación superior en Latinoamérica en una economía post-COVID. Revista de Educación Superior en América Latina (ESAL). No. 8. Julio-Diciembre, 2020. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/issue/view/550>
- Torrico, B. (2021). Digitalización acelerada: lo que la pandemia le enseñó a las universidades. Washington, DC: Inter American Development Bank. [Acceso 4/17/22]. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/digitalizacion-acelerada-lo-que-la-pandemia-le-enseno-a-las-universidades/>
- UNESCO, UNICEF & World Bank. (2020). What Have We Learnt?: Overview of Findings from a Survey of Ministries of Education on National Responses to COVID-19. Paris, New York, Washington D.C.: UNESCO, UNICEF, World Bank. [acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34700>
- UNESCO. IESALC (2020a). COVID-19 y educación superior. De los efectos inmediatos al día después. México: UNESCO. IESALC. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- UNESCO. IESALC (2020b). El coronavirus COVID-19 y la educación superior: impacto y recomendaciones. UNESCO. IESALC. [Acceso 22/12/2020]. Disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/04/02/el-coronavirus-covid-19-y-la-educacion-superior-impacto-y-recomendaciones/>
- UNESCO. IESALC (2021a). ¿Cerrar ahora para reabrir mejor mañana?. La continuidad pedagógica en las universidades de América Latina durante la pandemia. UNESCO. IESALC. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/07/Cerrar-ahora-para-reabrir-mejor-manana-FINAL-1.pdf>
- UNESCO (2021b) UNESCO Global monitoring of school closures caused by COVID-19. Disponible en: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>
- UNICEF (2021). LACRO COVID-19 Respuesta Educativa: Update 22 Estado de la reapertura de escuelas. UNICEF. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/21496/file>
- Vidal Ledo, María J., Barciela González Longoria, María de la Caridad, & Armenteros Vera, Ileana. (2021). Impacto de la COVID-19 en la Educación Superior. Educación Médica Superior, 35(1), e2851. Epub 01 de abril de 2021. [Acceso 3/3/2022]. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21412021000100023&lng=es&tlng=es
- Vivanco-Vidal, A., D. Saroli-Araníbar, T. Caycho-Rodríguez, C. Carbajal-León y M. Noé-Grijalva. (2020) Ansiedad por Covid-19 y salud mental en estudiantes universitarios. Revista de Investigación en Psicología. Vol. 23. No. 2. [Acceso 4/1/22]. Disponible en <https://doi.org/10.15381/rinvp.v23i2.19241>

2 Educación Superior y los ODS



La educación superior y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Situación actual y visión de futuro.

Mirian Vilela⁸ y María Vilches-Norat

Introducción

Cada vez existen más estudios acerca de la contribución de las instituciones de educación superior (IES) de América Latina y el Caribe (ALC) a la sostenibilidad, y de manera más específica a la instrumentalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al hacer una revisión de publicaciones sobre este tema —especialmente a partir de enero de 2016, cuando se comienza a implementar el compromiso expreso con los ODS—, encontramos descripciones de iniciativas institucionales, hallazgos de investigaciones construidas sobre encuestas y estudios de casos que evidencian el tránsito recorrido por las IES hacia la incorporación de la sostenibilidad en sus áreas de acción (UNESCO-IESALC, 2000, 2020a y 2020b; OSES-ALC, 2022a y 2022b; Galdós, Ramírez y Villalobos, 2020; Zavaleta Robles et al., 2021; UNESCO, 2022; ANUIES, 2020; REDIES, 2020; Castellar, 2020; Pedró, F. 2022). Todos estos documentos e iniciativas hacen evidente el **papel preponderante que juegan las IES como motor y eje central en los procesos de transformación social y como elemento estratégico para la implementación de la Agenda 2030, articulada a través de los ODS**. Como se sabe, es este un aspecto que desde 1996 pondera la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) en ALC, al reconocer explícitamente las IES como elemento estratégico para viabilizar el desarrollo sostenible en el área (UNESCO-IESALC, 2018).

Integrar la visión de sostenibilidad y los ODS a todas las esferas universitarias implica un compromiso de actores internos y externos claves, a fin de contribuir al proceso de transformación de la cultura organizacional e incorporarla a todos los ámbitos, procesos y funciones de la universidad: enseñanza, investigación, trabajos de extensión y planes estratégicos (PNUMA y ARIUSA, 2021; URSULA, 2022). Así, la UNESCO ha enfatizado por casi

⁸ Directora Ejecutiva de la Carta de la Tierra y Coordinadora de la Cátedra UNESCO en Educación para el Desarrollo Sostenible

dos décadas la necesidad de incorporar la sostenibilidad con un abordaje integral institucional (AI), es decir, en todas las dimensiones de la institución: contenidos-curriculo, metodología pedagógica, gestión institucional, infraestructura del campus, interrelación con la comunidad y políticas y planes estratégicos (Vilela, 2022; UNESCO, 2014 y 2021).

A continuación presentaremos algunos de los hallazgos del análisis de contenido detallado que realizamos de 50 documentos con alcance institucional, nacional e internacional, así como de los surgidos de la participación en cinco *webinars* organizados como preparación para la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, y de siete entrevistas semiestructuradas relacionadas con la integración de los ODS en las IES de ALC, que realizamos a profesores de Colombia, Argentina, Costa Rica, México y Puerto Rico.

Análisis sobre la actual relación de IES y ODS en ALC

Son diversos en la región los escenarios que dan cuenta de cómo las IES están trabajando con la sostenibilidad o los ODS (Cavallo et al., 2020; Castelar, 2020; OSES-ALC, 2022a; Vallaeys, 2021b). Algunas de ellas han abrazado el proceso de cambio con mayor celeridad, mientras hay otras que, aunque disponen de un cuerpo académico comprometido con la sostenibilidad, trabajan de manera aislada, o no reciben el apoyo necesario de los líderes administrativos. De manera contrapuesta, encontramos también situaciones en las que los líderes son conscientes y están comprometidos con esta visión, pero no han recibido el respaldo del cuerpo docente para reorientar sus planes o programas de estudio, o para trabajar en cooperación desde la inter/transdisciplinariedad, lo que dificulta el proceso.

Podemos encontrar escenarios en los que IES han incorporado la sostenibilidad o los ODS en una u otra de las siguientes áreas de acción:

- La gestión institucional
- El trabajo con las comunidades y programas de extensión
- Los proyectos de investigación
- Las políticas y planes estratégicos

En cuanto a la enseñanza, los contenidos y los planes de estudio, podemos encontrar IES que:

- Han agregado un curso sobre sostenibilidad o sobre los ODS, aunque de forma aislada

- Se refieren a la sostenibilidad y los ODS en el contenido de alguno o varios cursos o programas
- Han transformado sus planes de estudio, programas de enseñanza, cursos e investigaciones para incorporar de manera central y transversal la sostenibilidad y los ODS

A su vez, algunas tienen la capacidad y visión para innovar e incorporar este enfoque en:

- Espacios físicos e infraestructura
- Metodologías y abordajes educativos

Sin embargo, también existen IES que todavía no están haciendo mucho para incorporar la sostenibilidad a la ES, y no todas trabajan con programas de extensión en comunidades o en investigación. A nivel regional, las universidades han desarrollado principalmente políticas para alinear a ese respecto la gestión institucional. Son varias las que realizan extensión comunitaria, incluyendo proyectos de responsabilidad social universitaria con una visión de sostenibilidad, aunque esos esfuerzos suelen reducirse a acciones aisladas (URSULA, 2022).

El hecho es que en ALC ninguna de ellas ha realizado un cambio radical, de envergadura tal que permita la transformación de su diseño organizacional tradicional para sumarse a la Agenda 2030 y los ODS con AII. Un cambio de ese orden requiere acoger nuevas visiones, paradigmas y enfoques integrales que impliquen a todos los actores y dimensiones internas y externas de la universidad. Exige una apertura y flexibilidad que posibilite acercamientos inter/transdisciplinarios y transversales a los programas académicos y de gestión (PNUMA y ARIUSA, 2021; Vilela, 2022). Se trata de una transformación compleja, ya que implica su articulación con distintos participantes sin que se detengan los procesos de formación e investigación.

De acuerdo con UNESCO-IESALC (2020a), y como lo reiteran los hallazgos de nuestra investigación, los procesos realizados por las universidades para integrar los ODS evidencian a nivel regional una tendencia casi generalizada al desarrollo de tres acciones, que con frecuencia trabajan simultáneamente: el diseño de planes de sostenibilidad, la progresiva transformación de las prácticas en ámbitos decisivos para la sostenibilidad y las campañas de sensibilización de la comunidad académica para el cambio de comportamiento y la incorporación de medidas sostenibles.

Identificación y análisis de actores: retos y oportunidades

Si bien desde 2016 han surgido prácticas ejemplares, la mayoría de ellas se dan de forma aislada y puntual, sin impacto significativo en la cultura organizacional universitaria. Se hacen imprescindibles, entonces, la articulación de una visión compartida por todos los actores de la institución, la implementación de acciones dirigidas a reorientar los currículos, la gestión del campus con alternativas sostenibles y las iniciativas de responsabilidad social que aporten a la sostenibilidad de la comunidad (UNESCO, 2012 y 2014; UNESCO-IESALC, 2020a; Ramos, 2020).

En general, hay dos problemas fundamentales que impiden trabajar los ODS desde una visión transversal: 1) la incoherencia existente entre el discurso y las acciones, especialmente porque muchas veces lo que se enseña en la sala de clase no se practica en el campus; y 2) la separación entre el ámbito de extensión y servicio comunitario y el resto de las funciones universitarias, pues se desaprovecha la oportunidad de vincular las investigaciones y los proyectos solidarios al currículo (Vallaey, 2021a).

En el propósito de incorporar la práctica de la sostenibilidad a las IES, es fundamental identificar claramente a los actores claves que deben alinearse para que esto suceda.

Actores internos de las IES

Líderes universitarios (rector, presidente, junta). El liderazgo de los rectores, presidentes o directivos de las IES es importantísimo para la conformación de una cultura académica que trabaje en función del cambio organizacional requerido (PNUMA & ARIUSA, 2021). Ellos pueden impulsar la sostenibilidad en los planes estratégicos y las políticas institucionales, así como en la misión, visión y valores universitarios, y transmitir a la comunidad en general el compromiso que en ese sentido se asuma en todas las funciones universitarias. Los líderes pueden dar directrices para la conformación de un comité con representantes de todos los ámbitos de la institución e iniciar los procesos de integración de la sostenibilidad y los ODS a la vida universitaria. Esto se ha concretado en algunos casos, pero no siempre se cuenta con figuras que sostengan una visión y compromiso claros en ese sentido o, incluso, que tengan la capacidad de inspirar y generar procesos significativos de cambio, por todo lo cual resulta esencial impulsar iniciativas que lleven a su sensibilización y fortalecimiento.

Administrativos (gestión). Es imprescindible la formación de administradores en el concepto de la sostenibilidad, a partir del estudio individual, con el fin de que esta visión se refleje en sus gestiones. Esto facilitaría la realización de diagnósticos sobre la sostenibilidad que ayuden a priorizar y viabilizar en cada campus las acciones necesarias (PNUMA & ARIUSA, 2021). En algunas instituciones se han creado departamentos de gestión ambiental o programas de campus sostenible. En muchas otras, los encargados de la gestión universitaria han desarrollado planes de trabajo en algunas o en todas las siguientes áreas: eficiencia energética, eficiencia del agua, gestión del carbono, transportación sostenible, disposición de residuos, áreas verdes y biodiversidad, compras y contrataciones y alimentación sana, entre otras. Para que esto se produzca de forma consistente es fundamental contar con la orientación y el apoyo del liderazgo institucional, en términos de políticas y de respaldo presupuestario; asimismo, lo ideal sería lograr la participación de todos los sectores, especialmente de los estudiantes, mediante proyectos que les brinden experiencia práctica, aun si esto representa un cierto desafío de articulación. Como cuestión de particular interés, valdría construir puentes de colaboración entre los departamentos académicos, las asociaciones o clubes de estudiantes y los esfuerzos de gestión ambiental. De esta manera, los estudiantes, como principales actores de la educación superior, podrían actuar con un mayor sentido de pertenencia en este tipo de propuestas.

Estudiantes. Los estudiantes han adoptado un papel cada vez más protagónico en el empeño de influir en los procesos de cambio de las IES, especialmente mediante una activa participación en consejos institucionales, asociaciones estudiantiles y clubes ambientales o de responsabilidad social, contribuyendo de manera significativa como voluntarios en proyectos e investigaciones. En la región, a lo largo de los años, han jugado además un rol clave en movimientos sociales y otros que suelen asumir un reclamo de participación y diálogo en procesos de cambio todavía más amplios (Vilela, 2022). No obstante, aunque en algunos contextos podemos encontrar una marcada comprensión de la necesidad de fomentar el deseo de muchos estudiantes de participar e incidir en tales iniciativas o en programas de voluntariado, en otros se requiere de una mayor flexibilización e innovación por parte de los líderes universitarios, con el objetivo de crear espacios para ese fin e integrarlos a los procesos de planificación e implementación de la sostenibilidad en la institución académica.

Académicos/docentes. Uno de los aspectos más importantes para la gradual transformación institucional es contar con un cuerpo de docentes comprometido con la sostenibilidad y con capacidad de llevar esa visión a sus contextos académicos. La formación continua en educación para el desarrollo sostenible (EDS) y en competencias para la sostenibilidad (pensamiento sistémico y crítico, conciencia crítica de los valores y principios éticos, capacidad para la colaboración, práctica de estrategias y acciones sostenibles, entre otras) (Sterling, 2011; Bennet, 2009) fortalecerían las nuevas propuestas que se asuman. Este desarrollo profesional propiciaría procesos de reconceptualización curricular, para así integrar transversalmente la sostenibilidad y los ODS en los cursos ya existentes, en el desarrollo de otros más y en ofertas académicas con abordajes más participativos, contextuales y centrados en el estudiante.

Los docentes probablemente sean los actores más importantes y a la vez menos flexibles para adoptar la visión sostenible en sus áreas de acción (UNESCO, 2017; Ramos-Torres, 2020). Primero, porque no se trata solamente de agregar la sostenibilidad o los ODS como temas de enseñanza, sino también de contextualizarlos y conectarlos con un área de conocimiento y enseñanza ya existente. Segundo, porque los expertos en un determinado tema están acostumbrados a enseñar el contenido y la metodología de su disciplina y se resisten al cambio, especialmente si es impuesto desde "arriba" o desde "afuera". Su integración se facilitaría si, por un lado, se abren ellos a explorar los contenidos desde la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad y, por otro, se incorporan nuevos acercamientos pedagógicos, fundamentados en una visión educativa transformadora. El *Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas* de Ecuador, que establece como objetivo para las IES desarrollar programas y proyectos que articulen las perspectivas inter, multi o transdisciplinarias con la participación de docentes y estudiantes, es un ejemplo de acciones dirigidas a hacer frente a estas situaciones (Vallaey, 2021b).

Por su carga académica, los docentes en general están sobrecargados de trabajo, carecen del tiempo indispensable para participar en oportunidades de desarrollo profesional y planificación curricular interdisciplinaria. En muchos casos, la institución académica no siempre prioriza el desarrollo profesional de sus docentes ni cuenta con el presupuesto necesario para ello.

Por último, en el ámbito de la investigación se espera que los docentes desarrollen investigaciones inter y multidisciplinarias con impacto socio comunitario de las que se deriven

soluciones para las situaciones y retos planteados por los ODS. Se deduce entonces que es menester el integrar investigaciones aplicadas que respondan a las necesidades comunitarias y sociales, con alternativas sostenibles desde el contexto universitario, como se evidencia de manera incipiente en El Salvador (Calles-Minero, 2020). Más aún, hay que percibir los procesos de investigación como iniciativas que integren a los miembros de las comunidades en la búsqueda de soluciones, y no solo como objeto de estudio (Vallaey, 2021b).

Actores externos de las IES

Gobierno. A pesar de que en ALC nos encontramos en un momento de mucha polarización política, con situaciones críticas que en algunos contextos inciden sobre la libertad de cátedra y la libertad de gestión del sector público en la universidad, los gobiernos de prácticamente todos los países han desarrollado políticas, estrategias, planes o programas nacionales para promover e implementar la Agenda 2030. Las instituciones gubernamentales están llamadas a jugar un papel clave en impulsar y articular esos procesos, promover la colaboración y generar espacios de intercambio que permitan el empoderamiento de los actores. El caso de Perú destaca por su constante compromiso en integrar la sostenibilidad y los ODS a las IES, particularmente con la reciente aprobación de una política pública que convoca a las universidades a trabajar con los ODS y la sostenibilidad (República del Perú, 2022).

En Costa Rica, en 2016 el gobierno planteó un Pacto Nacional por los ODS, en el que se enfatiza la importancia de las IES para su instrumentalización. Luego, en el Plan Nacional de la Educación Superior 2021-2025 (PLANES), la sostenibilidad fue incluida como uno de los cinco ejes estratégicos transversales. En ese contexto, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) solicita anualmente a las universidades públicas información sobre sus iniciativas e impacto en ese campo, información que una vez sistematizada es enviada al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), ente coordinador de la secretaría técnica para la implementación de los ODS (CONARE, 2020).

Redes nacionales, regionales o internacionales de universidades. En la región, el establecimiento de redes interuniversitarias ha sido de gran apoyo para el avance de la integración en ese sentido. El Observatorio de la Sustentabilidad en la Educación Superior de América Latina y el Caribe (OSES-ALC) y la *Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA)* son ejemplos de esto. Aun así, hacen falta más experiencias de articulación nacional como la desarrollada por REDIES de Costa Rica (que ha impulsado el desarrollo de políticas de gestión ambiental de las IES y su monitoreo), así como plataformas en línea en las que puedan los docentes exponer sus experiencias en rediseños curriculares, en la incorporación de la sostenibilidad y los ODS a los planes de estudios y en el mapeo de las nuevas titulaciones que vienen emergiendo. Además, es necesario

identificar y observar los contextos donde se requiere crear redes locales o fortalecer las existentes, de manera que incorporen la sostenibilidad como aspecto central en su propósito de fomentar iniciativas de formación e investigación universitaria. Es importante considerar que la articulación de estas redes requiere de tiempo y esfuerzos concertados entre todas las partes, que no siempre cuentan con fondos para llevar a cabo estos procesos.

Sector privado. En la medida en que determine y comunique cuál es el perfil del egresado que requiere, en términos de conocimientos y habilidades actualizadas y relevantes para trabajar en proyectos que pongan en práctica la sostenibilidad, este sector puede influir en el diseño y desarrollo de los programas académicos. Dado que buscan profesionales universitarios con esa formación, las empresas necesitan cada vez más de funcionarios con capacidad para implementar los criterios de sostenibilidad ambiental, social y de gestión de gobierno (ESG) y de elaborar informes de sostenibilidad como el de *Global Reporting Initiative*. En contrapartida, podrían ofrecer financiación de becas, de investigaciones y de proyectos de innovación que contribuyan al desarrollo sostenible, así como ayudar a identificar nichos de empleabilidad relacionados con la sostenibilidad y otras necesidades para nutrir la formación de los futuros profesionales. Por tales motivos, es imprescindible establecer puentes de comunicación entre el sector privado y las IES.

Organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. Es preciso desarrollar convenios de colaboración entre las universidades y las comunidades, así como con organizaciones sin fines de lucro, en temas de sostenibilidad territorial. A partir de allí se pueden establecer vínculos para entender los desafíos que enfrentan esos entornos e implementar proyectos de extensión y responsabilidad social universitaria, líneas de investigación y procesos de formación. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que ni aun las asociaciones comunitarias más organizadas están siempre abiertas a la colaboración, ni tampoco tienen la disponibilidad de tiempo o la capacidad para interactuar y participar.

Acciones afirmativas en las IES de ALC para integrar los ODS

Entre los documentos teóricos y estudios de casos que hemos analizado, provenientes de universidades comprometidas con la integración de los ODS en ALC (Vallaey, 2021b; UNESCO, 2021; UNESCO-IESALC, 2020a; UNESCO-IESALC, 2020b; OSES-ALC, 2022a; OSES-ALC, 2022b; Castellar, 2020; URSULA, 2022; Vilela, 2022), hemos encontrado que en ellas se promueven prioritariamente las siguientes acciones afirmativas:

[El establecimiento de redes participativas de colaboración](#)

ALC cuenta entre sus IES con más de una veintena de redes organizadas expresamente para potenciar la sostenibilidad y los ODS (OSES-ALC, 2021). Algunas organizadas temáticamente, otras con alcance nacional, regional o internacional, destacan las de países como Colombia, Costa Rica, Argentina, México, Panamá, Brasil, República Dominicana, Venezuela, Nicaragua, Cuba, Guatemala, Perú y Honduras. Por su relación directa con la promoción de estrategias para viabilizar la Agenda 2030, es menester mencionar a ARIUSA (28 redes universitarias, 442 universidades y otras IES de 16 países de la región), que ha desarrollado una Guía Básica de Sustentabilidad en Educación Superior y un sistema de indicadores ambientales y de sostenibilidad. Igualmente, al OSES-ALC, (que, entre otros asuntos, genera investigación y proporciona documentos y ejemplos de experiencias universitarias en cuanto a su compromiso institucional con el ambiente y la sustentabilidad), la Unión de Responsabilidad Social Universitaria Latinoamericana (URSULA), el Centro Regional de Cooperación en Educación Superior (CRECES), la Red Colombiana de Formación Ambiental (RCFA), la Asociación de Universidades de ALC para la Integración (AUALCPI), la Organización Universitaria Interamericana (OUI) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México (ANUIES). Algunas de estas redes reciben apoyo del PNUMA, como es el caso de ARIUSA, con información y datos a través de la investigación, en especial referidos al desarrollo de plataformas como el OSES-ALC y al patrocinio para publicaciones (OSES-ALC, 2022a).

Las redes de colaboración juegan en ALC un papel importante para difundir estos temas e impulsar a las IES a trabajar con los ODS, puesto que además de modelos, información y conocimiento, ofrecen el espacio necesario de diálogo, de colaboración y acompañamiento para emprender este camino de transformación. Resalta allí la aportación de URSULA en el desarrollo de un modelo de intervención basado en impactos, con un enfoque científico y de alianzas que busca operacionalizar las políticas públicas referidas a las metas de los ODS y las estipulaciones del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Entre 2018 y 2019, esta red realizó en 10 países de ALC una investigación fundamentada en su modelo, de la que se formularon recomendaciones específicas para cada nación (Vallaey, 2021b).

Investigación y desarrollo de instrumentos de evaluación del impacto de los ODS en las IES

En el ámbito de la investigación, algunas IES han comenzado a realizar estudios inter y transdisciplinarios que abonan a la solución de problemas comunitarios desde una visión integral, pero todavía son escasos los ejemplos de universidades que integran a la comunidad en sus procesos investigativos. Otras han sido capaces de alinear distintos proyectos interuniversitarios sobre aspectos de sostenibilidad. En el marco de un acuerdo de cooperación entre el PNUMA y la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales de Colombia, en representación de ARIUSA, se desarrolló un cuestionario que específicamente busca evaluar el avance de las universidades de la región en el conocimiento, compromiso y aportes al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030 (Sáenz-Zapata, 2015). Con ello se espera adelantar en un futuro próximo un primer diagnóstico del estado actual de este proceso de evaluación en cuanto a ODS y sostenibilidad (OSES-ALC, 2021).

Transversalización de los ODS en planes de desarrollo institucional y de estudio

En algunas de las IES, el liderazgo gerencial y administrativo ha promovido la reconceptualización de sus políticas y programas para incorporar la Agenda 2030 y su visión de sostenibilidad. Por ejemplo, en Colombia, la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales ha transversalizado el componente ambiental en sus planes de desarrollo institucional, convirtiéndolo en parte de sus deberes centrales (Sáenz, 2020). De igual manera, la Universidad Javeriana de Colombia, la Universidad para la Paz de Costa Rica, la Universidad Nacional de Costa Rica y la EAFIT de Colombia, por mencionar algunos casos, han revisado sus planes de desarrollo institucional para reflejar los ODS.

Aunque este esfuerzo de transversalización de los ODS en los planes estratégicos es de data reciente, observamos una clara tendencia a su implementación en los programas de estudio de algunas concentraciones y especialidades, particularmente en asignaturas obligatorias, para abordar temas de desarrollo sostenible y en específico los de la Agenda 2030. En ciertas instituciones, como la Universidad de los Andes, en Colombia, y la Universidad del Sagrado Corazón, en Puerto Rico, esa transversalización también se articula con iniciativas preexistentes relacionadas con la Carta de la Tierra, con un enfoque dirigido a buscar nuevos abordajes y experiencias educativas, que además tiene el compromiso de repensar el propósito mismo de las IES.

Cátedras UNESCO

Las cátedras UNESCO y las redes UNITWIN juegan un papel clave en el esfuerzo de aportar ideas, innovación y conocimientos que ayuden a las IES en el avance hacia los ODS (UNESCO, 2017). De acuerdo con investigaciones ya reseñadas (UNESCO-IESALC, 2020a), las cátedras contribuyen asimismo al logro de una educación de calidad, a la gestión y construcción de nuevos conocimientos y al desarrollo de asociaciones para implementar modelos de sostenibilidad en el seno de la sociedad, al tiempo que buscan implementar las agendas prioritarias de educación trazadas por la UNESCO. Existen vínculos muy claros entre los esfuerzos que cumplen estas cátedras y la implementación de los ODS y hay evidencia de su importante contribución a las universidades en el proceso de integración de la Agenda 2030 (UNESCO-IESALC, 2020a). Como ejemplo podemos mencionar la Cátedra Ambiental Maestros Constructores de una Colombia Sustentable y en Paz: Una Apuesta para la Formación Ambiental, de la Universidad Pedagógica Ambiental de ese país, dirigida a todos los sectores universitarios, que aborda temas relacionados con la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS). Así también, aunque de manera todavía incipiente, la Cátedra UNESCO de Educación para la Sostenibilidad y la Ciudadanía Global de la Universidad de San Andrés, en Argentina, ofrece un Programa de Formación en Educación para la Sostenibilidad y la Ciudadanía Global, con participación de siete países de la región.

Finalmente, vale destacar la implicación internacional de la Cátedra UNESCO de Educación para el Desarrollo Sostenible en todo lo concerniente a la Carta de la Tierra, labor que de manera conjunta coordinan el Centro Carta de la Tierra en EDS y la Universidad para la Paz, de Costa Rica, con el objetivo de implementar en esta área tanto actividades de investigación como programas educativos, destinados por igual a docentes y a jóvenes universitarios o recién egresados. Una de las iniciativas de mayor impacto internacional ha sido el Diplomado Virtual en EDS, que desde 2016 se imparte en español, inglés y portugués, para atender dentro y fuera de la región las necesidades de formación y desarrollo profesional del profesorado. Así, su programa busca fortalecer las capacidades docentes, en todos los ámbitos educativos, para integrar la EDS; explorar el aprendizaje transformador y potenciar las competencias necesarias para poner en práctica la sostenibilidad (McKeown, 2020, UNESCO, 2019).

A partir de todo lo anterior, es posible formular algunas recomendaciones dirigidas a reorientar la labor y el propósito mismo de las IES, con base en los desafíos y oportunidades que forman parte de su cotidianidad.

Desafíos y oportunidades

Si bien cada IES presenta características específicas, definidas por su dinámica interna y por el contexto en el que interactúa, en líneas generales y para la gran mayoría se identifican como principales los siguientes retos y posibilidades;

Desafíos

1. Incorporar la visión de la sostenibilidad con un All implica un esfuerzo significativo de articulación y colaboración entre varios actores. Requiere compromiso a largo plazo, inversión de tiempo y finanzas, y visión sistémica y crítica. Además, no siempre todos los actores están alineados tras ese mismo objetivo, por lo que es necesario instrumentar procesos de concertación.
2. Abordar la inter y transdisciplinariedad tanto en la enseñanza como en la investigación, y más en contextos sin experiencia previa, reclama líderes administrativos y académicos dispuestos a experimentar lo nuevo y a cerrar filas en torno a una visión y propósito compartidos.
3. Generar los nuevos conocimientos y las condiciones indispensables para abordar los desafíos locales y globales que la Agenda 2030 plantea a la comunidad local, la humanidad y el planeta, constituye en sí mismo, sin duda, un problema de alta dificultad.
4. Fortalecer las habilidades y capacidades de los estudiantes, en términos de desarrollar una visión sistémica y crítica para enfrentar los desafíos locales y globales, actuales y futuros, es tarea especialmente retadora cuando no se cuenta con los docentes o la institución educativa no está capacitada para tales fines.
5. Brindar desarrollo profesional a los académicos y funcionarios administrativos de la IES, a fin de fortalecer y expandir sus conocimientos, habilidades y competencias para incorporar y poner en práctica una visión de sostenibilidad en sus áreas de acción, una tarea que se dificulta cuando no se dispone de docentes abiertos y flexibles ante tales ideas, ni con líderes que las fomenten como algo esencial.
6. Articular procesos de colaboración, involucrar a todos los actores internos y externos de la IES para sensibilizarlos y convertirlos en agentes comprometidos a incorporar e implementar la visión de sostenibilidad desde su esfera de acción, es un empeño que,

más allá del impulso que puedan imprimirle los líderes, requiere tiempo, recursos y firme voluntad y capacidad.

7. Flexibilizar la oferta educativa limitada a una institución, programa y contexto, y crear puentes de colaboración más abiertos y flexibles que brinden a los estudiantes nuevas oportunidades en las que puedan concluir con sus estudios desde múltiples contextos e instituciones, incluyendo el voluntariado o trabajo práctico, es una meta que exige todo un nuevo paradigma educativo.
8. Integrar la EDS de manera sistemática en las políticas y planes de las IES es también una tarea que requiere de un fuerte liderazgo.
9. Instar a todos los actores a trascender la pasividad e indiferencia frente a la insostenibilidad de las sociedades y al *statu quo* de la IES, y pasar a cultivar el sentido de responsabilidad y cuidado desde una visión ética y planetaria, atenta al bien común, es otra necesidad perentoria.
10. Desmontar o reformar aquellas regulaciones nacionales de educación superior que resulten inflexibles para aceptar o promover cambios indispensables, al igual que ciertos sistemas de aseguramiento de la calidad de educación, puede ser un reto ineludible, ya que afectan la capacidad de las IES para incorporar los ODS de manera integral o establecer nuevos abordajes educativos en sus programas.

Oportunidades

1. Incorporar la visión de la sostenibilidad con un All brinda oportunidad para que la institución sea más coherente con los compromisos que ha asumido, con lo que enseña, transmite y promueve.
2. Asumir la Agenda 2030 y los ODS abre vías para la colaboración con otros sectores y actores (internos y externos / internacionales y nacionales), en particular para el intercambio de experiencias y conocimientos en diversas áreas, así como de encontrar posibles fuentes de financiamiento y plataformas internacionales para dar visibilidad al trabajo. Las redes o asociaciones nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los ODS cumplen esa función al expandir la visión y conocimientos de los participantes.

3. Atender al llamado de los gobiernos de la región, todos comprometidos con la Agenda 2030, para que las IES se sumen y colaboren en el proceso de implementación de esas políticas.
4. Tomar provecho, en el mejor de los sentidos, del hecho de que los nuevos paradigmas de educación se están fortaleciendo cada vez más y son ya factor importante en las demandas de estudiantes y de futuros empleadores. La EDS en general, y los acercamientos inter y transdisciplinarios en particular, son parte de esta tendencia.
5. Brindar oportunidades de aprendizaje innovador, multicultural y flexible, atraerá a más estudiantes, permitirá obtener mayor financiamiento y posicionará la IES como pionera.
6. Articular la colaboración de todos los actores internos y externos de la IES mediante experiencias de formación, fortalecerá la capacidad de colaboración e implementación y el proceso de transformación académica.

Conclusiones y recomendaciones

Del análisis aquí realizado podemos concluir que en términos generales las IES de ALC, aun si de manera incipiente, están aportando diversas iniciativas puntuales al compromiso de integrar la Agenda 2030 y los ODS al contexto universitario. Algunas, incluso, tras alcanzar un alto nivel de compromiso y experiencia en torno a la sostenibilidad, desarrollan planes estratégicos y políticas acordes, revisan y reorientan el currículo, gestionan alternativas sostenibles, realizan investigaciones aplicadas para ofrecerlas entonces a las comunidades y evalúan el impacto de sus acciones. Sin embargo, carecen de un abordaje integral institucional, que propiciaría mayor profundidad, coherencia y trascendencia.

Las redes de redes o redes temáticas sobre sostenibilidad, junto con las cátedras UNESCO que trabajan específicamente en EDS o con los ODS, brindan con su experiencia un apoyo fundamental al proceso de transformación de las IESALC.

Por otro lado, es necesario reconocer los desafíos y oportunidades que se presentan actualmente, en parte ya identificados aquí, así como visibilizar comunicacionalmente las contribuciones de cada universidad a la implantación de los ODS, con el propósito de difundir experiencias que puedan servir de modelo. Es imperativo continuar con el diagnóstico,

compilación y análisis de indicadores de sostenibilidad, para que las instituciones puedan evaluar el impacto de sus acciones. Se recomienda para ello una cierta unificación de formatos en los informes de evaluación. Sugerimos, en especial, adelantar esfuerzos en la formación de todos los actores en temas de sostenibilidad y EDS, así como para lograr el apoyo de los gobiernos a fin de atenuar la rigidez que ciertas regulaciones nacionales imponen a la oferta académica, de manera tal que la integración de los ODS en la EDS se vea no solo facilitada sino activamente promovida.

Finalmente, recomendamos redoblar y agilizar esfuerzos para expandir estos conocimientos y procesos, con la ambiciosa meta de llegar a todas las IES de la región y lograr que pongan la sostenibilidad en el centro de su quehacer. En otras palabras, que tales iniciativas no se limiten a la mera enseñanza sobre estos temas, sino que se inscriban en la búsqueda de una completa reorientación del propósito mismo de la IES para contribuir a la transformación social con miras a la sostenibilidad. No tenemos mucho tiempo para cambiar el rumbo de las cosas. No podemos alcanzar las metas establecidas en la Agenda 2030 sin que los procesos educativos reflejen esa postura. Esta es la década de la implementación. Los decisores, tanto en el sector privado como público, deben contar con una sólida formación en términos de visión, principios y valores de la sostenibilidad. Y esto, sin duda, hace urgente y crucial el protagonismo de la educación superior.

Referencias

- ANUIES. (2020). Contribución de las instituciones de educación superior en México al logro de los objetivos de Desarrollo Sostenible: Un esfuerzo colectivo en el marco de la responsabilidad social. Aguirre, J. (Coordinador). México. Recuperado de: http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/Contribuci%C3%B3n_de_las_IES_a_los_ODS.pdf
- Bennet, L. (2009). Where Teaching and Learning comes alive, en M. Stone y Center for Ecoliteracy (eds). *Smart by Nature Schooling for Sustainability*, Watershed Media, California, USA, pp. 151-159.
- Calles- Minero, C. (2020). ODS y educación superior. Una mirada desde la función de investigación. En Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en ALC (IESALC). *Contribución de la educación superior en ALC a los ODS: Experiencias y prácticas desde sus funciones académicas*. Educación Superior y Sociedad, Vol. 32, Núm. 2, págs. 167- 201. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/issue/view/43>.
- Castellar, E. (2020). Una mirada al estado de las Instituciones de Educación Superior con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Revista Educación Superior y Sociedad: Contribución de la educación superior en ALC a los ODS: experiencias y prácticas desde sus funciones académicas*. Vol.32. Núm. 2, pp. 14-35. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en ALC.

- CONARE (2020). Aportes de las universidades estatales costarricenses y el CONARE para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030 Recuperado de: <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8062>.
- Galdos-Frichanso, M., Ramírez, M. y Villalobos, P. (2020). *El Rol de las Universidades en la Era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Chile: Instituto de Innovación Basado en Ciencia, Universidad de Talca.
- McKeown, R. (2020). Diplomado virtual de EDS: Lecciones aprendidas y posibilidades. En M. Vilela & A. Jiménez (Eds.) *La Carta de la Tierra, educación y el Objetivo de desarrollo sostenible 4.7: Investigación, Experiencias y reflexiones*. (197-205). Costa Rica: UPEACE Press en colaboración con Carta de la Tierra Internacional.
- OSSES-ALC, Observatorio de la sustentabilidad en la Educación Superior de ALC. (2022a). Foro virtual sobre la "Transformación de las Instituciones de Educación Superior de ALC para el logro de los ODS" (Webinar). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=hGnw2EjXYf8&ab_channel=UniversidaddeCienciasAplicadasyAmbientalesU.D.C.A-Calle222
- OSSES-ALC, Observatorio de la sustentabilidad en la Educación Superior de ALC. (2022b). *Estudios de casos*. Recuperado de: <https://oses-alc.net/estudios-de-caso/>.
- OSSES-ALC, Observatorio de la sustentabilidad en la Educación Superior de ALC. (2021). *Formulario para el diagnóstico del conocimiento, compromiso y aportes de las instituciones de educación superior a la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de: .
- Pedró, F. (2022). Webinar UNESCO. *Consulta de ALC para la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO*. Webinar final (7 de abril de 2022).
- PNUMA & ARIUSA. (2021). Guía básica para la sustentabilidad en la educación superior. González, Y., Holguín, M., Mercado, O. & Plata, A. (Eds.) Recuperado de: <https://ariusa.net/wp-content/uploads/2021/10/Guia-ba%CC%81sica-sustentabilidad.pdf>.
- Ramos-Torres, D. (2020). Contribución de la educación superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la docencia. *Revista Española de Educación Comparada | núm. 37 (enero-junio 2021)*, pp. 89-110. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/02/Ramos.pdf>.
- REDIES, Red Costarricenses de Instituciones Educativas Sostenibles. (2020). Principales proyectos realizados durante el año 2020. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1j5NDNkvx5E23VJUPW2xtRt_vdDwg2Fqd/view.
- República del Perú, Ministerio de Educación, (2022). *Resolución Viceministerial N° 007-2022-MINEDU: Lineamientos para la implementación de la gestión de la Responsabilidad Social Universitaria*. Recuperada de: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2708470-007-2022-minedu>.
- Sáenz-Zapata, O. (2020). Universidad y medioambiente en ALC. Continuidad y avances del proceso iniciado en el Seminario de Bogotá. *Revista Educación Superior y Sociedad* vol. 32, núm. 2, pp.305-325, Instituto internacional de la UNESCO para la Educación Superior en ALC.
- Sáenz-Zapata, O. (2015). Trayectoria y resultados del proyecto RISU en el contexto de ARIUSA. *Revista Contrapontos - Eletrônica*, Vol. 15 - n. 2. Recuperado de: <https://ariusa.net/wp-content/uploads/2021/08/2015-08-07-osz-articulo-en-contrapontos.pdf>.
- Sterling, S. (2011). *Sustainable Education: Re-visioning Learning and Change*, Green Books for Schumacher Society, UK.

- UNESCO. (2022). Knowledge-driven actions: Transforming higher education for global sustainability: Independent Expert Group on the Universities and the 2030 Agenda. París, Francia, Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380519>.
- UNESCO. (2021). *Educación para el desarrollo sostenible: hoja de ruta – Educación 2030*. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374896>.
- UNESCO-IESALC, (2020a). Contribución de la educación superior en ALC a los ODS: Marco analítico. (versión preliminar). Caracas. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1B0b_G1F8EMo1NujQclh4Q38kyPjxJ28J/view.
- UNESCO-IESALC. (2020b). *Contribución de la educación superior en ALC a los ODS: Experiencias y prácticas desde sus funciones académicas*. Educación Superior y Sociedad, Vol. 32, Núm. 2, Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/issue/view/43>.
- UNESCO. (2019). Resolución 40-5.36, Contribución de la Carta de la Tierra a las actividades de la UNESCO relativas a la educación para el desarrollo sostenible. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371429_spa.
- UNESCO IESALC. (2018). DECLARACIÓN DE LA CRES 2018. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/08/Declaracion2018-EspCRES.pdf>.
- UNESCO. (2017). Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: objetivos de aprendizaje. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252423>.
- UNESCO (2014), *Roadmap for implementing the global action programme on education for sustainable development*, Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1674unescoroadmap.pdf>.
- UNESCO, (2012). Education for Sustainable Development: Sourcebook. Recuperado de: <https://goo.su/ZRZP7>
- UNESCO-IESALC). (2000). Declaración y Plan de Acción CRES 1996. *Educ Med Super*, 14(3). Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-214120000003000008%0A.
- URSULA. (2022). Política Pública de RSU en Perú y ODS. (Webinar). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=REcTrocCA2s>.
- Vallaey, F. (2021a). Manual de Responsabilidad Social Universitaria. El modelo URSULA: estrategias, herramientas, indicadores. Unión de Responsabilidad Social Universitaria Latinoamericana (URSULA). Recuperado de: <https://secureservercdn.net/104.238.71.109/8k4.76a.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/06/2021-Manual-RSU-Modelo-URSULA-Esp.pdf>.
- Vallaey, F. (2021b). Hacia una política pública latinoamericana de Responsabilidad Social Universitaria: Innovación social, calidad y pertinencia de la educación superior. Caracas: CAF. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1825/Hacia%20una%20pol%20p%20p%20p%20bablica%20latinoamericana%20de%20Responsabilidad%20Social%20Universitaria%20Innovaci%20social%20social%20cladiad%20y%20pertinencia%20de%20la%20educaci%20superior.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Vilela, M. (2022). La educación superior y los ODS: Hacia la Conferencia Mundial de la Educación Superior de la UNESCO. (WEBINAR) UNESCO IESALC. Webinar 9: Educación Superior y los #ODS | 3era Conferencia Mundial de Educación Superior UNESCO.
- Zavaleta- Robles, M., Rojas, J., Marroquín, M., Salguero, S. & Cienfuegos, Y. (2021). Diagnóstico de la contribución de las IES de Salvador al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Salvador: Editorial: Universidad Gerardo Barrios.

3 Inclusión en la educación superior



Equidad e inclusión en la educación superior en América Latina y el Caribe.

Jamil Salmi⁹

Resumen ejecutivo

En muchos países de América Latina y el Caribe, niños y adolescentes enfrentan circunstancias desafiantes que están fuera de su control (raza, género, origen geográfico, antecedentes socioeconómicos) y afectan drásticamente sus oportunidades de atender, permanecer y completar la educación primaria y secundaria. En el nivel de educación superior (ES), los jóvenes de grupos desfavorecidos encuentran barreras adicionales que reflejan el costo de estudiar, la falta de capital social, preparación académica insuficiente, baja motivación y escasez de acceso a la información sobre las perspectivas del mercado laboral. Así, el propósito de lograr una mayor inclusión y promover el pluralismo en la ES responde a un fuerte imperativo de justicia social, como se refleja en la meta 4.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) trazados por la ONU.

Para aspirar al éxito, las políticas de promoción de la equidad deben definirse de manera integral, considerando tanto los aspectos financieros como los no monetarios, además de coordinar acciones a nivel nacional e institucional, con la participación del sector privado y la sociedad en general, y tener en cuenta la voz y participación de los estudiantes, como los actores más afectados por lo que se hace o se deje de hacer en este nivel. Un aspecto importante es la necesidad de poner en el éxito tanto énfasis como en el acceso, que tradicionalmente ha recibido más atención. Una visión de largo plazo es clave para garantizar la continuidad y consistencia de políticas efectivas de promoción de la equidad, lo que requiere sistemas de información bien establecidos para identificar todos los grupos de equidad, medir las brechas en ese ámbito y evaluar el progreso en términos de acceso y graduación.

Durante la pandemia de covid-19, las instituciones de educación superior (IES) y los estudiantes han experimentado una disrupción sin precedentes y nuevos desafíos. Las severas

⁹ Experto en Educación Superior, exlíder de educación terciaria del banco mundial.

reducciones en los recursos financieros, la brecha digital y la falta de preparación de los instructores para la modalidad virtual han exacerbado las disparidades en el acceso y el éxito, y han creado malestar social, especialmente entre los estudiantes más vulnerables. Por lo tanto, los gobiernos, las instituciones, el estudiantado y la sociedad están llamados a acelerar los esfuerzos y generar sinergias para eliminar las barreras hacia una ES de calidad para todos los estudiantes de grupos subrepresentados en la región.

Contexto

Entre los países en desarrollo, la región América Latina y el Caribe (LATAM) tiene la más alta tasa de matrícula en ES. Según las últimas estadísticas de la UNESCO, 54,1 % de sus jóvenes participan en ese nivel educativo, frente a una tasa promedio de 40,2 % en el planeta, 51,0 % en Asia del Este y el Pacífico, 41,1 % en el Medio Oriente y África del Norte, 25,8 % en Asia del Sur, y solamente 9,4% en el África subsahariana.¹⁰ Sin embargo, el rápido crecimiento de la matrícula no ha conducido a la eliminación de las disparidades en el acceso a la ES. Al contrario, muchos países en la región mantienen grandes brechas entre la tasa de matrícula de los grupos más ricos y los más pobres, como lo demuestran las estadísticas del observatorio del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de la Plata (Argentina). En Brasil, por ejemplo, la probabilidad de acceso a la ES es 8,5 veces mayor para los estudiantes del quintil de ingreso más rico que para los del quintil más bajo, comparado con 3,7 veces en Argentina y 1,7 veces en Chile.¹¹

Hay pocos datos disponibles para evaluar las diferencias en el acceso a la ES entre las minorías étnicas, raciales y religiosas. Donde existen, los datos revelan grandes disparidades. En Guatemala, donde más de 40 % de la población es indígena, estos representan solo 11% del estudiantado total. En Chile, por el contrario, 8 % de los estudiantes son indígenas, porcentaje mayor que el de su participación en la población total (5 %).

El principal desafío de la equidad en LATAM no es solamente el acceso a la ES, sino también la permanencia. Muchos sistemas sufren de altos niveles de deserción y bajas tasas de graduación (40 % en Colombia, por ejemplo, entre 30 y 50% en México), lo que afecta más a los jóvenes de grupos vulnerables. Además, estos grupos acceden a IES menos prestigiosas y,

¹⁰ <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR>

¹¹ <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165425791-920f2d43-f84a>

como resultado, tienen oportunidades más reducidas en el mercado laboral. De tal manera se evidencia una evolución progresiva hacia la discriminación en materia de resultados (UNESCO IESALC, 2022).

Tradicionalmente, los grupos subrepresentados en la ES (grupos de equidad) se definían principalmente en términos de su nivel de ingreso, lugar de residencia, género, origen étnico o necesidades especiales. En los últimos años, algunos gobiernos y universidades de LATAM han identificado categorías adicionales, tales como estudiantes de primera generación, refugiados, migrantes, víctimas de violencia / abuso sexual, estudiantes con responsabilidad en cuidados, estudiantes prisioneros, etc. (Salmi, 2019).

Al momento de medir la intensidad de las disparidades en la ES, es importante considerar los altos grados de intersección entre los diversos grupos de equidad. Estas dimensiones suelen tener un efecto superpuesto y acumulativo, lo que amplifica el impacto de la desigualdad socioeconómica (ONU, 2017). La discriminación de género, por ejemplo, tiende a afectar de manera más prominente a las niñas de grupos de bajos ingresos. En el Perú, las tasas de matrícula de mujeres de los grupos más pobres y ricos son 13,3 y 24,9 %; en México son 9,1 y 37,4 %, respectivamente (Fanelli y Jacinto, 2010). Varios estudios han documentado también cómo la pobreza, la etnia y la ruralidad están estrechamente vinculadas en América del Sur, al igual que en Australia y Nueva Zelanda (Salmi, 2022).

La mayoría de los niños de LATAM enfrentan circunstancias desafiantes que están más allá de su control, vinculadas a sus características étnicas, su género, su origen geográfico y sus condiciones o antecedentes socioeconómicos, que reducen drásticamente sus oportunidades de ir a la escuela primaria y permanecer, completar la educación secundaria y desarrollar plenamente su potencial académico. De hecho, lo que sucede —o no sucede— en el preescolar, en la escuela primaria y durante la educación secundaria, configura el flujo de jóvenes que eventualmente podrán ingresar a la ES.

En este último nivel, los jóvenes de grupos desfavorecidos encuentran barreras adicionales que son reflejo del costo de los estudios, la falta de capital social, la insuficiente preparación académica, la baja motivación, la falta de información sobre las perspectivas del mercado laboral para los distintos programas académicos y la desigualdad en las oportunidades laborales. El cada vez más extendido cobro de matrícula, el incremento de sus montos y el rápido crecimiento de la proporción de proveedores privados de ES, que en varias naciones

de América Latina concentran a más de la mitad de los estudiantes, se han asociado con una creciente desigualdad en el acceso y el éxito en el nivel postsecundario (Lervolino, 2020).

La pandemia del covid-19 ha aumentado el impacto de estas barreras. En LATAM como en el resto del mundo, los estudiantes de grupos desfavorecidos se han enfrentado a grandes dificultades por esa causa. Las oportunidades de aprendizaje en línea se ven fuertemente reducidas por el acceso limitado a Internet, especialmente en las zonas rurales. Alrededor del 30% de los estudiantes de la región no pudieron participar en la educación en línea por falta de computadora o de conexión adecuada a internet —solo la mitad de los hogares cuentan con acceso a la red— (UNESCO IESALC, 2022).

Desde una perspectiva de derechos humanos, fomentar la realización de todo el potencial de la totalidad de los jóvenes es parte fundamental del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (ONU), que busca “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover la educación a lo largo de toda la vida”. La falta de oportunidades de acceso y éxito en la ES tiene sin lugar a duda un impacto negativo en el desarrollo social y económico de los países.

Teniendo ese contexto en cuenta, este estudio se propone analizar los retos de la igualdad de oportunidades en LATAM y las opciones existentes para eliminar las disparidades de acceso y éxito en la ES, desde las perspectivas de los principales grupos interesados: estudiantes, universidades, gobiernos, sector privado y sociedad. Para cada grupo se analiza lo que significa igualdad de oportunidades, cómo eliminar los factores de disparidad en el acceso, y cómo reducir las barreras que impactan negativamente en el éxito académico de los jóvenes de grupos desfavorecidos.

Perspectiva de los gobiernos

En todas las cartas magnas de América Latina, la educación se consagra como un derecho y deber constitucional, lo cual brinda sustento legal a las normas, planes y estrategias que se implementan para garantizar educación a todas y todos; en otras palabras, LATAM dispone para esos fines de un amplio y sólido marco legal, así como de lineamientos y directrices. Una alta proporción de sus países han diseñado y aprobado una extensa combinación de leyes, decretos y documentos de visión nacional para el futuro de la ES, al igual que planes de

desarrollo y estrategias al respecto. De todos los países consultados a nivel internacional, 48,1% indicó disponer, además, de una combinación de leyes, visiones de país o planes estratégicos nacionales que norman y orientan los objetivos de equidad, circunstancia que en América Latina y el Caribe se cumple en 83 % de los casos. Se observa también que 41 % de los países consultados a nivel internacional dijo disponer dentro del Ministerio de Educación de un departamento o una dirección de ES responsable de los objetivos de equidad, que es igualmente la forma organizativa más frecuente en América Latina y el Caribe (67 %) (Salmi, 2018).

En El Salvador, por ejemplo, el gobierno considera que los retos principales consisten en ampliar la cobertura a los sectores vulnerables, marginados y excluidos, y crear las condiciones para poder ofrecer una educación de calidad. En términos amplios, la ES debe llegar a todos los rincones de cada nación. Como soluciones, se propone: (i) incrementar el presupuesto para la ES pública, hasta tener la capacidad de dar mayor cobertura y ser más inclusivos, considerando que no tiene sentido destinar gran parte del presupuesto a fines militares cuando hay deuda en este ámbito; (ii) invertir más en tecnologías para ofrecer educación en línea inclusiva y llegar a las zonas más alejadas; (iii) gestionar que en los créditos tramitados ante los organismos internacionales, al menos 20 % sea destinado de manera efectiva (y no en gastos administrativos) a mejorar la cobertura educativa en los sectores menos privilegiados; y (iv) crear un Centro de Formación Pedagógica para la Enseñanza de Estudiantes con Discapacidad, a fin de preparar a los docentes de manera efectiva (UNESCO IESALC, 2022).

Las oportunidades reales de acceso están ligadas, de una parte, al comportamiento en las trayectorias educativas y a la calidad de la educación básica, y de otra, al diseño, propósito y uso de los dispositivos de ingreso a la ES (pruebas de Estado, pruebas institucionales). Todos los países de la región disponen de un amplio y diverso acervo de conocimiento y experiencia acumulada al respecto, del que mediante cooperación horizontal podrían hacer uso para incidir en estos retos de interés, plasmándolos claramente en los planes estratégicos. En Panamá, se observa la falta de interés de los gobiernos de turno en impulsar estas políticas. Se requieren campañas de promoción permanente en materia de atención a la diversidad, y políticas concretas para mejorar las oportunidades de inserción laboral para la población

vulnerable. Es indispensable contar con los recursos económicos para el desarrollo de planes y programas en favor de estas poblaciones (UNESCO IESALC, 2022).

La feminización de los programas académicos, frecuente en ciertas áreas de la ES, es un campo de trabajo que solo recientemente se está priorizando en lo que concierne a los programas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (STEM). Este sesgo de género, indiscutiblemente, nace ya en la educación básica como resultado de los procesos de discriminación de género, que naturalizan la dificultad o imposibilidad para las mujeres de acceder a las ciencias exactas, y que se refuerzan en su caso tanto en el ingreso como en la permanencia en la ES. Los análisis por áreas del conocimiento y programas académicos muestran que una gran mayoría de mujeres optan por determinadas áreas (ciencias sociales, ciencias de la salud, economía y administración), pero son minoritarias en las de STEM. Las tasas de participación de las mujeres en los estudios de ciencias e ingeniería son claramente más bajas que las de los hombres. En Brasil, por ejemplo, la participación de la mujer en ciencias de la salud representa cerca de 70 %, mientras que en las áreas de tecnología e informática llega solo a 21 % (Marchionni *et al.*, 2018). Chile es uno de los países con mayor avance en la reducción de esa brecha de género (70 %); sin embargo, el avance en la formación en disciplinas de STEM es significativamente bajo (19 %) en la región latinoamericana.

La situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que viene desde la educación secundaria, cuando la perspectiva de los jóvenes en la selección de posibles carreras ya indica las diferencias entre hombres y mujeres. Un estudio realizado por el Banco de Desarrollo de América Latina resalta los hallazgos de la OCDE en sus pruebas PISA 2012 para los países miembros de esta organización, en las que solo una de cada 20 niñas de 15 años consideraba estudiar una carrera universitaria en ciencia, tecnología, ingeniería o matemáticas, mientras que la relación entre sus pares hombres era de uno por cada cinco, lo que demuestra que desde la perspectiva de los estudiantes de educación secundaria ya estaba marcada la diferencia por género (Marchionni *et al.*, 2018).

En Argentina, el gobierno intenta atender a la inclusión y la equidad, sin deterioro de la calidad educativa, incorporando en los estándares de los entes de acreditación universitaria las dimensiones propias de la extensión y de las políticas de inclusión y equidad de las casas de estudio, desarrollando políticas de promoción y acceso a los puestos directivos por parte de mujeres y disidencias sexuales, estimulando la producción científica sobre las temáticas de

inclusión y equidad en la ES, formando a los equipos directivos, profesores y estudiantes en la diversidad y la inclusión, y derribando las barreras físicas, tecnológicas y comunicacionales para los colectivos más desfavorecidos (UNESCO IESALC, 2022).

En la pluriculturalidad de los pueblos americanos reside su gran riqueza, la cual exige a la educación mayor flexibilidad, pertinencia y heterogeneidad. Se requieren propuestas y condiciones educativas no homogeneizantes, para así crecer inmersos y mancomunadamente en esa diversidad de oportunidades, conocimientos y experiencias. Como se observa en México, los sistemas educativos no solo dejan fuera personas, sino conocimientos diferentes a los del método científico, descubiertos por no científicos; con ello se pierden posibilidades del saber, además de que se violan derechos de pueblos y comunidades que comparten modos de vida sana y saludable con la naturaleza. Incluir esos conocimientos, métodos y sabios comunitarios en los sistemas educativos es la solución a estos problemas en particular. Ampliar y diversificar los actores del proceso educativo y formativo es la manera de lograrlo, modificando la composición del sistema mismo y la forma de hacer docencia, investigación y vinculación.

Buenas prácticas a nivel nacional se pueden observar en muchos países, aunque muchas de ellas se han visto afectadas por la falta de continuidad de gobierno a gobierno, y por la ausencia de evaluaciones rigurosas que permitan replicar o escalar en condiciones similares para todo el país o en la región. Entre ellas:

- **Chile – Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la ES –PACE.** Este programa nacional de inclusión, dependiente del Ministerio de Educación, busca: (i) permitir el acceso a la ES de estudiantes provenientes de contextos vulnerados que se hayan destacado en la enseñanza media, mediante la realización de acciones de preparación y apoyo permanentes y el aseguramiento de cupos adicionales a la oferta académica regular, por parte de las IES participantes del programa; y (ii) facilitar el progreso de los estudiantes beneficiarios, a través de actividades de acompañamiento, para su retención durante el primer año de ES.
- **Colombia – Fondo “Ser Pilo Paga” y “Generación E-Equidad y E-Excelencia** han otorgado créditos condonables que cubren los costos de matrícula del programa elegido por el beneficiario en IES acreditadas y aporta un subsidio

de manutención diferencial. Una evaluación del programa en 2017 concluyó que los beneficiarios tenían 32 % más probabilidades de acceder a la ES que los no beneficiarios en 2014, y 26 % más que en 2015 (CEDE, 2017). La tasa de abandono fue 6 % menor durante el primer trimestre del primer año de estudios.

- **Ecuador – Gratuidad en ES** (Constitución 2008 / Ley Orgánica Reformatoria A LOES 2018). De acuerdo con esta política, las universidades públicas no tienen costo y en las privadas está limitado su cobro a las condiciones de la inflación y a la debida aprobación por el Consejo de Educación Superior (CES) (Jarrín, 2016). En el periodo 2007-2016 se observó un efecto positivo en el acceso para grupos minoritarios y de quintiles de escasos recursos. Los grupos de etnias minoritarias, como los indígenas, afroecuatorianos, negros, y mulatos, en conjunto mejoraron su probabilidad de acceso a la universidad. Las personas de menores recursos económicos, pertenecientes a los quintiles 1 y 2, incrementaron su probabilidad de acceso a la ES. Sin embargo, el efecto se diluye a partir del año 2016, ya que se combinan los efectos positivos de la gratuidad con la influencia negativa de medidas a favor del mérito académico y de la calidad de los programas (Rivera, 2019).

Entre los países encuestados en Latinoamérica para un estudio de la Fundación Lumina sobre las políticas de equidad, con una clasificación de cuatro niveles de desarrollo que respondía a indicadores específicos, se encontró que, aunque esos niveles son diferentes, en la gran mayoría de los casos hay un mayor alcance en el diseño e implementación de políticas de equidad que en otras regiones del mundo (Salmi, 2018).

Tabla 1. Grado de madurez en la promoción de las políticas de equidad en algunos países de LATAM

País	Emergentes	En Desarrollo	Establecidas	Avanzadas
Brasil				
Chile				
Colombia				

País	Emergentes	En Desarrollo	Establecidas	Avanzadas
Costa Rica				
Cuba				
República Dominicana				
Ecuador				
México				
Perú				

Fuente: Salmi (2019).

Un último reto importante en cuanto a políticas públicas en LATAM es la necesidad de invertir más en la ES. La región ha tenido un desempeño negativo en materia de productividad, circunstancia que obedece tanto a las bajas tasas de inversión como al uso ineficiente del capital y de la mano de obra disponibles. Además de las consideraciones de derechos humanos, este debe ser el argumento fundamental que impulse a los gobiernos a moverse hacia una mayor inversión en la educación en general, pero específicamente en la ES (OEI, 2021).

Una oportunidad para lograr una mayor inversión en ES es, sin lugar a duda, la coordinación entre los gobiernos, las instituciones académicas, los sectores económicos y la sociedad; por un lado, para la alineación de objetivos y, por otro, para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas en este campo, el capital humano, la investigación y la innovación en los países de la región.

Para que la ES cumpla de manera significativa las funciones que le asignan las leyes nacionales y los convenios regionales, para mejorar la colaboración y la solidaridad global, y para que ella opere en favor del bien común, se requiere de un sólido gasto público. La creación de nuevos sistemas de financiamiento de la ES, que incentiven prácticas de equidad e inclusión a través de la gratuidad, subsidios, becas y créditos educativos focalizados hacia los más vulnerables, es en LATAM una necesidad perentoria.

Perspectiva de las instituciones de educación superior

Las universidades y otras IES son en su campo los principales actores en los esfuerzos para reducir las disparidades. Esta sección examina cómo se presentan los retos y las oportunidades desde la perspectiva de los tres estamentos claves, que son los estudiantes, los líderes universitarios y los académicos.

Los estudiantes

A través de entrevistas a estudiantes de algunos países de la región, se pueden considerar los retos y las oportunidades para eliminar las barreras que limitan el acceso y éxito en la ES, y esto no solo a partir de sus vivencias individuales como estudiantes, sino igualmente desde los análisis que han realizado como líderes juveniles y agentes de cambio en redes regionales.¹² Se señalan acá los retos comunes identificados de manera más consistente por los jóvenes.

Los retos

- *Persiste en muchos de los países de la región una cultura machista y racista, que excluye principalmente a las mujeres y las etnias desfavorecidas.* Uno de los principales retos proviene de la misma cultura universitaria y del pensamiento académico. En algunos países, dicen los estudiantes, hay docentes que a viva voz expresan ideas racistas, discriminadoras, patriarcales y en contra la mujer, argumentando por ejemplo que “las mujeres o bien estudian o bien se vuelven amas de casa, pero no pueden ser las dos cosas”, cuenta un estudiante boliviano de Ciencias Políticas. Hechos como la imposición, en algunas instituciones, de que las mujeres indígenas cambien su vestimenta típica para poder ser llamadas “universitarias”, reflejan la clara exclusión interseccional.

“Un gran reto, a nivel latinoamericano, es vencer el racismo y la discriminación por clases sociales y económicas. Estas discriminaciones se dan no solo entre estudiantes, sino también con los docentes. Esto trae como consecuencia que el estudiante, sintiéndose diferente, no tenga la confianza de realizar una consulta académica con sus profesores,

¹² Para este trabajo se realizó una entrevista a jóvenes de seis países de la región. Todos ellos, líderes estudiantiles en sus entornos locales e internacionalmente, dentro de redes latinoamericanas. Los países incluidos fueron Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay y Perú.

dejando dudas y ralentizando el avance de la educación y mejora cultural". (Estudiante de pregrado de Ciencias Políticas, Bolivia)

En los últimos años se han puesto en evidencia casos sistemáticos que han llevado a replantear las políticas, al interior de las IES, respecto a lo que se considera violencia de género y la manera de enfrentarla. Ha quedado claro que los campus han sido espacios de privilegio para los hombres por encima de las mujeres. Hay avances en la región, aunque no homogéneos, pero todavía aparece por delante un largo camino para lograr una verdadera equidad de género.

La "Lotería de Cuna", como la denominó un estudiante colombiano de derecho entrevistado para este trabajo, no debería ser razón para que unos jóvenes privilegiados accedan a la educación y los más desprotegidos no. Los niveles socioeconómicos de las familias determinan no solo la posibilidad de llegar a la ES, sino de mantenerse y finalizar sus estudios con éxito y en condiciones de equilibrio físico y mental. "Siempre que estudiantes de bajos recursos entran a la universidad, sea porque fueron beneficiarios de becas o trabajan para pagarse sus estudios, estos jóvenes tienen menos oportunidad de lograr un buen desempeño académico. O cuando lo logran, les toma más tiempo y su salud mental muchas veces se ve muy afectada".

- *Vacío y brechas de la educación primaria y secundaria.* Coinciden los estudiantes en que el problema de exclusión que más se hizo evidente en su proceso de formación fueron los vacíos y las brechas que surgen desde la educación básica. Estos vacíos los acompañan durante toda la vida y se ven reflejados en las oportunidades, no solo de pasar las pruebas estandarizadas que se usan en muchos de los países de la región para el ingreso a la universidad (irónicamente, en especial las públicas), sino también de ganar becas, de lograr un adecuado desempeño a lo largo de la carrera, evadir la desertión y abrir el abanico de las opciones laborales. "Los problemas de escritura, la ausencia de un segundo idioma, los vacíos en matemáticas afectaron mi desempeño, mis relaciones sociales, mi bienestar, y pusieron mucha presión sobre mí", expresa un joven recién graduado en ciencias políticas que fue becado en una de las mejores universidades privadas en Colombia. Cabe resaltar que todos los estudiantes

entrevistados señalan el problema de los bajos niveles educativos al ingresar a la ES como uno de los retos cruciales que debían superar.

Los estudiantes de mayores ingresos —educados en colegios privados de alto nivel, en ciudades capitales— pueden dar por sentado no solo el acceso a la ES, sino que enfrentarán pocos problemas para aprobar los cursos. “Creo que el modelo ideal de formación superior es aquel que pueda concentrarse en construir y apoyar la formación de diversos proyectos de vida”, dice uno de los entrevistados. “La forma como se enseña en el aula de clase está pensada para favorecer solo a estudiantes privilegiados, de ciudad. Estamos en un modelo en contra de la inclusión o la equidad”, menciona un joven chileno, estudiante de derecho.

- *Geográfico.* En la mayoría de los países las IES, y en especial las de buena calidad, están concentradas en la capital del país y en las grandes ciudades. De igual manera, los encuestados señalan la falta de una educación técnica superior de calidad, que responda a diferentes proyectos de vida, así como la carencia de un modelo enfocado en producir un conocimiento pertinente para las necesidades de los diferentes territorios. Esto hace que los y las jóvenes de áreas rurales y aisladas no accedan o que, cuando lo logran, las condiciones para obtener vivienda, alimentación y acompañamiento sean muy difíciles. “No existen procesos de estandarización de alojamientos en zonas universitarias, no hay planes de alimentación y mucho menos políticas de subsidio de transporte”, dice un estudiante. “La ES debe descentralizarse y direccionar recursos a la creación de nuevas sedes de las universidades públicas en otros puntos del país”, reitera otro de ellos.
- *Financieros.* Muchos jóvenes pobres no logran acceder por problemas financieros, y de conseguirlo se encontrarán en la necesidad de trabajar y estudiar a la vez para mantenerse, con consecuencias muy importantes para su desempeño y éxito final. “Los programas de alimentación y alojamiento se ven reducidos a casos muy especiales, o son inexistentes, cuando deberían ser elementos fundamentales para garantizar una adecuada formación”, menciona un estudiante de 22 años que cursa un doctorado en ingeniería civil en la mejor universidad pública colombiana.

- *Formación en educación superior vs mercado laboral.* Varios estudiantes hacen un análisis de las muy marcadas distancias entre la oferta educativa y la demanda laboral, lo que lleva generalmente a mayores frustraciones en los grupos más vulnerables. Estos, además de las brechas de conocimientos y habilidades con que se tropiezan al salir de la educación básica, no han tenido la oportunidad de recibir una orientación profesional y un conocimiento adecuado acerca de lo que el mercado laboral más demanda. La ausencia de iniciativas, a nivel de ES, para desarrollar en los jóvenes habilidades y competencias transversales y digitales, sumada ahora a todo lo que supuso el impacto del covid-19 en el mundo, llevan a que los jóvenes carezcan de algunas de las herramientas más importantes para la vida futura, en especial —pero no únicamente— en lo relacionado con el mercado laboral.
- *Condiciones familiares y salud mental como ejes de inequidad social.* Un aspecto que resaltan todos los estudiantes, y que se hizo más evidente durante la pandemia, es el impacto que para los jóvenes más vulnerables tiene la situación de sus respectivas familias en cuanto concierne a posibilidades de estudio en condiciones y ambientes propicios para el aprendizaje y el desarrollo (ver recuadro 1).

En una perspectiva similar, aunque más amplia, el análisis que hace otro estudiante evidencia la realidad que la pandemia mostró en todos los países de la región y en toda la comunidad universitaria. *“Los espacios reducidos, la presencia de ruidos constantes, el compartir habitación con más miembros del grupo familiar, etc., fungieron de caldo de cultivo para una serie de descompensaciones y sobrecargas que pusieron en problemas la salud mental de un grupo considerable de estudiantes de educación universitaria”.* Las universidades deben tratar con especial cuidado la problemática de la salud mental.

- *El impacto de la pandemia del covid-19* puso en evidencia todas las debilidades y dificultades para acceder a la universidad, y sobre todo para mantenerse y finalizarla de manera exitosa. Cientos de jóvenes abandonaron sus estudios universitarios por múltiples razones. La necesidad de generar ingresos para apoyar a las familias y la carencia de recursos para dotarse con las tecnologías necesarias para continuar con una educación virtual, han sido, junto con los problemas de salud mental descritos

anteriormente, los factores más determinantes de la deserción durante estos dos años de la pandemia.

Las propuestas de los estudiantes

Las propuestas que hacen los estudiantes de estos países son múltiples e involucran a diferentes actores. Muchas de ellas son específicas para determinados retos, pero en su gran mayoría podrían dar respuesta para superar diferentes barreras a la vez y especialmente para fomentar oportunidades en favor de los jóvenes más vulnerables, contribuyendo a una educación más equitativa e inclusiva. A continuación se mencionan las más relevantes y reiteradas entre los estudiantes:

Recuadro 2. Estudiante de último año de derecho en Colombia*

“Cuando recibí la beca para iniciar mi carrera universitaria, en el 2018, mi familia tenía muchos problemas económicos y sociales [...]. Esto tuvo como consecuencia que mucho del tiempo que pude haber dedicado a mejorar mi disciplina académica lo tuviera que invertir en atender las necesidades de mi familia, conseguir trabajos o medios para generar ingresos [...], y así no pude dedicarme 100 % a mi proceso de formación [...] Muchas veces intenté solicitar programas de acompañamiento familiar en la universidad, pero estos son inexistentes, y ahí existe un reto enorme para la educación universitaria”.

**Jóven perteneciente al quintil 1, proveniente de un pequeño municipio, quien por su desempeño en secundaria en colegio público y por sus buenos resultados en la prueba de Estado recibió una beca gubernamental para estudiar en una universidad privada de una de las tres grandes ciudades del país.*

- Propiciar una mayor interacción social y una mejor comunicación entre la universidad y la sociedad, interpretando realidades y proponiendo soluciones desde la ciencia y la tecnología puestas al servicio de los ciudadanos.
- Invertir recursos financieros, humanos y tecnológicos en mejorar la calidad de la educación pública preescolar, primaria y secundaria, de manera que los y las jóvenes lleguen a la universidad mejor preparados y en igualdad de condiciones frente a los más favorecidos.
- Crear un sistema en el que los docentes puedan generar y facilitar un aprendizaje significativo desde el plano de las neurociencias y las emociones, para que el paso por la educación primaria y secundaria sea un verdadero puente para llegar a la universidad.
- Promover la descentralización y el direccionamiento de recursos para la creación de nuevas sedes de universidades públicas en puntos diferentes a las capitales y grandes ciudades.
- Fomentar la apertura de nuevas carreras que atiendan a la demanda del mercado laboral.
- Ampliar y desarrollar los niveles de conectividad y dotación tecnológica, como una oportunidad para que los jóvenes puedan estudiar desde sus regiones y así respaldar su permanencia en la ES.
- Generar una mayor inversión en ES, como tarea inaplazable. Actualmente, las universidades públicas de la región sufren de desfinanciación estatal, lo cual imposibilita la ampliación de la oferta a un mayor número de estudiantes, e incluso afecta la calidad de los procesos vigentes. Gran parte de las plantas físicas tienen serios problemas de deterioro, y la proporción de alumnos por profesor tiende a aumentar.

- Garantizar adecuadas políticas de bienestar, tales como programas de alimentación, transporte, alojamiento y acceso al esparcimiento, de manera que los estudiantes más desfavorecidos no tengan que trabajar para poder estudiar y obtener por sí mismos esas condiciones.
- Ajustar las pruebas de ingreso para que no se midan solamente conocimientos técnicos cuantitativos, sino además habilidades y aptitudes de la más diversa índole para la vida universitaria y profesional. Esto es el mínimo aceptable para ofrecer una ES inclusiva y equitativa.
- Aportar recursos para apoyar desde el estamento educativo competente la salud mental de los estudiantes, lo que desde un inicio debe incluir su comprensión de los estudios que cursan, a fin de atacar de base la inminente inequidad entre alumnos que no tienen problemas para avanzar y aquellos que sí. Una educación que le da importancia a la salud mental es una educación más empática e inclusiva.
- Utilizar las redes sociales como una herramienta para la difusión de información que impulse la inclusividad y equitatividad.
- Fomentar la internacionalización a través de las clases sincrónicas virtuales, lo que permitiría acercar a estudiantes de todo el mundo en un aula virtual sin necesidad de muchos recursos.
- Posibilitar un mayor intercambio cultural y académico en conferencias mundiales, a través de la financiación para la participación en eventos académicos y para el uso de tecnología.
- Vincular a más estudiantes a los procesos de consultoría brindados a gobiernos, empresas y otras instituciones, como un mecanismo para aplicar sus conocimientos, mejorar su desempeño y generarles ingresos extraordinarios que les permitan continuar con sus estudios.

Los líderes universitarios y los académicos

Es necesario reconocer que, en LATAM como en otras partes del mundo, la mayoría de las iniciativas destinadas a mejorar el acceso y el éxito, especialmente las no monetarias,

proviene de las propias universidades. Los líderes universitarios hacen posible que tales políticas institucionales se constituyan en instrumentos para garantizar una ES inclusiva.

Siendo el fin último de los servicios de ES el preparar a los estudiantes para la vida futura, la IES deben desarrollar una oferta académica más integral, más diversa y flexible, con el objetivo de satisfacer las demandas de todas las personas. Para atender esa diversidad es preciso atender objetivos también muy variados: investigación de alto nivel, desarrollo económico y social local, formación vocacional para atender las demandas económicas. Esa visión institucional permitiría una mayor flexibilidad y agilidad en la provisión de las cualificaciones que ofrece la ES (UNESCO IESALC, 2021).

Es necesario y urgente superar las brechas digitales que evidenció la pandemia. Se necesita un nuevo rol para el docente, como también para el estudiante. Este último debe ser incentivado a asumir su propio proceso de aprendizaje, en el cual el docente es un mentor, un mapa de ruta, una brújula para brindarle apoyo.

Otra de las brechas que se han hecho evidentes, y que en muy pocos casos son prioridad para las instituciones de ES, es el desarrollo de las competencias y habilidades transversales o mal llamadas "blandas". Es acá donde el rol de los académicos universitarios puede cumplir un rol fundamental, al promover enfoques y actividades que desarrollen la innovación, el trabajo en equipo y la colaboración, la capacidad analítica y la resolución de problemas complejos. Además de habilidades como la inteligencia emocional, la resiliencia, la agilidad de aprendizaje, la sensibilidad intercultural o el buen juicio y presteza en la toma de decisiones, son imperantes ciertos cambios en los currículos, en las prácticas pedagógicas y en los modelos de evaluación.

Como oportunidad para aumentar la igualdad de género, cabe mencionar que un número creciente de IES han formulado planes de promoción de la equidad y definido protocolos para evitar el hostigamiento sexual, adoptando medidas estrictas para hacerlos respetar.

El análisis de los esfuerzos de algunas IES, públicas y privadas, permite comprender y valorar la implementación real de medidas de promoción de la equidad. A continuación, se presentan algunos ejemplos que ilustran diferentes estrategias en cuanto a políticas y prácticas institucionales que pueden ayudar a superar las barreras en el acceso, permanencia y éxito de los estudiantes más desfavorecidos.

- **La Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO**, en Colombia, es una institución de carácter privado que ha focalizado sus esfuerzos en brindar soporte para el acceso y la permanencia de estudiantes que provienen de los estratos socioeconómicos de menores recursos (95 % de su matrícula proviene de los quintiles más bajos). Como misión fundamental, ha hecho presencia a escala nacional en regiones que históricamente han sido más desfavorecidas, con el objetivo de brindar oportunidades a poblaciones en condiciones vulnerables. Su programa de apoyo de primer año evolucionó hacia un enfoque más integral, llamado **Modelo de Atención Integral al Estudiante (MAIS)**, que ofrece una gama amplia de intervenciones para acompañar a jóvenes en riesgo y seguirlos a lo largo de sus estudios, desde que se postulan hasta después de la graduación. Este modelo involucra una secuencia de actividades de apoyo, tales como asesoramiento académico, apoyo financiero para dificultades temporales, asesoramiento psicológico, un curso de proyecto de vida y cursos de recuperación. El apoyo financiero puede adoptar dos formas: préstamos de la propia cooperativa de financiación de UNIMINUTO y becas para estudiantes que atraviesan situaciones económicas difíciles.
- El **Proyecto ACCES - Universidad Agraria de La Habana** es una iniciativa regional cuyo fin último es mejorar la accesibilidad, garantizar las condiciones de aprendizaje y fomentar el cambio de políticas en pro de la inclusión de estudiantes con discapacidades, en el contexto de la ES en Costa Rica, Cuba y República Dominicana, a través de prácticas modernas de capacitación y trabajo colaborativo. Sus objetivos son establecer un marco moderno e inclusivo, a través de la creación de centros de apoyo para estudiantes con discapacidades, así como de estrategias a largo plazo para el acceso y retención de estos estudiantes en el sistema de ES, y equiparlos con tecnologías de asistencia a fin de mejorar la provisión de servicios para las instituciones del convenio.
- En México, la **Universidad Nacional Autónoma (UNAM)** tiene en diferentes disciplinas una serie de programas encaminados a garantizar la inclusión y equidad de los grupos vulnerables. Todas las intervenciones están acompañadas de investigación y evaluaciones que permiten medir su éxito e impacto. Esto incluye, entre otros, el Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad, el Programa de Apoyo a Madres Mexicanas Jefas de Familia, los Programas de

Poblaciones Vulnerables, el Programa de Igualdad de Género en la Facultad de Ingeniería y el Laboratorio de Hábitat Social, Participación y Género en la Facultad de Arquitectura.

- **Costa Rica.** Los sistemas de becas y ayudas con los que cuentan de manera predominante las IES estatales tienen una cobertura muy amplia, hecho sustancial para propiciar el ingreso y la permanencia de los estudiantes. Destaca también la multiplicación de iniciativas orientadas a promover el acceso y la permanencia de la población indígena en la ES estatal. Tales esfuerzos se ven estimulados y fortalecidos por la ejecución del Proyecto de Mejoramiento de la ES, que cuenta con una Salvaguarda Indígena cuya puesta en práctica ha permitido aumentar el número de jóvenes indígenas admitidos en los establecimientos universitarios estatales.

Perspectiva del sector privado y de la sociedad

La igualdad de oportunidades en la ES es uno de los factores más importantes para reducir las grandes brechas económicas y sociales en LATAM. Una buena y pertinente formación contribuye a generar igualdad en las condiciones de empleo y remuneración (sea por género, nivel socioeconómico, grupos étnicos, etc.). La demanda de la sociedad, y en especial de las familias, está poniendo presión sobre los gobiernos y las instituciones para que la ES no solo permita superar en cuanto al acceso las desigualdades financieras entre hogares pobres y no pobres, sino reducir o eliminar los círculos generacionales determinados por la formación de los padres, los antecedentes educativos y las habilidades cognitivas, que han representado por décadas un porcentaje muy alto en las dificultades para el acceso, permanencia y éxito de los jóvenes en ES.

En la década de los noventa, la triada universidad-empresa-gobierno orientó los principales debates y cambios como claves en la generación de innovaciones y conocimientos, si bien esto fue más determinante para el crecimiento económico que para el desarrollo humano de los países. Hoy en día se introduce un cuarto estamento en estas relaciones de coordinación y cooperación. Al jugar la sociedad un papel importante para determinar los caminos de transformación de la ES, ahora las aristas son universidad-empresa-gobierno-sociedad.

Un elemento que aparece en los nuevos análisis de la relación oferta-demanda en ES es el de un cambio sustancial en el tipo de competencias que el mercado laboral está exigiendo de los egresados del sistema. De acuerdo con un estudio sobre escasez de talentos (ManpowerGroup, 2018), las empresas están requiriendo cada vez más perfiles que evidencien no solo conocimientos técnicos, sino habilidades como creatividad, empatía, predisposición a aprender, adaptabilidad y orientación al cliente (OEI, 2021). Este tipo de habilidades, conocidas como transversales, son para los empleadores el conjunto necesario para que un empleado sea funcional y eficaz en su lugar de trabajo (Cheang, M et all, 2020).

Como ya fue descrito en la sección anterior sobre la perspectiva de los estudiantes, los jóvenes hoy día son cada vez más conscientes de la importancia no solo de la formación académica, sino de aquella que los habilita para la convivencia y la ciudadanía. Sin embargo, el principal problema se presenta cuando sus condiciones sociales, económicas y familiares condicionan su capacidad para desarrollar ese tipo de habilidades.

La pandemia mostró claramente la importancia de las competencias digitales. A los fines de la ES, eso implica una nueva visión de las habilidades para el siglo XXI, y requiere la utilización de nuevas metodologías educativas para superar las desventajas entre los grupos excluidos y aquellos que tienen todas las condiciones de éxito.

Dos ejemplos ilustran la forma como las alianzas entre diferentes sectores pueden potenciar la reducción de estas barreras de exclusión y garantizar una mejor preparación de los jóvenes para la vida en sociedad y para su desempeño laboral. El Comité Universidad Empresa Estado (CUEE), creado en 2003 por el Consejo Superior de la Universidad de Antioquia (Colombia), se ha planteado como objetivo fortalecer las relaciones con los sectores productivos y sociales de la región, a través del desarrollo de acciones para ayudarlos a mejorar su productividad y competitividad, y para promover la inserción laboral de egresados de grupos subrepresentados y el financiamiento de proyectos emprendedores (CUEE, 2020).

En Chile, la vinculación entre empresas, Estado y educación en el marco de las competencias en la industria minera ha resultado en la creación de un *"skills council"* que tiene como objetivo "proveer información que permita adecuar la oferta de formación de técnicos y profesionales a la demanda del mercado laboral minero" (Consejo de Competencias Mineras de Chile, 2020). Como resultado, se desarrolló la primera versión del Marco de Cualificaciones para la Minería

(MCM), un esquema que define estándares y competencias para todas las profesiones y ocupaciones del sector.

Conclusiones y recomendaciones

Falta todavía mucho en LATAM para que los sistemas de ES puedan ofrecer condiciones equitativas e inclusiva. Para el joven que ingresa, sus condiciones previas (como las de género, sexualidad, condición socioeconómica, lugar de origen) aún tienen gran peso en sus posibles resultados. Para superar estas barreras, que impactan sobre las oportunidades de éxito académico de los estudiantes provenientes de grupos tradicionalmente en desventaja, se recomiendan los siguientes cambios en las políticas gubernamentales:

- Visión ambiciosa y plan de promoción de la equidad con metas cuantitativas claras, sustentadas en una buena definición de los grupos vulnerables, en términos de acceso y éxito en la ES.
- Nuevo sistema de financiamiento: avanzar en la gratuidad, hasta al menos 60 % para el año 2030. Para complementar los recursos presupuestarios será necesario contar con un nuevo sistema de créditos para la educación superior (CES), que no opere a través de la banca privada y asegure financiamiento sin cláusulas abusivas. Es preciso disminuir el peso de los aranceles y generar nuevos aportes directos a las instituciones para las áreas de investigación y desarrollo. Se requieren subsidios para las carreras y programas estratégicos para el desarrollo de cada nación.
- Mejor institucionalidad: los países necesitan una superintendencia de ES, responsable tanto de la vigilancia del funcionamiento administrativo, contable y financiero de las instituciones del sector, como del cumplimiento de las dimensiones del derecho a la educación según lo acordado (acceso, calidad, duración, protección financiera).
- Trayectorias flexibles, dentro de un marco nacional de cualificaciones, para dar segundas oportunidades a los estudiantes que entraron a instituciones de menor prestigio y perspectivas laborales. Es importante actualizar la estructura de títulos y grados, facilitando el reconocimiento de estudios previos y la movilidad y continuidad entre distintas áreas, así como aumentar la cobertura de programas cortos, que son alternativas que permiten trayectorias flexibles.

Referencias

- Alfaro, J. M. (2016). *Educación superior en Iberoamérica - Informe Nacional Costa Rica 2016*. Universia, CINDA.
- Comité Universidad Empresa Estado – CUEE (2020). *Juntos Construyendo la Competitividad desde las Regiones*. Edición N.º 14 | Año 2020
- Fanelli, A. and C. Jacinto (2010). *Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias*. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 1(1); 58-75.
- Gazzola, A. L. (2021). *Educación superior en América Latina y Caribe, presente y futuro. Webinar de conmemoración del 30 aniversario de la Revista ESS*. UNESCO, IESALC.
- Cheang, M. Lynn Yamashita, G. Employers (2020) *Expectations of University Graduates as They Transition into the Workplace*. *European Journal of Social Science Education and Research*. September - December 2020 Volume 7
- Jarrín, J. P. (2016). *Educación superior en Iberoamérica 2016 Informe Nacional: Ecuador*. cinda, universia.
- Lervolino, T. (2020) *Fernanda Saforcada: El 55% de la educación superior en América Latina pertenece al sector privado*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. <https://goo.su/hlif>
- Marchionni, M., Gasparini, L., & M. Edo (2018). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina. CAF. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401>
- ONU (2017). *Leaving no-one behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development*. UN Shared Framework for Action, New York.
- Organización de los Estados Iberoamericanos, OEI. (2021). *Informe de Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica*. Madrid, España.
- Rivera, J. (2019). *A 10 años de la gratuidad en la educación superior en Ecuador: ¿qué pasó con el acceso?* *Chakiñan de Ciencias Sociales y Humanidades* (7), 58-69.
- Salmi, J. (2022). *Equity, Inclusion and Pluralism: Policy Analysis and Recommendations for Higher Education towards 2030*. Background Document for the World Conference on Higher Education.
- Salmi, J. (2019). *Measuring the Impact of Equity Promotion Policies: Lessons from National and Institutional Case Studies*. Indianapolis and London: Lumina Foundation. Recuperado de: <https://worldaccesshe.com/wp-content/uploads/2019/11/What-Works-November-18-Final-Jamil-Salmi.pdf>
- Salmi, J. (2018). *All Around the World – Higher education equity policies across the globe*. The Lumina Foundation. <https://worldaccesshe.com/wp-content/uploads/2018/11/All-around-the-world-Higher-education-equity-policies-across-the-globe-.pdf>
- Universidad de Antioquia (2016). *Gestión y Resultados Sociales 2016*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- UNESCO IESALC (2021). *Thinking Higher and Beyond - Perspectives on the Futures of Higher Education to 2050*. Paris, Francia: UNESCO.
- UNESCO IESALC (2022). *Consulta de América Latina y el Caribe para la Conferencia Mundial de Educación Superior de la Unesco*. Temática: Inclusión en la Educación Superior.

4 Calidad y relevancia de los programas



Calidad y relevancia de la educación superior en América Latina y el Caribe

María José Lemaitre[†]

Introducción

La agenda pública sobre educación superior ha puesto de relieve la necesidad de centrarse en la calidad de su oferta. Sin embargo, hablar sobre calidad no es sencillo, y exige analizar diversos aspectos asociados que se han hecho ineludibles desde el inicio de la pandemia.

Factores ampliamente conocidos como el incremento y diversificación de la matrícula, los cambios en el medio laboral, la transformación digital o la importancia de desarrollar nuevas competencias durante el proceso formativo, han adquirido un rol central y urgente en las decisiones sobre el tema.

En el trabajo preparatorio para la CRES 2018, la calidad se definió como el resultado de dos factores esenciales: la consistencia interna, esto es, la forma como cada institución asume los principios y prioridades de su misión institucional y desde ahí establece su identidad y el territorio donde desarrollará su acción, y la consistencia externa, que implica el análisis de las necesidades y demandas de dicho territorio, considerando para ello los factores sociales, académicos, laborales, normativos u otros que determinan la pertinencia de su trabajo (Lemaitre, 2018). La combinación sustantiva de estas dos variables permite definir los propósitos fundamentales de la institución y, a partir de ellos, determinar los recursos y procesos necesarios para el logro eficaz y oportuno de ese cometido.

Esa forma de entender la calidad hace posible valorar la diversidad de modelos institucionales en función de un ejercicio que facilite respuestas idóneas ante las demandas del entorno, lo que a su vez debería considerarse en una doble dimensión: la individual, desde la perspectiva de los estudiantes y los graduados, y la social, desde el ámbito disciplinario, laboral y económico del desempeño profesional en la educación superior. La consideración del entorno es por tanto, como ya se dijo, un segundo componente fundamental de la relevancia.

La pandemia puso en evidencia las profundas desigualdades presentes entre los estudiantes. Reveló las dificultades que para el acceso a internet confrontan muchas comunidades en algunos países; obligó a repensar el rol que deberían jugar los docentes, las formas pedagógicas, la formación práctica y la evaluación. La falta de encuentros presenciales entre

los estudiantes, y entre ellos y sus profesores, tuvo y sigue teniendo consecuencias importantes para el aprendizaje formal, pero también en las relaciones informales, esenciales para el desarrollo de competencias genéricas o transversales.

Múltiples trabajos han dado cuenta de los efectos de la pandemia y de la limitada capacidad que han mostrado las instituciones educativas al enfrentar estos desafíos sin la debida preparación, a pesar de que ya hace años se estaba hablando del 'tsunami de la era digital'. Otros han enfatizado las dificultades que no pueden resolverse mediante la simple apelación a tecnologías de alcance supuestamente generalizado, tales como los problemas de conexión eléctrica, el acceso a internet, la calidad o la carencia de los dispositivos adecuados, además de la dificultad que confrontan muchos docentes para trabajar en un entorno virtual (McKenzie, 2021).

Por otra parte, en diversos *webinars*, los estudiantes han destacado que en general prefieren clases 'online' con un enfoque más tradicional. También muchas autoridades universitarias remarcan la necesidad de volver a clases presenciales, probablemente con un enfoque muy similar al de antes de la pandemia.

Por último, hay problemas que vienen de mucho más atrás, y que se hicieron evidentes cuando la emergencia sanitaria obligó a repensar críticamente la función docente, su calidad y eficacia: currículos rígidos, extensos, desarticulados y muchas veces desconectados de las necesidades de los estudiantes y del entorno; formas ya anquilosadas de actuación pedagógica, que limitan el desarrollo del aprendizaje autónomo; ausencia de formación en competencias transversales; carreras tipo 'túnel', sin salidas intermedias ni reconocimiento de estudios o cualificaciones previas.

Una reflexión sobre calidad y relevancia obliga a mirar hacia estos y otros aspectos de la formación en la educación superior, que, como señalan las conclusiones de la CRES 2018, es el motor principal del desarrollo humano, uno que enfrenta hoy un desafío de transformación y avance democrático y que, por tanto, constituye un bien social estratégico.

La definición de calidad educativa contempla entonces dos elementos igualmente significativos: la identidad institucional, aspecto sobre el cual se fundamenta la valoración de la diversidad como factor clave, y la consideración de lo que la propia institución delinie como entorno significativo, lo que establece la relevancia y la pertinencia de su acción. El conocimiento y exploración de ese entorno, en sus aspectos sociales, disciplinarios, laborales

o normativos, la obliga a hacerse cargo de las necesidades y demandas, explícitas o implícitas, que ese medio le plantea, y a ajustar para esos fines sus recursos y procesos conforme a los diferentes propósitos.

Desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad, es decir, de una evaluación positiva del trabajo de la educación superior y de la garantía de los resultados que entrega ella a la sociedad, esto implica un desafío sin duda importante. Exige ajustar el sentido y la interpretación de criterios genéricos a las necesidades de una diversidad importante de instituciones y programas, llamados a responder a las exigencias de sus principios identitarios y a requerimientos que difieren en múltiples aspectos.

Al profundizar en esta forma de entender la calidad, se plantean tres elementos fundamentales:

- Definir los principios y valores propios que llevan a cada IES a establecer su 'territorio significativo', es decir, el ámbito que elige para determinar su acción. Esto –que denominamos consistencia interna– le permite seleccionar las disciplinas que aborda, los niveles formativos a los que dedicará su esfuerzo, el peso relativo de las funciones institucionales, el tipo de estudiante que desea atender y las características del entorno a las que quiere prestar atención.
- Auscultar dicho entorno: visualizar qué exigencias plantea cada una de las opciones y la forma en que las capacidades institucionales le permitirán atender las necesidades y exigencias de cada una de ellas. Esa potencialidad, que llamamos 'consistencia externa', se refiere precisamente al diseño de estrategias y acciones necesarias para responder a ellas con pertinencia y relevancia. Obviamente, esto diferirá en los distintos tipos de instituciones, en sujeción a estos dos últimos factores. No tiene sentido, pues, querer especificar esto aquí de manera más explícita, ya que la principal característica de la consistencia externa es precisamente la capacidad de adaptarse a una diversidad de respuestas. Sin embargo, a modo de ejemplo, cabe mencionar asuntos tan primordiales como el diseño curricular, las características del cuerpo docente o las estrategias pedagógicas, entre otros elementos que van a depender de las características de la población estudiantil objetivo.
- Adecuar los medios. Las decisiones que las IES deben tomar tienen que ser consistentes con los dos aspectos antes señalados: la composición del personal directivo, académico y

administrativo, así como los planes de estudio, los procesos académicos, los recursos para la investigación, docencia o vinculación con el entorno, deben estar al servicio de la respuesta identitaria de la institución y de las exigencias externas correspondientes.

El conjunto de estos elementos es parte esencial de toda evaluación de la calidad: este es un concepto complejo, que engloba la pertinencia y la relevancia, pero también la eficacia en los resultados obtenidos, que deben considerarse desde la perspectiva de los tres componentes ya señalados.

Análisis de aspectos críticos y de las perspectivas de sus diversos actores

Los temas álgidos que emergen al vislumbrarse el fin de la pandemia son, en realidad, prácticamente los mismos que existían desde antes. El covid-19 les imprimió un carácter de urgencia, cuyos focos, sin embargo, han ido cambiando a medida que parece más probable un regreso a la normalidad, sea como fuere que esta se defina.

La opinión de los actores

Al considerar los resultados de la consulta efectuada por el IESALC en distintos países, así como las opiniones vertidas por especialistas en el conversatorio sobre calidad y relevancia, realizado en enero de 2022, emerge un cuadro altamente consistente:

La mayoría de quienes respondieron a la consulta manifiestan un alto grado de preocupación con respecto a la definición del rol de la educación superior en este momento, y enfatizan la importancia de ofrecer una amplia gama de respuestas a las necesidades y demandas sociales. Al mismo tiempo, señalan la urgencia de proporcionar una oportunidad transformadora a los estudiantes, tanto en términos personales como formativos. Muchos destacan principalmente el papel de la formación profesional, o formación para el trabajo, que exige una mayor vinculación con el sector productivo; sin embargo, al mismo tiempo esperan una enseñanza ciudadana, flexible, con espacios para aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a ser. Entre los temas mencionados, se insiste también en la necesidad de que la educación superior se vincule de manera más orgánica con los otros niveles del sistema educativo y, en particular, que asuma su responsabilidad en la formación de docentes para la educación básica, por ejemplo.

En el conversatorio se ahondó en la necesidad de ir más allá de las instituciones una a una, de buscar la forma de abordar el sistema de educación superior en su conjunto y, para ello, hallar mecanismos que promuevan la colaboración interinstitucional (que en muchos casos se ve limitada por una cultura de competencia entre estudiantes, docentes o por recursos). En el citado documento de preparación de la CRES 2018 (Lemaitre, 2018) se destacó la necesidad de articular la educación superior en distintos niveles: entre sus propias instituciones, con la formación escolar en general y con respecto al medio externo, particularmente el sector productivo y de servicios. Esta articulación exige un diálogo permanente entre los distintos actores, y podría potenciarse si, a la evaluación de instituciones y programas, se sumase la de la pertinencia de los sistemas de educación superior.

Un elemento clave para una evaluación de la integralidad del sistema de educación superior es el reconocimiento y valoración de la diversidad, lo que una vez más implica, entre otras cosas, una revisión del pensamiento con respecto a la calidad.

Asociado con lo anterior, surge con fuerza la necesidad de articular la educación superior con los requerimientos actuales de la sociedad, lo que abarca un énfasis en la formación de competencias en distintos ámbitos, incluyendo la capacidad para convivir con la incertidumbre (que es probablemente la única certeza válida en la actualidad).

Un segundo aspecto relacionado con este tipo de articulación se refiere a la diversificación de las cualificaciones que puede ofrecer la educación superior, tema que se inicia ya desde la promoción de modalidades de formación de ciclo corto, que permitan construir itinerarios de aprendizaje diversificados y flexibles, susceptibles de actualizarse, modificarse o profundizarse a lo largo de la vida. Este aspecto fue remarcado en un proyecto liderado por el IIEP de UNESCO sobre trayectorias flexibles de aprendizaje (Martin, 2021), que analizó la importancia de modificar la estructura de títulos y grados y enfatizó en una mayor flexibilidad en el acceso y el reingreso a la educación superior, el reconocimiento de estudios y aprendizajes previos, la capacidad para sistematizar e integrar procesos formativos diferentes, la certificación de competencias específicas y el esfuerzo por procurar una formación diferenciada de acuerdo a los intereses y necesidades de una diversidad de estudiantes, con miras a que puedan ellos iniciar y completar su formación con éxito creciente.

Un tema menos mencionado en la consulta, pero presente en las preocupaciones de muchos integrantes de las comunidades institucionales del área, es el de la salud mental, tanto de estudiantes como de docentes y empleados administrativos. La tensión generada por las exigencias de la formación 'online', las dificultades para acoplar en cada hogar las necesidades de los distintos miembros de la familia que comparten un restringido acceso a internet o a los dispositivos necesarios, el trabajo que implica la traducción de la docencia presencial a otra remota, el rediseño de muchos procesos administrativos para adecuarlos a la situación de emergencia, junto con la sensación de incertidumbre y de temor que ha generado la presencia de la pandemia, son elementos de peso ineludible, en lo individual y colectivo, cuando se trata de recuperar la calidad de esos procesos.

Estos temas críticos se traducen en desafíos específicos. El más relevante es la rigidez del sistema, tanto en su gestión cotidiana como en el diseño curricular, las estructuras de financiamiento, la valoración de la diversidad, la dificultad para el reconocimiento de estudios o cualificaciones extracurriculares o los mecanismos de evaluación y promoción de los docentes e investigadores. Esta rigidez se observa también en los organismos externos llamados a velar por el aseguramiento de la calidad, la asignación de recursos y los mecanismos regulatorios.

Aunque la demanda más fuerte y clara es por la flexibilización del sistema en estos distintos ámbitos, la más recurrente al interior de la educación superior es la necesidad de una profunda revisión de los currículos vigentes. Se los describe como excesivamente extensos, poco pertinentes, escasamente vinculados al entorno, lineales y rígidos, lo que dificulta la movilidad entre programas o instituciones, al tiempo que limita la capacidad de los graduados para su inserción en un medio externo complejo y diversificado.

Junto con esto, se reclama una mayor formación del personal docente, de manera que pueda hacerse cargo de los desafíos que debe enfrentar en un medio donde la formación tecnológica, la capacidad de diseño y rediseño curricular, así como las estrategias de enseñanza y aprendizaje, han cambiado radicalmente. Se percibe a los docentes como motores de innovación, pero sin que estos cuenten con los recursos, los espacios o los incentivos para hacerlo.

Finalmente –en el orden de las observaciones, pero no en el conjunto de desafíos o en términos de su importancia–, se hace indispensable destinar tiempo y dinero a enfrentar los problemas actuales. Ambos recursos son escasos y se abordarán en la sección siguiente.

Desde fuera de la educación superior también surgen retos importantes. En particular, falta una adecuada articulación entre los distintos actores vinculados con ella. La relación entre gobiernos, organismos de aseguramiento de la calidad, sector productivo e IES no contribuye aún a la generación e implementación de políticas eficaces. Sin embargo, existe un consenso creciente acerca de la necesidad de promover y facilitar los vínculos entre el diseño de políticas públicas –incluyendo el financiamiento–, la acción de los organismos sociales y la acción de las IES, como elementos indispensables para una educación superior capaz de responder a las necesidades del siglo XXI. Esto fue mencionado en la consulta efectuada por IESALC y es también un resultado consistente en el citado estudio de IIEP sobre itinerarios flexibles de aprendizaje (Martin, 2021).

Como acertada y llamativamente lo señaló una representante de organismos de producción y comercio, hay en el diálogo entre educación superior y sector productivo un fenómeno del tipo Torre de Babel: ambos usan lenguajes diferentes, que reflejan a su vez culturas distintas ya en lo que se refiere a aspectos tan aparentemente básicos como el manejo del tiempo o la difusión de resultados. En efecto, el sector productivo y de servicios requiere resultados en un plazo relativamente breve, en tanto que la educación superior, al decir de un rector, “tiene una cultura del tiempo infinito” (Lavados, 2010). Asimismo, en el caso de estudios o proyectos de innovación, las empresas requieren de un compromiso de confidencialidad de los resultados, aspecto que dificulta la relación con las IES, más comprometidas con el concepto de ciencia abierta. La conversación se hace difícil y los sectores se vuelven cada vez más insulares, a pesar de que ambos reconocen que se necesitan mutuamente.

Otro tema que surge recurrentemente es el de ciertas normas externas que constriñen la capacidad de las IES para abordar estos temas críticos. Entre estas, lo más destacado es el rol de los procesos de aseguramiento de la calidad, que ponen énfasis en los elementos tradicionales, dificultan la innovación y miran con desconfianza la introducción de cambios. Una autoridad universitaria consultada para el proyecto sobre itinerarios flexibles de aprendizaje de IIEP UNESCO, lo resumió diciendo que “los procesos de acreditación tienen un efecto paralizante”. Tienden a burocratizar los esfuerzos dedicados a la mejora continua y han

hecho que la labor interna de las IES se oriente más hacia la acreditación que hacia la calidad. También se mencionan las normas legislativas, que en muchos países tienden a homogenizar la educación superior, estableciendo requerimientos similares para instituciones diferentes y se constituyen así en una barrera para atender una amplia gama de demandas. Por último, la estructura de financiamiento hace difícil abordar acciones conducentes al logro de importantes objetivos.

En general, se observa un conjunto de aspiraciones que, como lo señala uno de los consultados, son conocidos y están presentes desde hace años, pero en las condiciones actuales de la educación superior son difíciles de abordar y todavía más de resolver. A pesar de la esperanza y el deseo de cambio, hay al mismo tiempo una suerte de escepticismo acerca de la creación de las condiciones necesarias para avanzar en esa dirección.

Temas críticos para el futuro

Tomando en consideración esa mirada a la vez esperanzada y pesimista, se aprecia que las principales restricciones provienen de los dos recursos más escasos en las IES: el tiempo y las disponibilidades financieras. A ello se agrega la cultura que prima en el entorno, que tiende a enfatizar los aspectos académicos por encima de los profesionales, y que permea la oferta con una suerte de derivación académica o *academic drift*. Esto afecta particularmente a las universidades, pero también a todas las instituciones del área, y se expresa asimismo en el conjunto de normativas que las rigen.

En las actuales circunstancias, un primer punto crítico en este tema se relaciona con la falta de tiempo para reflexionar acerca de los desafíos vigentes y los aprendizajes obtenidos durante los dos años de emergencia sanitaria. Esta reflexión debería poder ordenarse en los dos grandes ejes que definen la esencia de la educación superior y, por extensión, su calidad y relevancia: el compromiso con los estudiantes y el compromiso con el conocimiento (Boeninger, 1982).

Así, el primero de ellos exige, más allá de la ampliación de las oportunidades de acceso, la atención a las necesidades de todos los estudiantes efectivamente admitidos en cada institución. Para ello es necesario saber quiénes y cómo son los estudiantes que ingresan a la educación superior, conocer sus aspiraciones y expectativas, el contexto en el que fueron

formados, sus habilidades y capacidades y sus necesidades de enseñanza y aprendizaje. Es preciso, entre otras cosas, dejar de pensar en términos de los alumnos altamente seleccionados que se recibían antaño y para quienes está pensada la educación superior (Carey, 2019).

La diversidad de la población estudiantil, reconocida en el discurso, no lo es de manera efectiva en muchas instituciones. Tanto la estructura de financiamiento como la organización curricular, por ejemplo, están diseñadas para estudiantes de tiempo completo, que aspiran a una carrera académica o profesional y que en su mayoría llegan directamente y sin mayor espera de la educación secundaria. En la actualidad, un porcentaje importante de los cursantes dedica solo un tiempo parcial a sus estudios, para combinarlos con el trabajo, el cuidado de hijos u otras personas y demás ocupaciones ineludibles. La estructura de títulos y grados privilegia los estudios de cuatro o cinco años, dedicados a formar para una profesión, o los de posgrado, mientras que muchos estudiantes aspiran a una cualificación alternativa, que certifique una competencia específica y que luego pueda insertarse en un estudio más completo. Sin embargo, las certificaciones de esa índole no son expedidas ni reconocidas en el medio de la educación superior, a pesar de su demanda en el entorno laboral. Por otra parte, muchos estudiantes que logran ingresar a la educación superior deben luego abandonarla, por diversas razones, sin llegar a completar sus estudios ni recibir una certificación válida. Peor aún, si buscan después reingresar, con frecuencia les resulta prácticamente imposible que sus estudios previos y parciales se reconozcan, a veces ni en la misma institución que dejaron unos años antes.

Esa realidad hace necesario abordar aspectos tan relevantes como la flexibilidad curricular, la revisión y renovación de la estructura de cualificaciones, las modalidades pedagógicas, la educación continua y el aprendizaje a lo largo de la vida, aspectos todos destacados por los participantes en la consulta pública efectuada por IESALC.

El reconocimiento de estudios alternativos y su certificación, un tema que ocupa también a la UNESCO y a IESALC desde hace años, tiene en las instituciones una valoración formal, pero escaso éxito en la práctica. Una de las razones que explican esa actitud es, muy probablemente, la falta de confianza entre unas y otras de ellas, a pesar de la introducción de procesos de aseguramiento de la calidad, ya que no han logrado dar suficiente garantía a ese respecto en la formación provista por sus programas acreditados. Una excepción importante ha sido la

iniciativa puesta en marcha por MERCOSUR en los inicios de la década de 2000, aunque solo ha logrado el reconocimiento académico de los títulos y no el desempeño profesional de los graduados. En 2019, trece países de América Latina y el Caribe suscribieron la Convención Mundial para el Reconocimiento de Estudios, promovida por la UNESCO, pero aún no se ha logrado su ratificación por el número de países necesario para que entre en vigor.

El segundo gran eje de reflexión, el compromiso con el conocimiento (sin entrar de momento en pormenores sobre el campo específico de la investigación), exige de las IES analizar y conocer la forma en que desempeñan su función formativa, generar al respecto nuevos saberes y ponerlos en práctica. En otras palabras, se trata de un compromiso permanente con la pertinencia, la calidad y la actualización de la formación proporcionada, considerando aspectos tales como la evaluación y mejora de las estrategias formativas, la eficacia de las acciones desarrolladas, el análisis de experiencias propias y ajenas que puedan conducir a alcanzar niveles superiores, el aprendizaje permanente en estos temas, la revisión frecuente de los contenidos curriculares y de la relación entre la formación que se brinda y el desempeño posterior de los graduados. Si bien muchas instituciones trabajan en esta dirección, tales esfuerzos son solo raramente considerados como parte de la actividad investigativa del profesorado y resultan poco valorados en la evaluación de sus autores.

Paradójicamente, muchas de las soluciones a los problemas a los que se enfrenta hoy la educación superior son ya conocidas desde una perspectiva académica o intelectual. ¿Cómo se logra transformar ese conocimiento conceptual en un saber procedimental?

Ya al poco de iniciarse la pandemia, el consenso casi generalizado fue que la virtualización de la enseñanza había llegado para quedarse, y que se mantendrían los cambios generados por la emergencia. Luego comenzaron a oírse voces que señalaban que, más que hablar de virtualización momentánea de la enseñanza, era necesario referirse a una docencia remota que trascendiera la contingencia, lo cual implicaría una verdadera virtualización y exigiría esfuerzos mucho más sustantivos y complejos que simplemente traducir a un entorno virtual la docencia regular.

En 2020, el tránsito hacia una docencia remota tuvo que hacerse sin demora ni tiempo para mayores ajustes, y fue necesario emprender medidas de apoyo y capacitación en paralelo al proceso de enseñanza y aprendizaje. No hubo oportunidad para enseñar a los estudiantes a

utilizar plataformas muy diferentes a las que suelen usar en redes sociales, y aun cuando la mayoría de las instituciones se esforzaron en paliar las diferencias de acceso a la educación en línea, subsistieron problemas insolubles para ellas (como los derivados del servicio eléctrico, señal de internet o espacios físicos para la enseñanza y el trabajo), que agudizaron las diferencias ya existentes entre la población estudiantil.

A pesar de que ya a fines de 2021 se habló de regresar a la presencialidad, la incertidumbre generada por las sucesivas olas de contagio obligó al siguiente año a tomar decisiones nuevamente apresuradas sin que, en muchos casos, ni las instituciones, ni los académicos ni los estudiantes hubieran podido dedicar tiempo y energía a pensar en los aprendizajes producidos durante el período de virtualización, o acerca de la forma en que podían aprovecharse esos aprendizajes para una nueva forma de educación presencial.

Hoy, en el regreso a la presencialidad, reforzada desde autoridades de gobierno, prima la vuelta a una docencia tradicional. Así, se argumenta, “se darán las condiciones para que las casas de estudio retomen las modalidades de enseñanza convenidas originalmente con sus estudiantes, y de esa manera, se les entreguen mayores certezas a los alumnos” (Avilés, 2022).

Es evidente que volver a las actividades presenciales constituye una de las primeras prioridades para todos: autoridades gubernamentales e institucionales, académicos, estudiantes, familias. El aislamiento físico y emocional que la crisis sanitaria impuso en la educación superior se ha vuelto intolerable y, por tanto, en la mayoría de las instituciones se han establecido normas y protocolos para volver a desempeñar sus funciones en un contexto de aparente o antigua normalidad. Sin embargo, este regreso a las prácticas tradicionales difícilmente podrá darse sin capitalizar las lecciones aprendidas. La ES postpandemia no será ya la misma y requiere de una correcta adopción de tecnologías y de la modernización del currículo.

Ciertamente, se ha buscado aprovechar los materiales y elementos pedagógicos desarrollados durante el período de virtualización de la docencia, pero aun así se percibe una tendencia generalizada que procura volver a las formas y métodos anteriores a la pandemia.

Para muchos docentes, la vuelta a la presencialidad ha significado un retorno al tiempo anterior. Para otros, hay elementos claves que obligan a utilizar nuevas estrategias y formas de aprendizaje diferentes. En la consulta, varios profesores y autoridades universitarias plantearon observaciones como las siguientes: “Tenemos que hacer que los estudiantes

quieran asistir a clases, y eso significa motivar su presencia”; “No me imagino ahora a un profesor leyendo un *powerpoint* en la sala de clases”. Sin embargo, otros señalan que volver a tener cuarenta o más estudiantes en un aula los obliga a dictar clases a la manera de siempre, sin posibilidad de modificar sus metodologías.

La virtualización pareció una solución eficaz, que, como tal, debería de alguna manera modificar la docencia. Sin embargo, una educación en línea exige cambiar significativamente la forma de organizar numerosos componentes de esa función, y esto requiere tiempo. Durante los años agudos de la pandemia, los docentes hicieron aprendizajes importantes. Pero para poder incorporar elementos híbridos, esto es, para llegar a organizar una docencia que combine eficazmente elementos virtuales con otros presenciales, es necesaria una formación especialmente diseñada para ello.

El tiempo es entonces exigencia ineludible. Tiempo para reflexionar sobre los aprendizajes alcanzados durante la pandemia y los anteriores también; para evaluar las acciones y estrategias eficaces y las razones que explican la ineficacia de otras; para planificar los cambios necesarios. para flexibilizar el currículo, para hacerse cargo de los déficits que traen los estudiantes al ingresar a la educación superior, para aprender sobre estrategias de enseñanza y aprendizaje. Pero, como se indicó anteriormente, el tiempo es probablemente el recurso más escaso en las IES.

Esto conduce a la segunda gran escasez: la de los recursos financieros y, en términos más generales, las carencias de la estructura de financiamiento de la educación superior. En el conversatorio sostenido, María Marta Ferreyra, del Banco Mundial, lo hizo claramente patente: realizar cambios como los requeridos implica una gran carga de trabajo, de análisis, de articulación entre distintas unidades en la institución, y nada de eso es posible si no hay incentivos potentes para hacerlo. Para todo ello es esencial la colaboración entre el gobierno, las instituciones y las empresas, pero los mecanismos existentes no facilitan ni promueven instancias de colaboración.

El principal riesgo, en este momento, es que el regreso a la presencialidad se identifique con el retorno a la normalidad anterior, una que ha dejado de ser la que se necesita y que es preciso reconstruir de diferente manera.

Conclusiones y reflexiones finales

No cabe duda de que hay un consenso generalizado acerca de la necesidad de promover cambios, e incluso en torno a algunos de ellos en específico, que ya debatíamos desde antes del covid. El problema es cómo se organiza una institución para reflexionar acerca de la forma en que debe abordar esos cambios, y qué recursos tiene que movilizar para hacerlo.

De esta manera, y con la intención de coadyuvar a la generación de estrategias que contribuyan a la mejora, la competitividad y la calidad de la educación superior en la región, dentro de esta sección se resumen brevemente algunas sugerencias acerca de la forma de enfrentar los principales desafíos.

Flexibilidad. En un mundo complejo, donde el ritmo de cambio es acelerado y la incertidumbre es parte esencial de la vida, las estructuras rígidas no permiten responder adecuadamente a las necesidades que la educación superior enfrenta. Al interior de las IES, se hace necesario flexibilizar el gobierno institucional y la gestión. Un asunto importante, promovido en muchos casos por los procesos de aseguramiento de la calidad, es la profesionalización de la gestión (Lemaitre & Zenteno, 2012) desde una perspectiva de innovación y cambio, tema que debería ser parte importante de la agenda en el corto y mediano plazo. Desde fuera, es fundamental flexibilizar el aseguramiento de la calidad, de modo que sirva como orientación para que las IES presten atención, precisamente, a aspectos hoy mirados con sospecha en los procesos de acreditación: la innovación, la oferta de credenciales alternativas, la diversificación de competencias del cuerpo docente o investigador y la articulación inter e intrainstitucional, entre otros. Relevante en este sentido es ampliar la mirada de la evaluación, de manera que junto con el análisis de los resultados (tasas de titulación o graduación, empleabilidad, ingresos de los graduados) se evalúen los procesos que conducen a ellos y los recursos apropiados para lograrlos en la forma que cada institución haya definido.

Es poco probable que se pueda avanzar de una sola vez a nivel de toda la institución, y menos aún de todo el sistema. Sin embargo, desarrollar iniciativas parciales –programas híbridos en algunas áreas, reformas curriculares en una o más carreras– puede dar pistas acerca de la factibilidad de ampliar la cobertura de tales iniciativas.

Estructura de títulos y grados. Un componente importante de la flexibilidad es la posibilidad de seguir diferentes itinerarios de aprendizaje, mediante los cuales se exprese y se haga realidad la aspiración a una educación a lo largo de la vida. En la actualidad, esto está seriamente limitado por la estructura de títulos y grados, que en la mayoría de los países establece itinerarios cerrados, con programas estrictamente regulados, que no permiten o dificultan el reconocimiento de aprendizajes previos o simultáneos y que, en general, no se hacen cargo de las características de la nueva población estudiantil. El diseño de programas de corta duración, articulables entre sí, que puedan acumularse para acceder a la certificación de competencias, es probablemente uno de los temas críticos a los que hay que prestar atención.

Recursos. Sin duda va a ser necesario generar nuevos mecanismos de financiamiento que permitan ofrecer incentivos para las tareas centrales que dicta el momento actual: aseguramiento de un tiempo de reflexión, de revisión de la forma de enseñar y de aprender; modificación del currículo; formación y desarrollo del personal docente e investigador; valoración de la investigación sobre el propio quehacer institucional. Pero no todo depende de recursos económicos. Hay estrategias capaces de modificar procesos con costos menores, y que son igualmente necesarias. Sanjay Sarma, (2020), vicepresidente de educación abierta en MIT, plantea que la vuelta a la presencialidad debería ser una oportunidad para repensar el sentido de la sala de clases: su objetivo es privilegiar el encuentro entre estudiantes y el de ellos con el profesor, pero con la finalidad de discutir, analizar, comunicarse, no para presentar contenidos que pueden ser impartidos de manera no presencial. La pandemia demostró que la gran mayoría de los docentes son capaces de reinventarse y de adaptarse a las nuevas condiciones. Ahora hay que dar un paso más, porque la docencia a distancia no es lo mismo que docencia en línea, que tiene otras características de diseño, estrategia y evaluación y, por tanto, requiere que se la asuma como una modalidad diferente.

Esto incluye la necesidad de trabajar intensamente con el personal académico, tanto con los docentes de primera línea como con los académicos interesados en indagar más profundamente en los aspectos conceptuales y metodológicos de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Valorar ese tipo de estudios, reconocerlos como actividades de investigación válidos e imprescindibles para avanzar en el abordaje de los desafíos actuales, es una prioridad que no debe dejarse de lado. El trabajo que se plantea en lo inmediato no puede hacerse sin

el concurso creativo y comprometido de docentes y personal administrativo y de gestión, y como tal ha de ser reconocido e incentivado.

Otro recurso importante es la presencia y contribución de un nuevo grupo de actores que se integran a la educación superior y asumen de manera simultánea el abordaje de labores administrativas y académicas. Conocidos como 'profesionales de la educación superior' (o HEPROs, por su denominación en inglés), desarrollan tareas de apoyo a la gestión institucional y académica (Schneijderberg, 2017), como las ya mencionadas. Son personas altamente calificadas, que trabajan en universidades, pero no son altas autoridades de gestión ni están a cargo de las funciones docentes: su papel es vincular las estructuras y procesos académicos y administrativos. En su desempeño, estos profesionales apoyan a las autoridades, los académicos y los estudiantes en las funciones de docencia, investigación y vinculación con el medio (Teichler, 2003). En la coyuntura actual, pueden asumir importantes tareas de transformación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, impulsando la implementación de cambios pedagógicos, la provisión de recursos de aprendizaje y otras labores semejantes.

Referencias

- Avilés, J. (2022). *Informe de fiscalización de la educación superior*. Superintendencia de la Educación Superior, Chile. <https://sesuperior.cl>
- Boeninger, E. (1982). La misión de la universidad. *Documentos de trabajo Corporación de Promoción Universitaria*. CPU.
- Carey, K. (2019). Diversidad en la educación superior: el desafío de la pertinencia. En M. Lemaitre (Ed.), *Diversidad, autonomía, calidad* (pp. 85-96). CINDA. <https://cinda.cl/publicacion/diversidad-autonomia-calidad-desafios-para-una-educacion-superior-para-el-siglo-xxi/>
- Lavados, J. (2010). *Conversatorio sobre educación superior*. Corporación de Promoción Universitaria, CPU.
- Lemaitre, M. (2018). *La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y El Caribe*. IESALC - UTE.
- Lemaitre, M. y Zenteno, M. (2012). *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación Superior, Informe 2012*. CINDA. <https://cinda.cl/publicacion/aseguramiento-de-la-calidad-en-iberoamerica-educacion-superior-informe-2012/>
- McKenzie, L. (2021). *Bridging the digital dividel Lessons from Covid 19*. Inside Higher Ed.

- Martin, M. (2021). *Flexible earning pathways, an international perspective*. IIEP - UNESCO. <http://www.iiep.unesco.org/en/international-policy-forum-flexible-learning-pathways-higher-education-13759>
- Sarma, S. (2020). *Teaching after Covid*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/returning-to-the-classroom-will-be-a-chance-to-rethink-its-purpose/>
- Schneijderberg, C. (2017). Higher Education Professionals: A Growing Profession. En T. P. Shin J., *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_303-1
- Teichler, U. (2003). The future of higher education and the future of higher education research. *Tertiary Education and Management*, 9: 171 - 185.

5 Movilidad académica en la educación superior



Movilidades académicas y estudiantiles en América Latina y el Caribe: nuevas rutas y modalidades

Sylvie Didou Aupetit¹³

Introducción: un continente en busca de movilidad

En este documento presentamos un diagnóstico sobre el estado actual de las movilidades académicas y estudiantiles en América Latina y el Caribe (ALC) y una reflexión sobre su futuro cercano, a partir de los resultados de la consulta virtual coordinada por UNESCO IESALC, que fue respondida por 51 informantes de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Partimos de dos constataciones: la primera, señalada por los informantes de Brasil, Colombia y Panamá, es que este conjunto de naciones brinda reducidas oportunidades de movilidad internacional, al punto de ubicarse “como la segunda región del mundo en la que los estudiantes disfrutan de menos intercambios académicos, siendo esta cifra únicamente el 1,14 %” (OEI, 2021a); la segunda es que el desarrollo de los procesos de internacionalización ha sido dispar. En ciertos países urge reforzar la internacionalización de la docencia o de la investigación (Ecuador), o incluso del posgrado (Honduras), lo que implicaría incorporar indicadores en los mecanismos de evaluación (Paraguay). En otros, como México y Brasil, la premura está en responder a la virtualización de la enseñanza y definir competencias globales, mientras que en El Salvador se asume como prioritaria la adquisición de habilidades cognitivas o digitales entre los académicos y trabajadores administrativos.

En el texto presentamos algunos datos sobre el estado de la movilidad en 2020, con base en una revisión de la literatura producida en la región. Asimismo, analizamos los cambios que ha traído la pandemia de covid-19, particularmente en lo tocante a la coexistencia de modalidades presenciales y sobre todo virtuales e híbridas para la adquisición, transmisión y producción del conocimiento, sean esas dos últimas de tipo académico, cultural, experimental o emergente¹⁴.

¹³ Cinvestav México/Cátedra UNESCO

¹⁴ <https://www.iesalc.unesco.org/mve/>

A partir de estos insumos, proponemos una hoja de ruta –secuenciada en etapas– para desarrollar condiciones que refuercen el atractivo de la región, y planteamos que los desafíos principales consisten en involucrar para ese fin establecimientos diferenciados en sistemas universitarios segmentados (Brunner, 2020), adaptar a sus destinatarios las ofertas de movilidad –tanto presencial como virtual– y equilibrar sus objetivos entre *branding* o *merchandising* y solidaridad.

La movilidad o la cara visible de la internacionalización

Aunque la cantidad de jóvenes que participaron en intercambios de ida y vuelta para cursar materias, o que se trasladaron a otro país para obtener un título, aumentó entre 2012 y 2017 en el subcontinente en 16 % –más que el promedio mundial, 10 %–, esa tendencia compensatoria no revirtió la falta de atractivo de la región. La movilidad estudiantil, en efecto, está basada en los intercambios hacia el exterior, más que en una movilidad entrante, de cercanía o transfronteriza. Tampoco el fortalecimiento relativo de los flujos permitió superar los sesgos entre los países, tanto de envío como de recepción, ni reequilibrar las entradas y salidas o erradicar las desigualdades de acceso a las oportunidades de intercambio internacional por grupo social¹⁵.

Si bien entre 2015 y 2019 se aceleró la movilidad internacional de estudiantes de origen latinoamericano y caribeño (que pasó de 104.209 a 154.338), ese crecimiento no bastó para resolver la dispersión e insuficiente variedad de los programas de corta y larga estancia en pregrado, ni modificó positivamente las condiciones de financiamiento, las poblaciones-foco, los criterios de participación o la limitada efectividad de los mecanismos de reconocimiento de títulos y créditos obtenidos en el extranjero, según expresaron participantes de la consulta pública en Colombia y República Dominicana.

¹⁵ “América Latina y el Caribe, bloque geográfico en el que más estudiantes son movilizados hacia otras regiones —particularmente Estados Unidos y Europa— que los que se desplazan desde otros países hacia la misma región, enfrenta igualmente grandes impactos por la covid-19. Numéricamente, los países de donde salen los mayores contingentes de estudiantes son, por orden de magnitud, Brasil, Colombia, México y Perú, y el país que mayor número recibe es Argentina (UNESCO IESALC, 2019)”, (Pedró, 2020:7).

Tampoco propició un alcance significativamente mayor de los programas gubernamentales para interactuar con las diásporas, para repatriar a posgraduados radicados afuera (como los que forman parte del Programa Prometeo en Ecuador o los especialistas del Sistema Nacional de Investigadores de México asentados en el extranjero), ni para incorporar académicos foráneos interesados en laborar en los sistemas científicos de la región.

Esas características, aunadas a estrechas articulaciones entre la movilidad y la reproducción de las élites, explican por qué, al expandirse la covid-19, se desplomó la cantidad de estudiantes internacionales y no se produjeron movilizaciones fuera de los círculos que operaban, estudiaban o vivían experiencias de intercambio. Esos temas tardaron en ser indagados, aun cuando los organismos de integración regional señalaron tempranamente las repercusiones de los cierres de instituciones de educación superior y de fronteras frente a los flujos y los deseos de movilidad estudiantil. No obstante esas advertencias, debido al bajo número de estudiantes internacionales en la región, ALC se demoró en estudiar la reconfiguración del mercado regional de la movilidad internacional y el auge en la oferta de una educación transnacional remota.

Rápidamente fue claro que la crisis pandémica agravó las disfuncionalidades ya detectadas, tanto estructurales como coyunturales, de la movilidad en la región; a saber: la distribución desigual de oportunidades, su insuficiente atención a los colectivos vulnerables (definidos como poblaciones rurales o indígenas en Guatemala o Perú o como estudiantes en condición de extra-edad en Argentina), las deficientes articulaciones de las políticas de internacionalización con los planes de desarrollo institucional (grado de endogeneización) descritas en Didou (2017), sus escasos vínculos con la acreditación en El Salvador, la inseguridad financiera provocada por la insuficiente cuantía de los aportes gubernamentales o internacionales en República Dominicana, o los criterios de asignación de recursos implementados en Colombia y la reducida aplicación del nuevo Convenio Regional de reconocimiento de títulos y grados, aprobado en 2019 en Buenos Aires, Argentina¹⁶.

La movilidad académica internacional: un objeto tardío de preocupación

¹⁶ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374532>

En suma, aunque el covid-19 modificó los tiempos y espacios de actividades socialmente construidas como centrales en el quehacer universitario, al dislocarse los valores, soportes y prácticas no se alimentó un debate intenso sobre la reestructuración de la movilidad. Eso es tanto más sorprendente porque la coyuntura regional no propiciaba que se mantuvieran en su estado previo los intercambios presenciales, ya de por sí muy cuestionados debido a la reducción de los financiamientos para la educación superior, a lo que se sumaron la suspensión en casi todos los países de la región de las actividades presenciales en las Instituciones de Educación Superior (IES) a partir de marzo-abril 2020 y los señalamientos de los epidemiólogos de una coincidencia entre las rutas de migración y las de dispersión de la pandemia.

Por ello, pese a que organismos gubernamentales como la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, 2020) e institucionales como la Asociación Internacional de Universidades (IAU, 2020) advirtieron de una probable reducción de los volúmenes de movilidad académica, hecho clasificado como fenómeno migratorio (Rivero et al., 2020), ALC se abocó esencialmente a repatriar a los alumnos nacionales varados en el extranjero –fue el caso de México y Colombia– o a instaurar protocolos de atención a estudiantes foráneos que no regresaron a sus lugares de origen –medida por la que optaron en Chile o en la Universidad Veracruzana en México– (Ramírez y Ramírez, 2021), pero desaprovechó la circunstancia para producir *just in time* nuevos datos de seguimiento.

En este orden, Echeverría y Lafont (2020) refieren que Colombia produjo información estadística sobre cómo el covid-19 afectó negativamente, en el plazo de uno o dos años, la circulación internacional de los recursos humanos altamente calificados, lo que dificultó un seguimiento oportuno de su evolución o retracción.

A mediados de 2020, especialistas y expertos produjeron estudios al respecto (Quinteiro, 2020; Didou, 2020; Gómez, 2020; Malo et al., 2020) e identificaron las prácticas de internacionalización sin movilidad (*Collaborative International Online Learning – COIL*), como las clases espejo, carreras compartidas, *webinars*, comunidades virtuales de conocimiento, a manera de respuesta al rediseño de los programas tradicionales de movilidad física, la cancelación de las convocatorias y el aplazamiento de los proyectos individuales en ese sentido. Asimismo, señalaron que, en términos generales, la internacionalización del

currículum y el aprendizaje en casa mitigaban la inmovilidad forzada por razones sanitarias y diplomáticas.

Aunque los aportes para la aplicación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) a la enseñanza abundaron en la región (en Brasil, por ejemplo), los estudios cualitativos sobre la relación entre pandemia, internacionalización y movilidad escasearon hasta entrado el año 2021, salvo en lo relativo a la movilidad virtual educativa (MVE), en tanto que resultado de políticas concertadas entre los gobiernos, las redes y las asociaciones de universidades. En este marco, la Organización Universitaria Interamericana (OUI) impulsó el Espacio de Movilidad Virtual en Educación Superior (eMoVIES), al tiempo que la Organización de Estados Iberoamericanos distribuyó guías de asesoramiento sobre su implementación (OEI, 2021b: 95).

En Centroamérica, Guerra y Castillo (2021) analizaron la MVE como muestra de internacionalización en casa. Así, rastrearon sus repercusiones en la oferta de formación, en las estructuras organizacionales y en las interacciones entre pares o entre docentes y estudiantes en profesiones de lo humano, y advirtieron que esto llevaba a examinar las ventajas convencionalmente atribuidas a la movilidad presencial, conforme con una reevaluación coyuntural pero negativa de la migración, incluyendo la calificada.

Ese fenómeno afianzó indirectamente ciertos enjuiciamientos críticos del papel desempeñado por la movilidad en la internacionalización académica, en los que se recalcaron sus alcances reducidos, sus asimetrías sociales, sus orientaciones geopolíticas Sur-Norte y sus contribuciones al reforzamiento de una neocolonialidad o de un "extractivismo epistémico", como señalara un participante de la consulta procedente de Colombia, así como de la supeditación de la región en su inserción en la ciencia global (Montoya, 2021).

Aunque en general los participantes en la consulta pública de UNESCO IESALC reconocieron que la movilidad mejoraba las trayectorias vitales de los estudiantes y sus adiestramientos profesionales, enfatizaron su carácter excluyente, con excepción de los programas enfocados en los estudiantes afrodescendientes que se implementan en Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá, así como los que atienden a indígenas en casi toda ALC.

En su criterio la movilidad académica, de la manera en que está definida en los países latinoamericanos, no auspicia la inclusión de personas en situación de pobreza, de precariedad demográfica, de migración o de discapacidad, ni alimenta reflexiones a escala institucional

para reunir condiciones que favorezcan diálogos interculturales. Tampoco contribuye a reforzar las capacidades disciplinarias o los esquemas de integración regional o subregional.

A fin de superar esas disfuncionalidades, los participantes de la consulta pública plantearon la necesidad de reducir sus costos directos e indirectos para los colectivos más vulnerables, simplificar los requisitos de otorgamiento de becas, mejorar la información sobre oportunidades a partir de la construcción de una plataforma regional, uniformar los trámites para convalidar títulos y créditos, estandarizar los calendarios del año escolar y disminuir la incertidumbre sobre recursos, capacidades y procedimientos asociada a los esquemas actuales de movilidad, propuestas estas avanzadas por participantes de Argentina, Colombia y República Dominicana. Además, apuntaron como preocupante la ausencia de nexos entre los programas de fomento a la movilidad y otros como los de democratización de oportunidades en términos de equidad, inclusión proactiva para grupos discriminados, reconocimiento de la diversidad en los establecimientos, sostenibilidad –particularmente en lo tocante a la responsabilidad social y a la participación de actores externos, principalmente de la sociedad civil y del sector privado– y adquisición de competencias laborales. Deploraron que esa desprotección de las IES y de los estudiantes vulnerables haya propiciado una distorsión del mercado en la educación superior y favorecido a las instituciones del sector privado, por lo menos hasta 2019.

Los desencuentros entre los partidarios de un nuevo modelo de movilidad inclusiva – impulsado por Guatemala y Venezuela– y los de una intensificación de los intercambios sin reorientaciones sustantivas, se agravaron en el lapso transcurrido entre la Conferencia Regional sobre Educación Superior (CRES) de Cartagena de Indias (Colombia, 2008) y la de Córdoba (Argentina, 2018). A las discrepancias técnicas se agregaron las de cariz político, pues se acentuaron los disensos sobre temas tales como las alianzas entre lo privado y lo público o las condiciones y efectos de la internacionalización en la educación superior como “bien público”.

Como consecuencia de esto, desde antes del estallido de la pandemia los investigadores analizaron críticamente los circuitos de movilidad entre países cercanos o dentro de bloques geográficos integrados, de índole proactiva o reactiva (Martínez et al., 2021), y las reglamentaciones migratorias. Cuando comenzó la emergencia sanitaria se monitorearon las tendencias de desinternacionalización, las iniciativas para institucionalizar una *blending*

mobility, las combinaciones entre estancias en el extranjero y movilidad digital, la participación social en iniciativas innovadoras y las necesidades de formación del profesorado para un mejor uso de las TIC.

La movilidad virtual educativa: más allá de lo asertivo

En ALC, los ensayos para reforzar la internacionalización en casa abundaron a partir de 2020 y, como el resto de las adaptaciones reactivas a la pandemia, se implementaron intuitivamente. En un marco de improvisación obligada, la MVE, en tanto sustituto, complemento o antípoda de la movilidad física, fue aceptada de inmediato después de décadas de expansión pausada. Ciertas universidades privadas (entre las que se cuentan la Universidad del Rosario en Colombia y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, en México) y algunas públicas (por ejemplo, el Tecnológico Nacional de México, con su programa nacional de aulas espejo en sus 254 institutos¹⁷) capitalizaron avances previos en materia de difusión de una imagen-marca de “campus global”¹⁸ y mejoraron su posición en un mercado cuya clientela, súbitamente desprovista de posibilidades de estudiar en otro país, mantuvo interés en realizar estancias de movilidad, que funcionaron como señales de distinción en sus recorridos formativos.

En sus argumentos a favor de la MVE, las autoridades educativas, las asociaciones de universidades y el personal de las oficinas de asuntos internacionales plantearon que sus ventajas consistían en la puesta en marcha de aprendizajes colaborativos y en el aminoramiento de la fuga de cerebros, por lo que se adhirieron masivamente a programas regionales de esa índole, como la **Iniciativa Latinoamericana para la Internacionalización de la Educación Superior (INILAT), que agrupa a 583 instituciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú.**¹⁹

Señalaron, adicionalmente, que la MVE abonaba a una internacionalización menos excluyente, además de ambientalmente responsable (IESALC, 2021), favoreciendo la movilidad de las mentes (Sabzalieva et al., 2022). En su decir, a escala institucional facilitaba la combinación de

¹⁷ <https://suplementocampus.com/estudiantes-del-tecnm-valle-del-yaqui-participan-en-movilidad-virtual-internacional/>

¹⁸ <https://www.univalle.edu.co/proyeccion-internacional/movilidad-estudiantil-en-america-latina>

¹⁹ <https://www.uss.cl/blog/movilidad-internacional-pandemia/>

soluciones tecnológicas para su mutua optimización y el diseño de innovaciones, mientras que los costos de inversión en la compra de las herramientas tecnoeducativas para construir entornos virtuales de aprendizaje, aunque elevados, eran amortizados rápidamente y suponían para los estudiantes una imputación de costos menor a la inducida por la movilidad física.

Desde este punto de vista, la MVE favorecía entonces la incorporación de los alumnos menos prósperos, reforzaba las competencias de estudiantes y profesores para el manejo de las TIC y les brindaba experiencias transformadoras de aprendizaje. Fomentaba así una motivación para que un número mayor de estudiantes adquirieran capacidades y oportunidades instrumentales, tales como un segundo idioma, indispensable para la internacionalización, según expresara en la consulta pública un participante de Colombia.

Pese a esas bondades, y ya desde antes del covid-19, los investigadores habían remarcado limitaciones al evaluar experiencias de movilidad internacional híbrida o a distancia, como por ejemplo entre España y Nicaragua (Martínez y Castañeda, 2012), que derivaban de las inequidades de accesibilidad y de uso de los soportes tecnológicos, de las inercias en la reorganización de las dinámicas de enseñanza-aprendizaje y de las trabas para concebir e implementar parámetros adecuados de planeación, supervisión y monitoreo. Durante la pandemia, los participantes en la consulta pública de UNESCO IESALC confirmaron el diagnóstico, por ejemplo, en Colombia y México.

La premura con la que fueron diseñados los programas de MVE desembocó, en consecuencia, en la coexistencia de iniciativas de calidad variable; justificó, por extensión, una valoración diferencial de las modalidades presenciales y virtuales de movilidad, y agravó potencialmente el riesgo de apreciar las segundas como de calidad inferior (IESALC, 2021). Las fallas apuntadas concernían sobre todo a la adquisición de un sentido de ciudadanía global o de competencias interculturales, al no proveer oportunidades similares a las suministradas por la inmersión directa en un país extranjero y a la interiorización de capacidades de resiliencia en entornos adversos y de comunicación plurilingüística.

Debido al contexto, es todavía prematuro enlistar los beneficios, intrínsecos y comparados, de la MVE y de la movilidad presencial, entre las múltiples propuestas concretadas por instituciones como la Universidad de Guadalajara en México (González Robles, 2019), por redes como el Nodo Caribe de la Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación

Superior (RCI) (Lafont, Álvarez y Echeverría, 2021), por asociaciones como el Programa de Intercambio Latinoamericano –PILA– en versión virtual en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Nicaragua y Uruguay, o la Convocatoria de Movilidad Virtual de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

En todo caso, urge desarrollar referentes compartidos para apreciar una oferta en auge pero confusa. En particular, su clasificación permitiría dilucidar si estabiliza colaboraciones previas de intercambio internacional, conforme a un esquema convencional de cooperación (estrategia remedial), o si propicia su diversificación en cuanto a contrapartes, objetivos y grupos beneficiados (estrategia transformativa).

La gestión de la movilidad académica: una cuestión espinosa

En las pasadas dos décadas, el impulso a la movilidad estudiantil y académica como pilar de las políticas de internacionalización alteró la organización administrativa de las IES. Modificó sus organigramas, justificó una adecuación de los reglamentos sobre titulación, ingreso o egreso y evaluación académica; llevó a dar más peso a valores como la reciprocidad; empoderó y justificó la apertura de oficinas de asuntos internacionales para difundir y gestionar oportunidades y convenios, acompañar a los candidatos a programas de movilidad física, realizar actividades protocolarias y, ocasionalmente, producir estadísticas.

En paralelo, los académicos, sobre todo los investigadores para quienes las variables de internacionalización científica, con y sin movilidad, y la participación en redes cobraron relevancia en los dispositivos de evaluación de la productividad, implementaron estrategias disciplinarias específicas para ese fin, desconectadas de las conducidas por las oficinas de asuntos internacionales. Los docentes se movilizaban puntualmente para promover los dobles grados o co-tutorías, por ejemplo, entre la Universidad del Cauca (Colombia) y la de San Sebastián (Chile), entre la Universidad Nacional Agraria La Molina (Perú) y la Utah State University (Estados Unidos), o entre la FLACSO-Ecuador, la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y la Universidad Federal de Ciencias en Saude (Brasil) (IESALC, 2021). No obstante, institucionalmente, los procesos de internacionalización disciplinaria, curricular y administrativa no fueron convergentes, sino que se sustentaron en nichos paralelos.

Durante la pandemia, sin embargo, la caída o mutación de la movilidad internacional convencional, el brote de experimentos para la internacionalización en casa y el auge de las

TIC incidieron en los roles asumidos por cada actor, sus motivaciones y sus equilibrios de poder; trastocaron las destrezas exigidas para operar o participar en los programas; propiciaron nuevos esquemas de formación docente; generaron demandas inéditas de capacitación, inicial y continua, o de rendición de cuentas sobre insumos o productos.

En adenda, la coexistencia de esquemas concurrentes de movilidad física y virtual, la contratación de académicos extranjeros y la insuficiente portabilidad internacional de los créditos académicos, acrecentaron la necesidad de contar con datos adicionales sobre los esquemas emergentes de internacionalización para poder interpretarlos.

Por ejemplo, en México, entre los años 2020 y 2021, las estadísticas de la Asociación Nacional de Universidades y de Instituciones de Educación Superior (ANUIES) indican que los volúmenes de movilidad entrante de estudiantes internacionales se mantuvieron debido a que el conteo incluía entre ellos a los inscritos en universidades mexicanas *online*. Así, la asimilación de estudiantes en MVE con los de movilidad física invita a reflexionar sobre lo que realmente significan los cálculos. Muestran que las funciones de la MVE deberían ser precisadas en tanto preparación para la movilidad física –semestre 0 en una secuencia programada de traslado ulterior–, oferta sustitutiva ante la reducción de esta o estrategia de mejoramiento de la calidad educativa, válida *per se*, independientemente de sus alcances territoriales.

Además de suponer una decisión política de alto nivel, amén de transformaciones en los organismos que gestionan la movilidad y un mejoramiento de su monitoreo para fines políticos y de información social, el repunte postpandémico de la movilidad internacional dependerá de los recursos organizativos y financieros dedicados a impulsarlo y documentarlo en los aspectos de movilidad de personas y de transferencias de grados, servicios y conocimientos. Para entender las evoluciones del fenómeno, será imprescindible diferenciar los traslados geográficos de las personas entre dos locaciones y la desterritorialización de los servicios educativos transnacionales (UNESCO-OECD, 2005; Didou et al., 2018), y resolver las actuales incertidumbres taxonómicas y de medición. Jurídicamente, los ministerios de Educación, por su parte, habrían de aclarar si certifican la MVE como una actividad de internacionalización y, en tal caso, qué criterios utilizan para ello y qué instancias designan como legalmente responsables de llevar cuenta de sus alcances.

Aceleración de los cambios y bifurcaciones en la movilidad

En 2022, los participantes en la consulta pública y los expertos expresaron ingentes dudas con respecto al estado de la movilidad. Al margen de una cierta efervescencia organizativa, cuestionaron términos cuya presencia obsesiva en los discursos oficiales encubre un uso vacío o indiscriminado. Opinaron además que “la movilidad virtual es una figura retórica” –más precisamente, un oxímoron–, difícil de incluir en el ámbito de la internacionalización (Ramírez, 2021). Por el lado positivo, señalaron que la pandemia produjo una remoción de resistencias enquistadas al cambio: aumentó, aunque de manera parcial y no siempre la más idónea, los grados de alfabetización digital de los actores, y subrayó la trascendencia de mecanismos colectivos, como las comunidades de aprendizaje, para facilitar la adaptación ágil a una coyuntura de mutación compleja.

En un escenario de salida de la crisis, los informantes advirtieron que la movilización de los *stakeholders* para relanzar la movilidad podría ser la ocasión de resolver en ALC problemas añejos pero repetitivos: obsolescencia de planes y programas de estudios (Marquina, 2021), obstáculos a los dobles grados, disfuncionalidad de los equipamientos, insuficiencia de los recursos para el aprendizaje de idiomas, desatención a problemas transversales y del entorno e insuficiente consolidación de los intercambios disciplinarios.

En esa perspectiva, señalaron que la movilidad debe dejar de concebirse solo como un distintivo individual, para reorientarla hasta hacerla un mecanismo que mejore la eficiencia de las IES, su calidad y su pertinencia social. Además, puntualizaron que considerar sus incidencias en la actuación local, regional y global conforme con los usos multiniveles de la internacionalización en los países periféricos, conduce a los establecimientos a identificar sus condiciones de posibilidad (Fairlie et al., 2021) y a reestructurar sus ofertas de intercambio internacional en correspondencia con parámetros de reflexión distanciada sobre su estado actual, al tiempo que les permite trazar escenarios alternos para revivificar sus programas con la participación de asociaciones, líderes universitarios, académicos, estudiantes y gestores, además de técnicos y expertos.

Al contrabalancear esas innovadoras reflexiones sobre los derroteros de la movilidad, cabe apuntar que las respuestas recibidas en la consulta pública indicaron un desdibujamiento de temas sobresalientes en la anterior CMES y en las CRES de Cartagena de Indias y Córdoba, como la fuga de cerebros en México o el rol del sector transnacional *for profit* en la provisión de servicios internacionales de educación superior. Otros tópicos, como el del riesgo

pandémico y sus efectos en los aprendizajes y en la movilidad, muy presentes en otros contextos geográficos (por ejemplo, el europeo), no atrajeron mucha atención en ALC.

En específico, los informantes que respondieron a la consulta propusieron que se implementaran las siguientes estrategias para reforzar la movilidad:

- Desarrollar por vía de la movilidad las competencias globales en los perfiles de egreso de los estudiantes y en los mecanismos de reclutamiento-actualización de los docentes (participantes de la consulta en Argentina y El Salvador)
- Mejorar destrezas y fluidez en lenguas extranjeras de alumnos, docentes y empleados administrativos (Argentina)
- Apuntalar la dimensión de la interculturalidad (El Salvador) en las escalas nacionales y regional, en torno a la puesta en marcha de un ERASMUS Mundus latinoamericano (Venezuela), e incluir la movilidad en las agendas de los organismos de integración regional (Colombia)
- Incentivar la participación de los estudiantes en la planificación de las iniciativas de internacionalización y movilidad (Brasil) y apoyar para ello las redes virtuales
- Revisar los procedimientos de reconocimiento de títulos y créditos, así como las normas de migración (Colombia), evitando que sus contradicciones dificulten los intercambios (México)
- Sostener un fondo económico a nivel región para fomentar la movilidad en y dentro de América Latina (Colombia), y garantizar becas a los actores universitarios interesados (Paraguay)
- Poner en marcha un marco único de cualificaciones (México)
- Disminuir los costos de la movilidad para incluir a los más vulnerables (Perú), mediante convenios entre universidades, gobiernos y líneas aéreas para sufragar el costo de los traslados (Colombia)
- Garantizar cupos de participación equitativa de los estudiantes, independientemente de sus áreas de estudio (Argentina) u otros indicadores socioeducativos
- Poner en el centro de la reflexión sobre programas de movilidad la idea de reciprocidad (Brasil)

En contraposición, de los 11 rectores invitados por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) a esbozar un escenario postpandémico, solo tres mencionaron el

aporte de la internacionalización (Escalante, 2021). Ante esa omisión, ¿resurgirá de sus cenizas la movilidad internacional presencial?

Para que eso sea factible, un proyecto regional de reconfiguración tendría que apuntalar:

- El carácter socialmente cohesivo, inclusivo y redistributivo de las oportunidades de movilidad focalizadas en colectivos vulnerables
- Su legitimización en términos de reconocimiento de títulos o créditos, con un uso adecuado de las herramientas disponibles, a nivel bilateral y macrorregional
- Su atractivo académico para individuos, colectivos e instituciones
- Su articulación con planes de entrenamiento y capacitación laboral de los actores, en su gestión y en su operación
- La eficacia de dispositivos de monitoreo, que abarquen tanto insumos y resultados como incidencias, en cuanto al funcionamiento de las instituciones y del mercado de trabajo
- La apropiación de los programas de movilidad, mediante una diversificación de prioridades, apoyos y estrategias cónsonas con los perfiles de las IES, de los beneficiarios y de las áreas de especialización disciplinaria

Para avanzar en esa dirección, habría que actuar conjuntamente con distintos sectores universitarios.

A nivel de los gobiernos, sería preciso:

- Coordinar un proceso de tránsito entre un modelo inercial de movilidad centrado en su auge cuantitativo y uno transformativo, engranado con proyectos de gobernanza 4.0 en torno a objetivos. Y para ello, instalar sistemas de detección oportuna de obstáculos que generan parálisis y de simulaciones en las IES, así como poner en marcha simplificaciones administrativas basadas en el principio de confianza
- Relanzar la movilidad, en el entendido de que sobreponerse a los temores suscitados por la pandemia supondrá estructurar programas atractivos. Implica esto diversificar las condiciones de apoyo que suministran, según su carácter híbrido, presencial o a distancia, y movilizar recursos suficientes para que los grupos marginados tengan oportunidades equitativas de participación, aun en situaciones de proteccionismo nacionalista o de austeridad en el gasto público

- Redirigir los programas de movilidad hacia instituciones de nueva creación, con fines de inclusión y de formación tecnológica, justificados en claves de solidaridad e interculturalidad, a la par que de calidad y de participación estudiantil

En conjunción con los líderes de las IES, sería importante:

- Utilizar las redes de liderazgo para difundir activamente prácticas ejemplares, negativas o positivas de movilidad
- Documentar la reorganización de las movilizaciones, tanto convencionales como emergentes, a través de la publicación de balances sobre normativas, conocimientos e instrumentos a su favor, con evidencias emergentes a corto y mediano plazo (Farnell et al, 2021) y por medio de bases de información subregionales o nacionales
- Impulsar la participación de los estudiantes en el diseño de nuevas opciones de movilidad, asegurando la debida atención a la voz de los egresados y la presencia de los aspirantes en la creación de oportunidades

En colaboración con las instancias administrativas encargadas de la planeación, sería interesante:

- Redefinir indicadores de monitoreo para diferenciar entre la movilidad de los conocimientos y la de los sujetos, sistematizando información sobre los grados compartidos (OBREALC, Global Caribe, Fundación EULAC y Universidades Caribe 2021) o las COIL
- Repensar las habilidades y atribuciones de los gestores de la internacionalización y redefinir sus competencias operativas y negociadoras. Eso implicaría involucrarlos en alianzas no sólo con otros gestores (patrón tradicional), sino con los académicos, y reforzar sus sinergias con colectivos escasamente interrelacionados, para compartir capacidades técnicas y saberes disciplinarios hasta ahora separados.

Con el apoyo de los especialistas y académicos, convendría:

- Desarrollar una reflexión abierta sobre la reconfiguración de las políticas de movilidad académica, públicas e institucionales, en correspondencia con las demandas ciudadanas para una gobernanza incluyente

- Invitar a gobiernos, instituciones, colectivos organizados y sujetos individuales a proponer, ante los organismos regionales referentes, mecanismos para promover movilidades menos desiguales.
- Idear una agenda política que implique la difusión de oportunidades en sectores tradicionalmente marginados, preparar a los sujetos, controlar la calidad de las ofertas, garantizar la homologación y la regulación y mejorar los recursos de conectividad. En suma, disminuir los márgenes de incertidumbre que desalientan la participación.

Conclusiones: etapas para una hoja de ruta regional

Para que las movilidades no sean exclusivamente señales de distinción sino de inclusión, se requieren decisiones tanto políticas como técnicas. Ese cambio depende de una movilización conjunta de organismos regionales, actores institucionales y colectivos impulsores (académicos, estudiantes y gestores), pese a sus divergencias de opinión y de intereses.

A fin de impulsar esa interacción, una etapa preliminar pero primordial es la de una transformación conceptual acumulativa a mediano plazo, que consiste en apostar a **las movilidades** más que a **la movilidad**, diferenciando inversiones, rutas de implementación y beneficios **en función de los soportes, de los grupos focalizados y de los prismas ideológicos conforme a los cuales se puedan proyectar esas dinámicas.**

Una segunda etapa implicará decisiones de gestión sobre la pregunta “a quiénes consultar”. **La integración de grupos de expertos, operadores y participantes, estudiantiles o académicos, convocados por organismos coordinadores de alcance regional –en Centro América, en el Mercosur, en el Caribe anglófono, francófono e hispanófono, en la Comunidad Andina de Naciones– ayudará a conectar la movilidad con la formación de académicos y estudiantes, como también con profesionales, gestores o ciudadanos,** y contribuirá a resolver disfuncionamientos administrativos y regulatorios que preservan el *statu quo* en vez de promover nuevos esquemas de movilidad más equitativos.

En una tercera etapa, lo anterior abonaría a una propuesta regionalizada sobre las movilidades como herramientas éticas y profesionales, abocadas a optimizar los servicios de enseñanza e investigación, a redistribuir oportunidades de bienestar, a mejorar la empleabilidad y a generar sentidos de responsabilidad social y moral en las escalas institucional, colectiva e individual. Todo ello **enmarcaría un proceso de alineación progresiva entre los financiamientos y**

una dinámica de diferenciación de los programas de movilidad acorde con la multiplicidad de los actores educativos y la segmentación de los establecimientos en sistemas educativos en expansión, cuya organización está hoy lastrada no sólo por diferencias sino por profundas desigualdades.

Como cuarta fase, sería preciso emprender una reingeniería institucional de las movilidades, fundamentada en una detección de los ajustes imprescindibles para mejorar sus encuadres institucionales y programáticos, así como para alinear normas, recursos y objetivos. **Habría igualmente que persuadir a los establecimientos y los organismos internos y externos de aseguramiento de calidad para que se comprometan a revisar los lineamientos evaluativos que dificultan una diversificación de las movilidades.** El propósito no es sólo establecer alianzas estratégicas o reforzar los acuerdos convencionales de respaldo mutuo, sino corregir los sesgos en la valoración de las cooperaciones Sur-Sur y Sur-Norte.

En una quinta fase, tomando en cuenta que, sobre todo a partir de 2020, el concepto de movilidad engloba procesos organizacionales diferentes, **sería indispensable actualizar el conocimiento sobre provisión transnacional, comercial o digital (sea pública o privada) de servicios educativos, y monitorear cómo los organismos especializados responden a las solicitudes de reconocimiento de títulos y grados y de créditos cursados en instituciones del extranjero.**

En una sexta etapa, **ALC debería reforzar sus sistemas de información sobre educación superior conforme a los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la UNESCO.** Respecto a las movilidades, la apuesta consistirá no solo en actualizar con agilidad los datos sobre estudiantes internacionales entrantes y salientes: significará también proponer indicadores convenientes para rastrear los cambios en los patrones de movilidad (estudiantil de retorno, por ejemplo) e implicará convencerse de que las lógicas de los fenómenos migratorios repercuten en el ámbito académico y científico (atracción de académicos extranjeros, fuga de cerebros, diásporas intelectuales y atención a connacionales residentes fuera de cada país). Esas afectaciones determinarán los condicionantes y las repercusiones de las movilidades y tendrán que ser documentadas.

Una inversión suficiente por parte de distintos actores en iniciativas nacionales y regionales, con una reasignación de responsabilidades y de competencias a colectivos sociales

organizados y especializados, ayudará a reconstruir consensos sobre el sentido de las movildades y acerca de los cambios –coyunturales o irreversibles– experimentados recientemente.

La recopilación e integración de experiencias sobre asuntos de interés mutuo será útil para superar los malestares y enconos que ha suscitado la diversidad de orientaciones y decisiones políticas vinculadas tradicionalmente a la internacionalización y la movilidad en ALC, y ayudará a conciliar acuerdos para enmarcar intercambios aceptables, social y profesionalmente, de acuerdo con la organización de los campos institucionales, los entornos comunitarios de inserción y las disciplinas.

Referencias

- Brunner, J.J. (2020). La educación superior técnico-profesional frente al Covid-19. Santiago de Chile, Pontificia Universidad de Chile. <https://cpce.udp.cl/publicacion/enfoque-de-politicas-estp-no8-la-estp-frente-al-covid-19/>
- Didou, S. (2020). Internacionalización de la educación superior y riesgo sanitario en América Latina: ¿reconfiguración o descomposición? *Pensamiento universitario*, 19, 28-37. <http://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2020/04/21/articulo-1-19/>
- Didou, S. (2018). *La internacionalización de la educación superior en América Latina. Transitar de lo exógeno a lo endógeno.* UDUAL. <https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2018/06/1-INTERNACIONALIZACION.pdf>
- Didou, S.; Álvarez, G.; Dussel, I. y Ramírez, R. (2018). Las Conferencias Regionales de Educación Superior en América Latina y El Caribe de la UNESCO. En P. Henríquez Guajardo (Ed.). *CRES 2018* (pp 337-369). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372648/PDF/372648spa.pdf.multi>
- Echeverría, L. y Lafont T. (2020). El impacto del Covid-19 en la internacionalización de la Educación Superior colombiana, *Revista de Estilos de Aprendizaje*, 13(n. esp), 95 – 114. <http://revistaestilosdeaprendizaje.com/article/view/2246/3244>
- Escalante, R. (Coord). (2021). *Universidades en pandemia.* (Vol. 1, Rectores). UDUAL. https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2021/08/unversidades_pandemia_rectores.pdf
- Fairlie, A.; Portocarrero, J. y Herrera, E. (2021). Desafíos de digitalización para la internacionalización de la educación superior en los países de la Comunidad Andina. En Fundación Carolina, *La educación superior en Iberoamérica en tiempos de pandemia Impacto y respuestas docentes* (89-130). <https://www.Fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/LibroLaeducacionSuperiorEnIberoamerica.pdf>

- Farnell, T.; Skledar, A.; Matijević, N. y Schmidt Š. (2021). The impact of COVID-19 on higher education: a review of emerging evidence, *NESET report*, Publications Office of the European Union. doi: 10.2766/069216.
- Gómez, P. (2020). ¿Qué sucederá con la internacionalización de la educación superior y la movilidad estudiantil después del COVID-19?, *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 14(2). <https://revistas.upc.edu.pe/index.php/docencia/issue/view/99>
- González Robles, N. (2019). *Los procesos de gestión de la movilidad virtual internacional en la Universidad de Guadalajara*. [Tesis de doctorado]. <https://www.riudg.udg.mx/visor/pdfjs/viewer.jsp?in=j&pdf=20.500.12104/81189/1/DCUCEA10005FT.pdf>
- Guerra, Z. y Castillo, A. (2021). *La internacionalización en la educación superior en la ingeniería durante la pandemia de Covid-19*. IX Congreso Universitario Centroamericano del CSUCA. <https://rida2.utp.ac.pa/bitstream/handle/123456789/13430/IX-Congreso-CSUCA-internacionalizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- International Association of Universities [IAU]. (2020). *Regional/National Perspectives on the Impact of Covid-19 on Higher Education*. IAU. https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_covid-19_regional_perspectives_on_the_impact_of_covid-19_on_he_july_2020.pdf
- International Office for Migration [IOM] (2020). *COVID-19 Analytical Snapshot #39: International students. Understanding the migration & mobility implications of COVID-19*. IOM.
- IESALC. (2021). *Sobre la movilidad virtual de estudiantes en la educación superior*. <https://www.iesalc.unesco.org/2021/02/18/sobre-la-movilidad-virtual-de-estudiantes-en-la-educacion-superior/>
- Lafont, T.; Echeverría, L. y Álvarez, P. (2021). El intercambio virtual: experiencias desde instituciones en el Caribe colombiano, *Revista Electrónica de Tecnología Educativa*, 75: 90 – 109. <https://doi.org/10.21556/edutec.2021.75.1893>
- Malo, S.; Maldonado, A.; Gacel, J. y Marmolejo, F. (2020). Impacto del covid-19 en la educación superior de México, *Revista de Educación Superior en América Latina*, 8: 9 - 14. https://www.researchgate.net/publication/343000006_Impacto_del_COVID-19_en_la_educacion_superior_de_Mexico
- Martínez, V. y Castañeda, J. (2012). *Movilidad virtual. Perspectivas y experiencias*. Eduqa2012. http://eduqa2012.eduqa.net/eduqa2012/images/ponencias/eje3/3_1_MARTINEZ_Vicente_CAS_TANEDA_Jorge_Movilidad_Virtual_perspectivas_y_experiencias.pdf
- Martínez, S.; Melchor, E. y Leyva, O. (2021). El intercambio académico ante la pandemia Covid-19: caso específico de los estudiantes de Educación Superior de la Universidad Autónoma de Nuevo León, *Justicia*, 26(39). <https://doi.org/10.17081/just.26.39.4801>
- Marquina, M. (2021). Tendencias en la digitalización e internacionalización: perspectivas desde América del Sur. Webinar OBREAL (29 de marzo), <https://obrealglobalinfocus.obsglob.org/wp-content/uploads/2021/03/ESP-OBREAL-Global-in-Focus-Programa-Living-document.pdf>

- Montoya, V. (2021). ¿Dependencia bicéfala o autonomía? América Latina en el espacio de la movilidad estudiantil internacional. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 12(34): 156 - 175. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.34.985>
- OBREAL Global Caribe, Fundación EULAC y Universidades Caribe. (2021). Programas de estudios conjuntos para la integración regional: perspectivas desde el Caribe. Webinar OBREAL (26 de marzo), <https://obrealglobalinfocus.obsglob.org/wp-content/uploads/2021/03/ESP-OBREAL-Global-in-Focus-Programa-Living-document.pdf>
- OEI. (2021a). *Universidad Iberoamérica 2030: una propuesta para la movilidad académica*, OEI. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/universidad-iberoamerica-2030/movilidad>
- OEI. (2021b). *Movilidad virtual en Instituciones de Educación Superior en América Latina y El Caribe (MOVESALC)*. OEI. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/movilidad-virtual-en-instituciones-de-educacion-superior-de-america-latina-y-el-caribe-movesalc-guia-para-el-diseno-implementacion-y-seguimiento-de-acciones-de-movilidad-virtual-2021>
- Pedró, F. (2020). *Covid-19 y educación superior en América Latina y el Caribe: efectos, impactos y recomendaciones políticas*. Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/06/AC-36.-2020.pdf>
- Quinteiro, J. A. (2020). ¿Cómo afectará el Covid-19 a la movilidad académica internacional? IESALC Informa, (19 de junio). <https://www.iesalc.unesco.org/2020/06/19/como-afectara-el-covid-19-a-la-movilidad-academica-internacional/#.YPWweZhKjIU>
- Ramírez, A. y Ramírez, A. (2021). Movilidad académica durante la pandemia: varados en Veracruz, México, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 51(1): 231 - 254. <https://doi.org/10.48102/rlee.2021.51.1.268>
- Ramírez, A. (2021). La movilidad virtual en la educación superior es un oxímoron, *Revista Paraguaya de Educación a Distancia*, FACEN-UNA, 2(1): 6 - 17. <https://www.uv.mx/personal/albramirez/files/2021/02/oximoron.pdf>
- Rivero, P.; Del Álamo, N.; Vessuri, H.; Robaina, S. y Amaro, M. (2020). Migración calificada y Movilidad académica en América Latina. Debates, tendencias, perspectivas y nuevas líneas de investigación, *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 12 (21). <http://ojs.sociologia-alas.org/index.php/CyC/issue/view/23/CyCL%20Vol.12%20N21>
- Sabzalieva, E.; Mutize, T. y Yerovi, C. (2022). *Moving minds: opportunities and challenges for virtual student mobility in a post-pandemic world*. Instituto internacional de la UNESCO para la educación superior en América Latina y el Caribe. <https://www.iesalc.unesco.org/publicaciones-2>
- UNESCO-IESALC. (2019). *La movilidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de un convenio renovado para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas*. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2019/09/Documento-de-Trabajo-01-IESALC-La-movilidad-Vfinal-ESP-WEB.pdf>
- UNESCO-OECD (2005). *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*. UNESCO-OECD. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35779480.pdf>

6 **Gobernanza en la educación superior**



Desafíos de la gobernanza en la educación superior de América Latina y el Caribe

José Joaquín Brunner²⁰ y Mario Alarcón

Introducción

A nivel global, el tema de la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior (ES) ocupa un lugar central en las discusiones sobre el futuro del sector. En América Latina y el Caribe (ALC) posee una rica tradición que se retrotrae hasta la Reforma de Córdoba, alimentada luego a lo largo de un siglo por discusiones y polémicas en torno a la autonomía universitaria (Echeverría, 2020: 33-53). Como parte de los temas estratégicos para la construcción de los futuros de la educación superior, este en particular será discutido en el marco de la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior (WHEC22). La concreción de cualquier escenario futuro deseable para la ES, se concluye, depende de la voluntad política y de su capacidad de crear entornos favorables. En efecto, para ese logro se requiere un fuerte apoyo gubernamental mediante la inversión de recursos, el desarrollo de políticas y el reconocimiento del valor y la misión de la ES en sociedades en desarrollo y avanzadas (Makoe, 2022:21). Así, en diversos foros y documentos, la UNESCO ha reiterado su llamado a las instituciones de ES a fortalecer su compromiso con el interés público. Si bien se mantiene el respeto por la autonomía universitaria, se aboga por un balance en la gobernanza que combine el libre ejercicio de la razón, la búsqueda de la verdad y la rendición de cuentas públicas. En este sentido, se subraya la necesidad de establecer contrapesos y controles que permitan garantizar que los fines públicos prevalezcan por sobre los intereses privados y que los recursos públicos se usen de la manera más eficiente posible (UNESCO, 2022). En definitiva, se espera que esa gobernanza logre articular la relación entre la política, el mercado, la ciudadanía y la universidad, de tal forma que la academia pueda contar con un adecuado espacio de autonomía y al mismo tiempo atender las expectativas de la sociedad en su conjunto.

²⁰ Director de la Cátedra UNESCO de Sistemas y Políticas Comparadas de Educación Superior, con sede en la Universidad Diego Portales de Chile.

Entonces, ¿de qué hablamos cuando hablemos de gobernanza? En primer lugar, de un hecho envolvente que, según la UNESCO, “describe las instituciones, reglas y normas por medio de las cuales se desarrollan y aplican políticas y se exige la rendición de cuentas” (UNESCO, 2009:138). Luego, de un accionar multifacético que “comprende un complejo entramado, incluyendo el marco legislativo, las características de las instituciones y cómo estas se relacionan con el sistema en su conjunto, cómo el dinero se asigna a las instituciones y cómo estas rinden cuentas y se responsabilizan de la manera en que lo usan, así como también estructuras y relaciones menos formales que guían e influyen el comportamiento” (OECD, 2003:61). Por último, de un fenómeno crecientemente complejo que, como muestran la literatura especializada latinoamericana y las voces de los actores consultados para este estudio, presenta, además, importantes desafíos.

Perspectiva latinoamericana

En diálogo con la literatura internacional, procedente principalmente del norte global, viene desarrollándose también en ALC una literatura especializada sobre el fenómeno de la gobernanza que, igual que aquella, muestra una diversidad de enfoques (González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2019). Por ejemplo, desde la economía política y la sociología (Brunner et al, 2022); desde el análisis del poder, la política y las políticas (Acosta, 2020); desde la diferenciación entre lo público y lo privado (Brunner y Peña, 2011a); desde las partes interesadas (Montesinos y Ganga Contreras, 2021) y desde la variedad del capitalismo académico (Brunner et al., 2021).

En el caso latinoamericano, a esta pluralidad de enfoques se agrega la diversidad de sistemas nacionales (Brunner et al, 2022), cada uno compuesto por un heterogéneo universo que –a nivel regional– suma más de 4.000 universidades y más de 6.000 instituciones no-universitarias de ES (Brunner y Miranda, 2016)²¹. En el caso de las universidades se manifiesta, además, un alto grado de heterogeneidad. No es solo que en su mayoría son instituciones no estatales (UNESCO, 2022b), sino que entre ellas hay una amplia variedad de tipos: con y sin financiamiento estatal, con y sin fines de lucro, con y sin adscripción a iglesias y con y sin

²¹ Este número coincide con el ofrecido por Scimago Ranking Web of Universities, Latin America, edición 2023. Disponible en: <https://www.webometrics.info/en/Latin America>.

investigación. Por su lado, las universidades estatales son también heterogéneas en cuanto a su trayectoria, funciones, dependencia administrativa, tamaño, organización, formas de gobierno y gestión, selectividad académica, composición social de sus estudiantes, fuentes de recursos, modalidades de vinculación con el medio y niveles de internacionalización. En cada uno de estos aspectos, las instituciones privadas son igualmente disímiles. A nivel regional, la matrícula de pregrado se distribuye prácticamente por mitades, con leve margen favorable para el sector no estatal (BID, 2021). En cambio, la matrícula de doctorado y la investigación corresponden predominantemente a instituciones estatales, especialmente las más antiguas y complejas. Todo esto hace que las tipologías latinoamericanas que clasifican y dan cuenta de la diversidad de instituciones presenten una creciente complejidad.

Esta diversidad de enfoques y heterogeneidad de sistemas e instituciones, en constante transformación por la necesidad de adaptarse a entornos cambiantes, representa un serio desafío para el análisis de la gobernanza de la ES en la región. Más adelante veremos qué opinan los actores —de las propias instituciones, del sector público y privado, de la esfera del gobierno y la sociedad civil— sobre estos asuntos. Antes de ahondar en ello, es necesario llevar a cabo una revisión de la literatura especializada en el campo de los estudios de ES (la de Norte y Latinoamérica), que permita apreciar cuáles son las tendencias y dinámicas de las transformaciones que experimenta la gobernanza en esta última región, miradas desde la perspectiva del cambiante rol del Estado en relación con las instituciones y los mercados, a la manera de una nueva elaboración sobre la base del Triángulo de Coordinación de Clark (1986).

Transformaciones de la gobernanza

Para arrancar con esa lectura introducimos aquí el concepto de multigobernanza, especialmente apropiado para el caso latinoamericano, y luego consideraremos cinco aspectos del rol del Estado que dan cuenta de las transformaciones de la gobernanza de la ES, sus tendencias y dinámicas.

Tres ingredientes componen la multigobernanza (Chou et al., 2017). Primero, múltiples asuntos disputan la atención de los tomadores de decisiones, cada uno expresado desde una perspectiva específica, como pueden ser, por ejemplo, los asuntos relativos a la equidad en el acceso o el financiamiento de la investigación. De seguidas, son también múltiples los actores

involucrados; por ejemplo, diferentes ministerios y agencias públicas, burocracias académicas, estudiantes y sus familias y una variedad de partes interesadas y grupos de interés externos (Brunner et al., 2021). Es multiplicidad, a su vez, suele provocar tensiones y problemas de coordinación. A todo ello se suman los diferentes niveles verticales: autoridades locales, provinciales, nacionales y, crecientemente también, internacionales. En este último nivel, a través de organismos como UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, se generan recomendaciones de políticas de ES que luego son recibidas, adoptadas y aplicadas por los gobiernos nacionales (Zapp y Ramírez, 2019). A los tres anteriores ingredientes cabe agregar todavía un cuarto: el de las numerosas y variadas formas en que los sistemas nacionales de ES se organizan y coordinan con los requerimientos y expectativas del Estado/gobierno, de los mercados y de otras instituciones académicas; en particular, con los diferentes roles que ejercen las instituciones gubernamentales y la variedad de instrumentos que plasman sus políticas.

En suma, utilizamos el término multigobernanza para referirnos a “los cambiantes límites entre los sectores público, privado y voluntario, y a los cambiantes roles del Estado [...] para explorar cómo la autoridad informal de ciertas redes suplementa y suplanta la autoridad formal del gobierno, y para explorar los límites puestos al Estado y así desarrollar una perspectiva distinta de la autoridad estatal y su ejercicio” (Rhodes, 2012:33).

Nuestro análisis identifica cinco roles distintivos que adopta el Estado en su interacción con las demás fuerzas de coordinación de los sistemas nacionales de ES: los de diseñador sistémico, principal, regulador, evaluativo y financiador. En cada caso, describimos brevemente las tendencias de cambio y las dinámicas que en ALC caracterizan esos papeles estatales en la gobernanza de los sistemas.

Primero, el rol de **‘diseñador sistémico’**, que consiste en crear, mantener o cambiar los arreglos básicos para el funcionamiento del sistema de ES. A través de políticas, legislación y demás instrumentos a su alcance, determina quiénes pueden proveer legítimamente ES y expedir credenciales, así como quiénes deben pagar por esos bienes, esto es, cómo se financian esas instituciones. Se generan así una ‘estructura estructurante’ del sistema y reglas básicas del juego, por lo que algunos hablan de metagobernanza del sistema (Gjaltema et al., 2020). Dicho en el lenguaje de la OCDE, “en general, la responsabilidad del Estado es establecer

metas nacionales, definir reglas del juego y el marco regulatorio dentro del cual los diferentes actores del sistema pueden desempeñarse con la mayor efectividad” (Santiago et al., 2008:71).

En ALC, la organización de este espacio se define en torno a la idea axial de la autonomía universitaria. Concebida históricamente como una salvaguarda frente al Estado y las fuerzas de la sociedad civil, hoy, en cambio, se entiende como parte de “un equilibrio adecuado entre autonomía y responsabilidad pública” (UNESCO, 2022a:10). El Estado, en definitiva, se consagra a su rol de diseñador sistémico, lo que en la práctica significa ordenar el espacio de su interacción con las instituciones, la sociedad civil y los mercados, todo sobre la base de un vínculo entre autonomía y responsabilidad pública y dentro de un régimen de *accountability* cada vez más sofisticado y exigente.

Ya en el marco de ese nuevo contrato, en un segundo rol, el Estado actúa crecientemente como factor **‘principal’** frente a las universidades, que a su vez operan como agentes dentro del diseño creado en conformidad con el párrafo anterior. En efecto, este papel especifica el contrato entre el gobierno nacional y las universidades, en la perspectiva de la multigobernanza (Voorn et al, 2019). La autonomía se redefine entonces, buscando alinear los intereses de ambas partes mediante la formulación de estrategias o planes nacionales de desarrollo de la ES, políticas de financiamiento condicionado y competitivo, y rendición de cuentas por parte de las universidades. En la región, este nuevo tipo de contrato se extiende tanto a las universidades estatales como a las no estatales, en la medida que se considera que ambas contribuyen al interés general, producen bienes públicos y operan bien sea en sectores de mercado como de no mercado.

Esta redefinición de la gobernanza, que separa lo estatal de lo público, da lugar en ALC a una intensa querrela respecto a las transformaciones de lo público (Ordorika y Soley, 2018). Esto se expresa en nuevas modalidades de coordinación e instrumentos de política, que llevan a algunos autores a hablar de autonomía regulada (Acosta, 2008).

La tercera forma que asume el rol del Estado en la nueva gobernanza es la de un ente **‘regulador’** con respecto a los mercados del sector. Es paradójico que un momento histórico que impulsó la desregulación de los mercados haya desembocado en una verdadera explosión de regulaciones; tanto así, que en los países del norte global varios autores hablan de un nuevo paisaje regulatorio (Capano et al., 2020). Lo mismo ocurre en ALC; de hecho, Rama (2006) sitúa

a este fenómeno en el centro de lo que llama tercera ola de reformas de la ES en la región. Dentro de ellas destaca la existencia de una serie de mercados relevantes, tales como los de ES universitaria y no universitaria; de acceso de elite, masivo o universal; de segmentos de clase alta, sectores medios y grupos populares; de modalidades presencial, a distancia o híbrida; de alcance local, nacional o internacional; de proyectos de investigación y publicaciones científicas, etc., cada uno con un entramado distintivo de regulaciones e integrado a la multigobernanza del sistema.

Un cuarto rol que asume el Estado es el '**evaluativo**', cuya vinculación con la rendición de cuentas y, más en general, con la *accountability*, es ampliamente reconocido. Constituye una pieza clave, al dar lugar al establecimiento de un conjunto de reglas, dispositivos tecnológicos y prácticas que —con el nombre de 'aseguramiento de la calidad'— materializan una nueva relación entre el pilar estatal y las universidades en el marco de la nueva gobernanza (Marquina et al., 2022). Consiste en una atención permanente —desde varios lugares del aparato estatal, por parte de diversos actores públicos y privados y en torno a diferentes asuntos— hacia el desempeño de las universidades, la solidez de su organización y funciones y sus resultados para la sociedad. Su contrapartida, por parte de las instituciones, es la rendición de cuentas y la obligación de informar. Se establece así un régimen *soft* de control sobre los sistemas de ES, lo que supone una autonomía regulada; esto es, más acotada y negociada continuamente.

El Estado evaluativo da lugar a un tipo de gobernanza que se designa a veces como '**steering at a distance**', que aspira a racionalizar las funciones de producción de la universidad, aumentar la productividad individual y de las unidades operacionales, elevar su efectividad y relevancia, asegurar la calidad de los procesos y resultados y medir, mediante una adecuada instrumentación de métricas e indicadores, los alineamientos de los resultados con respecto a los objetivos de política gubernamental. Se encuentra ampliamente difundido también en ALC, incluso con relativa independencia de las ideologías dominantes a nivel de los gobiernos nacionales, aunque suele atribuirse a la influencia del *new public management* y, en última instancia, al pensamiento neoliberal. La exaltación de los indicadores pasa a ser parte de la multigobernanza; "Medir, calcular, evaluar, comparar, forman parte [ahora] de las prácticas que se han colocado en el centro de los relatos sobre la calidad, el mejoramiento o el cambio de los comportamientos individuales, sociales e institucionales. La autonomía de las universidades [...] no escapa a las presiones métricas" (Acosta, 2020:2).

Finalmente, el desempeño del Estado como **'financiador'** completa nuestro análisis. Efectivamente, se aplica también en América Latina una observación hecha a propósito de Europa: "Durante los últimos treinta años, los gobiernos han ajustado continuamente sus políticas de ES de modo de hacer más eficientes a las universidades (i.e., logrando más con menos recursos) y más eficaces (i.e., incrementando el porcentaje de graduados mediante la reducción del número de quienes abandonan tempranamente sus estudios y de una mayor focalización en la tercera misión)" (Capano y Pritoni, 2019:10).

En ALC, políticas similares enfrentan un cuadro aún más complejo, debido a la existencia en varios países de esquemas diversificados de costos compartidos, con gasto público y privado (hogares y otras entidades) y con una mayor diferenciación de tipos institucionales (Rama, 2018), según ya vimos. Esto se manifiesta a través de balances nacionales diferenciados entre fuentes públicas y privadas (Brunner y Miranda, 2016), con fuerte presencia de recursos provenientes de las familias y de los propios estudiantes en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Perú. Significa además que el financiamiento público se asigna no solo a instituciones (mediante diversos mecanismos), sino también a estudiantes bajo la forma de becas y créditos, tanto subsidiados como gratuitos. También se ha impulsado el uso de contratos con asignación específica para promover ciertas reformas o mejorar la calidad o la equidad de las instituciones, en consonancia con los objetivos de la gobernanza.

Retos y oportunidades, en las voces de los actores

En esta sección analizaremos las opiniones de diversos actores, de 12 países de ALC, que participaron en el proceso de consulta respecto a los desafíos de la gobernanza en los sistemas nacionales de ES para la próxima década. Entre ellos se incluyen directivos universitarios, académicos, estudiantes y partes interesadas externas, asociadas al gobierno, el sector privado y la sociedad en general. Sus criterios abordan problemas, tensiones, retos y propuestas de mejora en diversos temas, agrupados en tres ámbitos: de la universidad, del gobierno nacional y la esfera pública, y del vínculo entre universidad y sociedad civil.

En el campo de las instituciones, las opiniones de los actores plantean desafíos en tres áreas: el gobierno universitario, la gestión administrativa y económica, y la gestión de la docencia. Con respecto a la primera de ellas, se aprecia una visión común en cuanto a la necesidad de avanzar hacia esquemas más abiertos, que incluyan la participación de diversas partes

interesadas, tanto internas como externas; entre ellos académicos, estudiantes, administrativos, egresados y empresarios. Desde Colombia, Perú, Panamá y El Salvador se enfatiza que para enfrentar los desafíos futuros, las universidades requieren contar con un buen sistema de gobierno interno que logre compatibilizar intereses diversos y orientar su desarrollo en torno al bien común. Al mismo tiempo, las opiniones dejan entrever que las estructuras de gobierno compartido no se consideran antagónicas con el principio de autonomía universitaria, y que más bien contribuyen a enfrentar uno de los principales retos de las universidades de ALC, esto es, perfeccionar el ejercicio de la autonomía con responsabilidad.

“...el gran reto a nivel institucional se centra en el perfeccionamiento del ejercicio de la autonomía con responsabilidad” (Colombia).

Ahora, en relación con la gestión institucional, los actores reconocen un conjunto de espacios de mejora. Por un lado, se sostiene que las universidades deben ser gestionadas como organizaciones. Eso requiere, entre otras cosas, directivos superiores que cuenten con las competencias y habilidades requeridas para ello. Adicionalmente, desde Panamá, Argentina, Venezuela y Colombia se resalta la necesidad de promover la capacitación continua del personal administrativo, como forma de fortalecer la profesionalización de la gestión universitaria. En particular, desde Panamá y Perú se propone potenciar el uso de procesos competitivos de selección del personal y mecanismos de evaluación de desempeño. Desde Brasil se enfatiza la necesidad de generar mecanismos que eviten la discriminación hacia las mujeres al momento de reclutar personal.

“Establecer criterios de selección, preparación y participación del componente humano universitario para el mejor desarrollo de actividades institucionales” (Panamá).

Por otro lado, se plantea una preocupación especial por el uso eficiente de los recursos. En concreto, se propone avanzar hacia modelos de gestión que vinculen financiamiento y resultados. También se observa con atención la brecha digital que la reciente pandemia dejó al descubierto, por lo que se sugiere que las universidades inviertan más en tecnología y establezcan planes de transformación digital a nivel institucional. En particular, desde México se recomienda que las autoridades superiores de las universidades tengan un mayor nivel de involucramiento en los proyectos estratégicos de esa índole. En contraste, algunos actores

manifiestan preocupación por el creciente nivel de racionalización de la gestión universitaria y sus posibles efectos negativos sobre el sentido y los fines del trabajo académico.

“Involucramiento de rectores y directores en los proyectos estratégicos de madurez digital” (México).

Con referencia a la gestión de la docencia, las opiniones de los actores ponen acento en cuatro desafíos. El primero, potenciar la formación centrada en el desarrollo de competencias. Así, se propone que los programas formativos incorporen las denominadas competencias del siglo XXI y consideren certificaciones o microcredenciales con reconocimiento a nivel internacional. El segundo reto está relacionado con la estructura de esos programas. Plantea la necesidad de fomentar la creación de programas de estudio flexibles y articulados –con múltiples puntos de entrada y salida–, que faciliten la continuidad de los estudios y promuevan el aprendizaje a lo largo de la vida. Desde Argentina se enfatiza que estos cambios suponen la adaptación de los criterios y estándares de aseguramiento de la calidad a las nuevas tendencias y realidades. En tercer lugar, se recomienda mejorar las cualificaciones de los profesores por medio de una mayor profesionalización de la labor académica. En Paraguay se propone avanzar en la formalización de una carrera académica que permita combinar labores de docencia e investigación, especialmente en el sector privado. El cuarto desafío está asociado a la incorporación de tecnologías a los procesos de enseñanza y aprendizaje. A este respecto, se sugiere potenciar el desarrollo de las modalidades híbridas y la educación virtual, al tiempo que se advierte de la necesidad de avanzar en la adaptación de los planes curriculares y el fortalecimiento de las habilidades de los docentes en el manejo de las TIC.

“Un problema que afecta la calidad de la educación superior en muchos países de ALC es la falta de profesionalización o de carrera profesional del docente universitario en las instituciones de educación superior (IES) de gestión privada” (Paraguay).

En suma, los actores esperan que las universidades evolucionen hacia estructuras de gobierno compartido que incorporen los intereses de partes externas, fortalezcan las capacidades internas, mejoren su desempeño, refuercen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas públicas y, al mismo tiempo, modernicen los procesos de enseñanza en función de los cambios y las nuevas demandas de la sociedad actual.

En relación con el gobierno nacional y la esfera pública, las distintas opiniones convergen en torno a la necesidad de promover el acceso a la ES como un derecho social. En efecto, las voces de los actores ponen de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos y avances alcanzados durante la última década, para una parte importante de la población, especialmente para los sectores más vulnerables, la falta de acceso sigue siendo uno de los principales problemas que enfrenta nuestra región. Estas opiniones advierten que en varios países ese acceso todavía se percibe como un privilegio, más que como un derecho que puedan disfrutar todos los ciudadanos. En especial, los comentarios orientados a reforzar el carácter de derecho social de la ES surgen de países con un elevado grado de privatización de la provisión y el financiamiento, tales como Chile, Colombia, Perú y Panamá. Esta preocupación está en sintonía con la inquietud planeada recientemente por UNESCO IESALC (2022), respecto al impacto real que la concepción de “servicio” y no de “derecho” puede tener en la ampliación de la cobertura de la ES, particularmente entre los sectores menos favorecidos.

“Acceso igualitario, educación pública, gratuita y de calidad” (Chile).

En segundo lugar, coinciden estas voces en que el Estado tiene un papel ineludible en la generación de condiciones favorables que permitan asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a una ES de calidad. Se espera que el Estado asuma una labor más activa y de contrapeso frente a la fuerza de los mercados, que en ALC tienen un peso importante en la gobernanza de la ES, como se vio más arriba. Se estima, por un lado, que la positiva y necesaria autonomía universitaria podría llevar, en escenarios de disfunción, a un excesivo protagonismo de los intereses internos de las corporaciones por sobre el interés público. Por otro lado, se considera que la privatización de la provisión y el financiamiento de la ES –si bien ha tenido efectos importantes en la ampliación de la cobertura en varios países– provoca riesgos de malas prácticas en contextos fuertemente desregulados. En efecto, el llamado de las voces consultadas apela a la figura del Estado como “diseñador sistémico” para articular la relación entre la política, el mercado y la universidad, de tal forma que los sistemas nacionales puedan atender al interés general de la sociedad y asegurar la provisión de bienes públicos de calidad.

“La educación es un derecho que tiene todo ciudadano; por ello, corresponde al Estado organizar políticas que armónicamente, Estado-Universidad, permitan a esta última cumplir con sus roles de docencia, investigación y extensión” (Panamá).

En tercer lugar, desde distintos contextos nacionales, las opiniones recabadas reconocen la necesidad de avanzar hacia esquemas de gobernanza más amplios y flexibles, que incorporen al Estado, las instituciones de ES, las organizaciones de la sociedad civil y el mundo del trabajo. En particular, se espera que una mayor participación y articulación entre los diversos actores contribuya a resolver los problemas que, a juicio de los consultados, enfrentan los distintos sistemas nacionales. Así, por ejemplo, se propone mejorar la coordinación entre políticas públicas a nivel nacional y local en Colombia, con el propósito de asegurar su pertinencia y efectividad en materias de equidad, productividad y competitividad. De igual modo, desde Panamá se espera una mayor articulación entre Estado y universidades para potenciar un desarrollo más equilibrado de sus funciones misionales, relacionadas con la docencia, investigación y extensión; además de favorecer el acceso de estudiantes con discapacidades, y lograr mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas públicas. Por su parte, los participantes de Argentina proponen mejorar el diálogo y la articulación entre los subsistemas estatales de educación universitaria y técnico-profesional, a través de reglas comunes que propendan a una mayor integración del sistema. Finalmente, desde México se espera establecer espacios amplios de colaboración en investigación y desarrollo entre organismos gubernamentales, universidades estatales y universidades privadas que apoyen a los investigadores en igualdad de condiciones, sin importar el tipo de institución de origen de los académicos.

“Un reto fundamental es la participación de todos los estamentos... profesores, estudiantes, funcionarios de las áreas académicas y administrativas, egresados y grupos de interés de la vida institucional (empresarios)” (Colombia).

En resumidas cuentas, desde distintos contextos políticos, sociales y económicos, las voces de los actores de ALC reivindican el acceso a una ES de calidad como un derecho social básico y, al mismo tiempo, esperan que el Estado asuma mayor protagonismo en su promoción, en un marco de gobernanza equilibrada con las otras fuerzas de coordinación representadas por las propias instituciones de ES y la ciudadanía en los distintos niveles territoriales.

Por último, en el ámbito de la universidad y la sociedad civil, los actores enfatizan cuatro retos. En primer lugar, se reconoce la falta de vínculo entre el desarrollo de las universidades y las necesidades particulares de los territorios donde se asientan, por lo que se propone fortalecer el nexo entre ellas y los gobiernos locales y desarrollar programas formativos prioritarios en

función de las brechas de capacidades profesionales. A juicio de los actores, el encuentro entre universidad y territorio contribuye a la pertinencia y calidad de esos programas. Complementariamente, se sugiere que las políticas públicas consideren la creación de centros regionales de investigación que promuevan la generación de conocimiento práctico, así como proyectos que contribuyan en sus espacios de acción a resolver las problemáticas sociales y económicas. Adicionalmente, se recomienda establecer políticas e incentivos que promuevan una mayor colaboración y menos competencia entre universidades locales, con el fin de fomentar el desarrollo a nivel territorial.

“Desde la extensión y la vinculación, falta mayor y mejor articulación con la comunidad y el mercado” (Argentina).

Luego, y con cierto grado de tensión con lo anterior, se advierte de la necesidad de avanzar hacia un grado mayor de internacionalización de la ES entre los países de ALC y con el resto del mundo. Para esto se propone acelerar los procesos de diálogo, búsqueda de consensos y convergencia en torno a la homologación de programas curriculares y la creación de programas comunes, a través de un mayor intercambio de estudiantes, académicos y profesionales. Asimismo, se plantea promover una mayor cooperación internacional mediante el desarrollo de programas y proyectos de investigación en temáticas estratégicas y de interés común para los países de la región. Los actores consideran que la hoja de ruta de la ES en ALC debería fomentar un creciente nivel de cooperación internacional con el resto del mundo. Así, se subraya la necesidad de promover políticas públicas que faciliten la generación de amplios acuerdos de colaboración entre las universidades de ALC y sus pares internacionales. En particular, se considera determinante que los programas curriculares contemplen certificaciones de competencias y habilidades reconocidas globalmente, de tal manera que los profesionales de ALC puedan ampliar sus oportunidades de movilidad y empleo a nivel global. Desde Perú, se propone hacer a nivel regional una compilación de buenas prácticas relacionadas con la internacionalización de la ES, que sirva para estimular su desarrollo.

“...Necesita internacionalizarse, necesita incluir, necesita globalizarse, necesita escuchar la necesidad real de lo académico” (Brasil).

De seguidas, las voces consultadas señalan la importancia de estrechar el vínculo entre las universidades, las empresas y el sector productivo. Allí se sostiene que los desafíos sociales y económicos del presente requieren que las universidades mantengan un diálogo constante

con ese sector y consideren sus expectativas en el desarrollo de las labores de enseñanza, investigación y extensión. En opinión de los actores, los acelerados cambios en el mercado laboral demandan de las universidades la capacidad de renovar su oferta de programas académicos y la actualización de sus mallas curriculares y perfiles de egreso, para asegurar una formación idónea para el mundo del trabajo.

“...un reto para la gobernanza en la educación superior implicaría fortalecer las redes de cooperación estado-empresa-sociedad civil-sistema educativo” (Ecuador).

Por último, el cuarto reto se relaciona con el desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente. Las opiniones de los actores sugieren establecer dimensiones, criterios e indicadores asociados al desarrollo sostenible como parte de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. Asimismo, se propone que los organismos públicos que proporcionan financiamiento para la investigación e innovación, incorporen dentro de sus criterios de evaluación y asignación de recursos la promoción de iniciativas comprometidas con ese desafío. Igualmente, se hace un llamado a los gobiernos nacionales a generar los incentivos necesarios para que las instituciones de ES y los diversos actores orienten su quehacer en sintonía con los ODS establecidos por Naciones Unidas.

“...para lograr integrar a las instituciones de educación y demás actores para buscar el desarrollo sostenible” (Bolivia).

Dicho en breve, las expectativas de los actores en cuanto al vínculo entre universidades y sociedad civil son múltiples. Se espera que los sistemas nacionales se articulen con el proceso de globalización del conocimiento, favorezcan la cooperación internacional y, al mismo tiempo, se comprometan con las necesidades sociales y económicas de los territorios, con especial preocupación por el desarrollo sostenible.

Conclusiones

Este capítulo aborda los desafíos de la gobernanza en la ES, vistos a través del lente de la literatura académica latinoamericana y de las opiniones de un conjunto de actores consultados de diversos países de la región. Tanto los conceptos y esquemas analíticos aquí descritos como

las expectativas de las voces consultadas contribuyen a la discusión respecto a los escenarios futuros que enfrenta dicha gobernanza en ALC.

Teniendo en cuenta la diversidad y complejidad de sistemas nacionales de ES a nivel latinoamericano, consideramos que el concepto de multigobernanza y las tipologías de roles que asume el Estado en relación con las otras fuerzas de coordinación, ofrecen un marco apropiado para explorar la fisonomía y profundizar el entendimiento de los fenómenos de la gobernanza en este sector. Al mismo tiempo, este enfoque facilita el desarrollo de estudios comparados a nivel internacional, lo que permite analizar tendencias y conocer experiencias positivas que sirvan de insumo para los países de la región.

Por otra parte, consideramos que los retos planteados por los actores para los próximos años refuerzan la pertinencia y validez de las orientaciones propuestas por UNESCO en diferentes espacios y documentos. En efecto, se aprecia un elevado nivel de consenso respecto a la necesidad de avanzar hacia modelos de gobernanza de la ES que incorporen la participación de las diversas partes interesadas, tanto internas como externas, y orientados a asegurar la calidad y equidad en el acceso a través de políticas activas y esquemas de financiamiento que garanticen la ES como un derecho social.

Finalmente, ¿qué se espera que ocurra con la gobernanza de la ES en ALC durante esta década? Dependerá básicamente de la capacidad de los gobiernos nacionales para movilizar consensos políticos que hagan posible mejorar la efectividad de esa labor conjunta. Una agenda de modernización a ese respecto en cada uno de los países haría posible colaborar en la acción y generar en la práctica nuevas experiencias de innovación.

Más allá de sus particularidades y diferencias, en los próximos años los sistemas nacionales de ES de la región enfrentarán un contexto común, caracterizado por: (i) la necesidad de que los Estados asuman con efectividad sus nuevos roles de 'diseñador', 'principal', 'regulador', 'evaluativo' y 'financiador'; (ii) la presencia, en ese marco, de mercados, como mecanismos de coordinación que deben ser institucionalizados adecuadamente; y (iii) la consolidación de las instituciones de ES como organizaciones autónomas, bien gestionadas y con vocación y capacidad de servir al interés público.

En suma, se espera que la región pueda superar los regímenes desregulados que aún persisten en algunos países y que limitan el carácter público de la educación. Luego, que se establezca

un nuevo contrato entre las instituciones de ES, la sociedad y el Estado, orientado a articular el interés público con los fines que persiguen las instituciones y a fomentar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas. Tercero, ampliar la participación de las partes interesadas externas en la definición de los objetivos y metas generales de las instituciones de ES, con el fin de fortalecer su compromiso con el desarrollo político democrático, el crecimiento económico social y la expresión cultural de las comunidades locales y sus territorios. Por último, avanzar hacia esquemas híbridos de gobierno interno de las instituciones que, respetando su diversidad de misiones y proyectos, combinen autogobierno académico con arreglos de tipo gerencial, de modo de asegurar la legitimidad y eficiencia en la toma de decisiones y hacer posible el cambio hacia una continua contribución a las transformaciones de la sociedad.

Referencias

- Acosta Silva, A. (2020). Autonomía universitaria y estatalidad. *Revista de la educación superior*, 49(193), 1-23. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.193.1025>.
- Acosta, A. (2008). La autonomía universitaria en América Latina: problemas, desafíos y temas capitales. *Universidades*, 36, 69-82. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909009>.
- Arias Ortiz, E.; Elacqua, G.; López Sánchez, Á.; Téllez Fuentes, J.; Peralta Castro, R.; Ojeda, M.; Blanco Morales, Y.; Pedró, F.; Vieira do Nascimento, D. y Roser Chinchilla, J.F. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: financiamiento para los estudiantes*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003380>.
- Brunner, J.J., Salmi, J. y Labraña (Eds.). (2022). *Enfoques de sociología y economía política de la educación superior: aproximaciones al capitalismo académico en América Latina*. Ediciones UDP. <https://acspm.cl/wp-content/uploads/2022/04/Enfoques de sociologia digital .pdf>.
- Brunner, J.J., Labraña, J., Rodríguez-Ponce, E., y Ganga, F. (2021). Variedades de capitalismo académico: un marco conceptual de análisis. *Education Policy Analysis Archives*, 29(35). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6245>.
- Brunner, J. J., y Miranda, D. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2016. CINDA. <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2018/09/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016.pdf>.
- Brunner. J.J. y Peña, C. (2011). Introducción. La dialéctica público/privada entre el medioevo y la globalización. En J.J. Brunner y C. Peña, C. (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 9-61). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Capano, G. (2020). Systemic governance convergence or hybridization? En G. Capano y D.S.L. Jarvis (Eds.), *Convergence and diversity in the governance of higher education: comparative perspectives* (pp. 68-102). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108669429.004>.
- Capano, G. y Pritoni, A. (2019). Varieties of hybrid systemic governance in european higher education. *Higher Education Quarterly*, 73(1), 10-28. <https://doi.org/10.1111/hequ.12180>.

- Chou, Meng-Huan, Jungblut, J., Ravinet, P. y Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. *Policy and Society*, 36(1), 1-15, <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1287999>.
- Clark, B. R. (1986). *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- Echeverría, A. S. (2020). Cien años de autonomía universitaria: gobernabilidad o gobernanza. En González Alvarado, F. (Coord.), *La autonomía universitaria en diálogo. A cien años de la Reforma de Córdoba* (pp. 33-53). Editorial Universidad Nacional de Costa Rica. https://www.euna.una.ac.cr/public/media/libros_digitales/La%20autonomía%20universitaria%20en%20diálogo.pdf.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R. y Termeer, K. (2020). From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697>.
- González-Ledesma, M.A. y Álvarez-Mendiola, G. (2019). Neoliberals versus post-neoliberals in the formation of governance regimes in Latin America's higher education. En Capano, G. y Jarvis, D.S.L. (Eds.), *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education: Comparative Perspectives* (pp. 426-454). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108669429.016>.
- Marquina, M., Giménez, G., Rodríguez, W. y Mazzeo, I. (2022). Implicancias del aseguramiento de la calidad (AC) en las universidades argentinas. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 34(1), 104-130. <https://doi.org/10.54674/ess.v34i1.577>.
- Makoe, M. (2022, 18-20 de mayo). *The futures of higher education. Reimagining the futures of higher education: Insights from a scenario development process towards 2050*. Paper commissioned for the World Higher Education Conference 2022.
- OECD. (2003). *Changing patterns of governance in higher education, education policy analysis*. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf>.
- Ordorika, I. y Soley, T. (2018). Ejes para la transformación estratégica de las universidades públicas en América Latina: A 100 años de la Reforma de Córdoba. En Henríquez, P. (Coord.), *El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (pp. 53-66). UNESCO-IESALC y Universidad Nacional de Córdoba. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372647>.
- Rhodes, R.A.W. (2012). Waves of governance. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of Governance* (pp. 33-48). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0003>.
- Rama, C. (2018). La nueva reforma universitaria de la diversidad académica: de la diferenciación institucional y la regulación pública a la diversidad académica. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 9(13), 64-76. <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/13/art6.pdf>.
- Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. *Educación y Pedagogía*, 18(46), 11-24. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/6875/6292>.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. y Arnal, E. (2008). *Tertiary education for the knowledge society. OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report*, Volume 1. Organisation for Economic Co-operation and Development.

- UNESCO. (2022a). *Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior*. Documento de trabajo para la Conferencia Mundial de Educación Superior, 18-20 de mayo, 2022.
- UNESCO. (2022b). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021/2: Los actores no estatales en la educación ¿Quién elige? ¿Quién pierde?* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380076_spa.
- UNESCO. (2009). *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183289>.
- UNESCO IESALC (2022). *Diez ejes para pensar la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe*. Una contribución a la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO. https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2022/04/Consulta-LATAM_13.04.2022.pdf.
- Valdés-Montecinos, M. y Ganga-Contreras, F. (2021). Gobernanza universitaria: aproximaciones teóricas de los grupos de interés en instituciones de educación superior. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(3), 441-459. <https://www.redalyc.org/journal/280/28068740029/html/>.
- Voorn, B., Van Genugten, M. y Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671-685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>.
- Zapp, M. y Ramirez, F. O. (2019). Beyond internationalisation and isomorphism—the construction of a global higher education regime. *Comparative Education*, 55(4), 473-493. <https://doi.org/10.1080/03050068.2019.1638103>.

7 Financiación de la educación superior



Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe

Ana García de Fanelli²²

Introducción

En las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) de América Latina y el Caribe (ALC) que se celebraron en 1996, 2008 y 2018, se consideró el financiamiento como un instrumento clave para alcanzar los objetivos de ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad, la eficiencia y la pertinencia de la educación superior (ES). Además, se estableció allí que la ES es un bien público, así como un derecho humano y social que debe ser garantizado por el Estado.

Más en detalle, la Declaración de la Conferencia Mundial de la Educación Superior de 1998 la reconoció como un derecho “basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes (...), en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida” y determinó que en “el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas” (UNESCO, 1998:102).

La preocupación por la equidad ligada al financiamiento, como se ha expresado en las sucesivas CRES, es reflejo de la alta desigualdad económica y social prevaleciente en ALC. A pesar de los progresos registrados en la primera década del siglo XXI, ALC se encuentra entre las regiones del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. En 2021, el Informe Regional de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas destacó que los países de África Subsahariana presentaban, junto con los del Caribe, la mayor desigualdad a nivel global, seguidos por los del resto de América Latina (PNUD, 2021).

Frente a este contexto económico regional, en la CRES de 2018 se advirtió que para alcanzar el acceso universal es necesario aumentar los fondos públicos destinados a las instituciones de educación superior (IES) y otorgar becas y créditos educativos a los estudiantes. Si bien se

²² Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

subrayó la necesidad de frenar las tendencias a la privatización de la ES, se reconoció la función del sector privado en el alcance de este objetivo estratégico regional. Bajo este punto de vista, ese sector debería encargarse “no sólo de invertir recursos financieros adicionales, sino también de introducir enfoques, experiencias e innovaciones” (UNESCO, 2018: 22).

Otra cuestión presente en las CRES ha sido el papel de las políticas de financiamiento como nexos en la relación Estado-IES y para la mejora de la transparencia y la gestión de la ES. En las líneas de acción propiciadas por la conferencia de 1996 se planteó la necesidad de formular modelos de asignación de recursos que contemplen objetivos tales como calidad, equidad y desarrollo regional, así como de identificar posibles fuentes alternativas de financiamiento y estrategias para su diversificación (Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe -CRESALC, 1996; 1998).

En suma, la comunidad universitaria de ALC que se expresó en las CRES sentó las bases de los principales ejes del debate sobre el financiamiento de la ES en la región, que a su vez estructuran este documento. Tras dar cuenta de la inversión en este campo durante la etapa prepandemia, este documento examina los dos principales retos del financiamiento de la ES en ALC para la próxima década, a los fines de alcanzar el acceso universal sin sacrificar la calidad, equidad, eficiencia y pertinencia de la ES: el aumento de los recursos financieros y la mejora de los mecanismos de asignación de fondos públicos a las IES y a los estudiantes.

Además de los aportes realizados por la literatura especializada, en este documento se incluyeron las opiniones de los panelistas del *webinar* “Financiamiento de la educación superior”, organizado por UNESCO-IESALC el 2 de febrero de 2022, en el que participaron Jesús López Macedo, director general académico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) de México; Vivienne Johnson, directora senior de Planeación y Desarrollo del Ministerio de Educación, Juventud e Información del Gobierno de Jamaica; Gregory Elacqua, economista principal de la División de Educación-Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Jorge Téllez, director ejecutivo de la Asociación Panamericana de Créditos Educativos (APICE) de Colombia. Asimismo, se consideraron los aportes anónimos realizados por los participantes de la consulta pública de América Latina y el Caribe, a cargo de UNESCO-IESALC, para la Conferencia Mundial de Educación Superior 2022.

Inversión en educación superior en la prepandemia

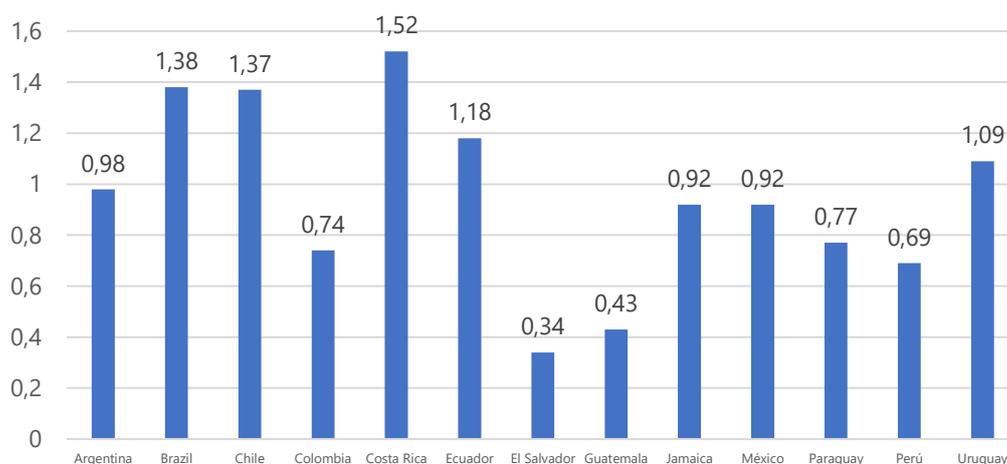
Se calcula que entre 2010 y 2019, la inversión total en ES en ALC aumentó 46,4 %, expresada en millones de dólares ajustados a la paridad de poder de compra. Por su parte, la matrícula estimada de ES pública y privada en ALC en el mismo periodo creció 38,4 %, lo que resultó en un aumento de 6 % en la inversión total por alumno como promedio en la región (Montes y Osorio, 2022). Es probable que este incremento de la inversión se relacione con el surgimiento y expansión de nuevas instituciones de ES, especialmente en el sector privado. Entre 2010 y 2013 creció el número de IES en varios países de la región, con excepción de Perú, Chile y República Dominicana. En particular, su cuantía se elevó considerablemente en Brasil y, en menor medida, en México y Argentina (Ferreyra, 2017).

Este aumento de la inversión en ES ocurrió especialmente durante el periodo de bonanza en el precio de las *commodities*, que se extendió aproximadamente hasta el 2015. Con posterioridad, la inversión comenzó a desacelerarse y desde entonces se observaron ajustes en los presupuestos de ES en varios países de ALC, tanto de tipo real como nominal por efecto de la inflación (Rama, 2018). Aunque no están disponibles los datos oficiales posteriores a 2019, algunos participantes de la consulta pública en Brasil, Colombia, Ecuador y México mencionaron que esta inversión disminuyó durante la pandemia. Asimismo, López Macedo (ANUIES) puntualizó que el ritmo del financiamiento público a la ES en México se desaceleró en el último lustro, lo que derivó en una disminución de la inversión por estudiante, incluso en el contexto de la expansión de la matrícula (IESALC, 2022).

Según la información disponible, la inversión pública en ES, en términos del PIB, fue significativa en varios países de ALC durante la etapa prepandémica (Gráfico 1). En ese orden, los países con menor inversión fueron El Salvador y Guatemala. Si se compara con la situación predominante a comienzos de 2000, se observa un aumento presupuestario en relación al PIB en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador (García Guadilla, 2007).

Al analizar el Gráfico 1 se debe tener en cuenta que los datos contemplan solo el esfuerzo estatal y no el que realiza toda la sociedad a través del pago de aranceles en favor de las IES públicas y privadas. A esto se suma que en 2019 se estimaba que 55 % de los estudiantes de ES en ALC estudiaban en instituciones de gestión privada (Red ÍndicES, 2022).

Gráfico 4. Inversión pública en educación superior expresada en porcentaje del PIB (2019)



Nota: los datos de Brasil, Chile y México corresponden a 2018 y el de Paraguay a 2020.

Fuente: Elaboración propia con información de UIS-UNESCO (2022).

En países como Chile, Perú, Brasil, Puerto Rico y El Salvador, aproximadamente 7 de cada 10 alumnos estudian en el sector privado (Red ÍndicES, 2022). Dado que en las IES privadas de ALC la principal fuente de ingreso es la matrícula, el esfuerzo de inversión en ES por parte de toda la sociedad, en términos del PIB, resulta muy superior al que se muestra en el Gráfico 1. De acuerdo con la OECD (2021), en este campo la inversión total, pública y privada, alcanzó en 2018 a 2,4 % del PIB en Chile, 0,9 % en Colombia y 1,3 % en México. En lo que respecta a otros países de ALC no se dispone de información sobre el aporte financiero realizado por el sector privado de la ES, que podría ser muy significativo. Por ejemplo, en Brasil 74 % de la matrícula cursa estudios superiores en instituciones privadas (Red ÍndicES, 2022).

Como las universidades también realizan actividades de investigación y desarrollo (I+D), corresponde tener en cuenta el nivel de inversión que se hace en ese campo en términos del PIB. En 2019, este sector solo financiaba 4,4 % del total de esa inversión, aunque ejecutaba 42,4 % del presupuesto destinado a tales fines (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología-RICYT, 2022).

El promedio de la inversión total en I+D en 2018 en América Latina equivalió al 0,66 % del PIB y en el Caribe correspondió apenas al 0,09 % del PIB, al tiempo que Brasil fue el país con mayor inversión en I+D (1,26 % de PIB). La inversión promedio de la región en términos del PIB se ubicó muy por debajo de Europa (1,78 %), América del Norte (2,73 %), Asia Oriental y Sudoriental (2,13 %) y con valores semejantes al África subsahariana (0,51 %) (Schneegans,

Lewis y Straza, 2021), lo que a su vez explica la reducida presencia de universidades de investigación en la región (Brunner y Miranda, 2016).

Aumento de la inversión en educación superior

El mayor reto que enfrentará el financiamiento de la ES en ALC en la próxima década es el aumento de la inversión necesaria para cubrir los crecientes costos que demandarán el acceso universal y la elevación de las tasas de graduación bajo condiciones de equidad, pertinencia y calidad.

Como hemos visto, el nivel de inversión en términos de PIB difiere entre los países de ALC con información disponible, de donde se desprende que el incremento en los recursos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos variará de un país a otro. Al margen de esto, una meta deseable en ALC sería alcanzar un nivel de inversión en ES en términos del PIB equivalente al de los países de altos ingresos.

La inversión promedio en educación superior (total: pública y privada) en los países de la OECD fue de 1,4 % en 2018 (OECD, 2021). Si se compara este dato con los que se representan en el Gráfico 1, se aprecia que, por un lado, un grupo de países alcanza un nivel de inversión en términos del PIB similar o incluso superior al promedio de la OECD, si se incluye el aporte del sector privado, mientras que en otros, especialmente El Salvador y Guatemala, el nivel de inversión en términos del PIB es considerablemente más bajo.

Otro posible indicador para comparar el estado de la inversión en ES en ALC con la de los países de ingresos altos sería la inversión por alumno, pero lamentablemente la mayoría de los países de ALC no dispone de datos confiables y válidos a este respecto. En 2018, la inversión promedio de los países de la OECD en educación superior, medida como total por estudiante a tiempo completo, fue de aproximadamente 17.000 dólares, expresados en paridad de poder de compra (OECD, 2021).

Al momento de definir los objetivos a alcanzar con el aumento de los recursos, un grupo de participantes del *webinar* Financiamiento de la Educación Superior consideró que la prioridad en ALC era garantizar la equidad en el acceso, a lo que siguieron, en orden de importancia, asegurar que los subsidios atiendan sectores estratégicos de la ES, promover la diversificación de las fuentes de financiamiento e incentivar la transparencia y la rendición de cuentas.

Además, eligieron la palabra “insuficiente” como aquella que mejor sintetiza la situación actual del financiamiento de la ES en ALC (IESALC, 2022).

Salmi y Hauptman (2006) destacan que, en el plano internacional, el primero de los objetivos que los países buscan alcanzar a través del financiamiento de la ES es lograr mayor acceso y equidad. Los otros son la mejora de la calidad y relevancia, la eficiencia interna y la sustentabilidad. Dentro de estos últimos objetivos se incluyen progresos en las tasas de graduación y en la asignación de los recursos.

Además, hay consenso entre distintos actores de la comunidad universitaria respecto al papel protagónico que tiene el Estado como fuente de financiamiento de la ES (ANUIES, 2021; AUGM, 2022; Consulta Pública UNESCO-IESALC, 2022). Esta posición encuentra su fundamento en la condición de la ES como bien público, dado que la inversión en ella supone un beneficio no solo para el individuo sino también para toda la sociedad.

Aun cuando la teoría económica considera que la educación no es un bien público puro, ya que el costo de educar a una persona dista de cero y es posible cobrar por este servicio, también otorga fundamento al papel central que debe desempeñar el Estado en su financiamiento. La necesidad y alta relevancia del financiamiento público de la educación se explica desde ese campo por las fallas del mercado, vista la ausencia de un mercado de capitales que se ocupe de esta inversión –lo cual afecta tanto el nivel óptimo de inversión para la sociedad como la equidad– y por la existencia de externalidades (Stiglitz, 1988).

Por un lado, gracias a la inversión en ES, los graduados obtienen en promedio un flujo de ingresos a lo largo de su vida activa más elevado que los egresados del nivel medio, mejoran sus oportunidades de movilidad social ascendente y tienen menos probabilidades de terminar desocupados o empleados en el sector informal de la economía; por el otro, la inversión en ES genera externalidades positivas que contribuyen al bienestar social. Entre otros aspectos a los cuales la educación contribuye positivamente, destacan las tasas más bajas de criminalidad, mayor calidad en la salud pública, fortalecimiento de los procesos democráticos y estabilidad política (McMahon, 1999).

En ALC, la importancia del Estado en la inversión en ES se expresa en distintos modelos de financiamiento de las IES públicas, que van de la gratuidad universal para la enseñanza de pregrado y grado, como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay, a modelos

de costo compartido entre el Estado, los estudiantes y sus familias, por la vía del cobro de aranceles, en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana (Ferreyra, 2017). En la mayoría de estos casos, los montos son reducidos en relación con el ingreso familiar, con la excepción de Chile, donde son elevados. En 2016, este último país comenzó a aplicar una política de gratuidad, que desde 2018 está focalizada en los estudiantes pertenecientes al 60 % de menores ingresos en un grupo de IES públicas y privadas. También están disponibles programas de costos compartidos en la mayoría de los posgrados de las IES públicas de ALC, donde los estudiantes pagan aranceles para cubrir una parte importante de esos costos.

Entre los retos que se han planteado los gobiernos de algunos países de ALC, se encuentra justamente ampliar la gratuidad, iniciativa que también está presente en varios otros lugares del mundo (Arnhold y Bassett, 2021).

Si bien la ampliación de la gratuidad está presente como meta en ALC, su logro puede ser difícil de concretar en algunos países. En el caso de Chile, Brunner y Labraña (2018) señalan que alcanzar la gratuidad universal, manteniendo las condiciones actuales de funcionamiento en las IES, significaría para el erario nacional un "esfuerzo descomunal". En México, la reforma constitucional de 2019 incorporó la educación superior obligatoria y gratuita, disponiendo una aplicación progresiva de estos cambios. Para ello se propuso la creación de un fondo, a fin de hacer frente a los costos que supone la incorporación gradual de la gratuidad (ANUIES, 2021).

Constituye asimismo un desafío, para la mejora de la actividad de producción de nuevo conocimiento en la ES en ALC, el aumento de los fondos destinados a I+D. En la Consulta Pública se destacó la importancia de recibir financiamiento para disponer de planteles de docentes e investigadores de tiempo completo, equipamiento adecuado, laboratorios y conectividad. Además, se señaló la necesidad de ampliar la colaboración entre las universidades públicas y el sector privado, para facilitar la inversión de este último en laboratorios de enseñanza e investigación y en proyectos conjuntos de investigación, así como la firma de acuerdos para la contratación en las empresas de los graduados de posgrado y doctorado.

Aunque es necesario el aumento de los recursos para la ES a fin de garantizar el acceso universal con calidad y pertinencia de la inversión, se debe tener presente que ALC enfrenta

hoy restricciones económicas de peso para financiarla, pues el espacio fiscal se ha contraído sensiblemente. Debido a la pandemia, el déficit fiscal asciende en la región a 4,1 % del PIB, lo que se tradujo en un aumento de la deuda pública, cuyos servicios se incrementarán en el futuro. El crecimiento económico es la forma más efectiva de expandir el espacio fiscal. Pero la región está estancada. El ingreso per cápita en 2021 fue 2,7 % menor al de una década atrás (CEPAL, 2021), y no se vislumbra un escenario favorable al crecimiento si se extiende en el tiempo el shock debido a la invasión de Ucrania.

Aun cuando los desafíos que supone aumentar los recursos para la ES y avanzar en algunos países hacia la gratuidad son asuntos que dominarán la agenda de ALC durante la próxima década, otra cuestión en debate es si el sector privado de ES debe recibir algún tipo de financiamiento público (Rama, 2018). En aquellos países con fuerte privatización de la matrícula, las IES privadas, especialmente las de mayor antigüedad, reciben fondos estatales, sea en forma de aportes fiscales directos, como en Chile, Nicaragua y República Dominicana, exoneración de impuestos a cambio de becas, como en Brasil, o a través de becas y créditos educativos, como en Chile y Colombia (Salmi, 2018). En Chile, además, un grupo de IES privadas participa de la política de gratuidad financiada con fondos estatales, por lo que suelen estar exentas del pago de ciertos impuestos si son entidades sin fines de lucro, y pueden recibir fondos competitivos para la actividad de investigación (García de Fanelli, 2019; Rama, 2018).

En tanto el sector privado reciba fondos públicos, sea de modo directo o a través de ayudas financieras a sus estudiantes, una condición necesaria es que el Estado controle y asegure la calidad de los servicios educativos que se ofrecen. En tal sentido se expresó el panel, al señalar que se debe contar con marcos regulatorios robustos para garantizar que esas instituciones ofrezcan una educación de calidad (IESALC, 2022).

Otro desafío similar para la región es diversificar todavía más los fondos, incrementando los ingresos generados por las actividades de asistencia técnica, consultoría, transferencia tecnológica, donaciones, etc. Algunas universidades en ALC logran obtener una proporción relevante de su financiamiento a través de recursos externos. Así, por ejemplo, más del 40 % de los fondos que recibe la Universidad de Chile corresponden a consultorías; en Colombia, esta proporción se ubica en aproximadamente 20 % en la Universidad de Antioquia y en la Universidad Nacional (Arias Ortiz et al., 2021).

Empero, en el panel se señaló que estos fondos nunca deben sustituir el financiamiento estatal. Adicionalmente, su manejo debe ajustarse a los marcos regulatorios vigentes y estar sujeto a procedimientos de rendición de cuentas que aseguren su transparencia y garanticen su uso efectivo (IESALC-UNESCO, 2022). En la Consulta Pública también se destacó la necesidad de que la ES cuente con el aporte financiero de la sociedad, especialmente de las partes interesadas, como puede ser el sector productivo. Asimismo, se apuntó que es importante invertir en la capacitación de docentes e investigadores, para mejorar las oportunidades de las universidades públicas en los concursos por fondos multilaterales.

Un aspecto a considerar es que algunas fuentes de recursos dinerarios, tales como los ingresos por consultoría, asistencia técnica y capacitación, pueden llegar a fluctuar con el ciclo económico, contrayéndose durante los periodos de recesión. Influye en esto el hecho de que en muchos casos las entidades que contratan tales servicios a las universidades públicas de ALC son los propios gobiernos.

Otra opción para elevar los recursos, precisada en el documento de IESALC (Arias Ortiz et al., 2021), es que los gobiernos promuevan líneas de crédito de fomento para las IES públicas y privadas, en condiciones más favorables que las que ofrece el mercado. Una experiencia en tal sentido la brinda Colombia.

Optimización de la asignación de los fondos públicos destinados a la educación superior

Además del desafío de aumentar los recursos financieros para este fin, otro reto es asignar los fondos públicos de modo tal que se optimicen las mejoras en el acceso universal a la ES con equidad, calidad y pertinencia. Esta es una demanda que también surgió entre algunos de los participantes de la Consulta Pública, quienes señalaron que se deben encontrar mecanismos eficaces y equitativos que permitan canalizar el financiamiento, sin que ello afecte el derecho al acceso y la continuación de los estudios superiores de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. También hicieron referencia a la necesidad de mejorar la planificación de la inversión educativa en términos geográficos y de ofertas académicas.

Desde los años 90, los gobiernos de ALC, al igual que lo hicieron los países industrializados (Salmi y Hauptman, 2006), han comenzado a incorporar innovaciones para mejorar la eficiencia y la eficacia de estos procesos de asignación. Una asignatura pendiente al respecto es contar

con evidencia sólida sobre los impactos que han producido estas innovaciones, destinadas a la distribución de fondos a las IES y directamente a los estudiantes a través de becas y créditos educativos.

Instrumentos para asignar los fondos a las IES

En muchos países de ALC, la mayor parte del financiamiento público destinado a las IES se asigna según los montos históricos recibidos por cada institución, con incrementos por actualización de remuneraciones y otros ajustes por inflación. No obstante, a fin de mejorar la equidad y la transparencia en la distribución de una cierta proporción de este monto global, se comenzaron a diseñar fórmulas que incluían indicadores de insumos, procesos y, más recientemente, resultados. Al mismo tiempo que se buscaba la incorporación de criterios objetivos para la distribución secundaria del presupuesto universitario, estas fórmulas enviaban mensajes a las instituciones con respecto a los objetivos sociales que se desea alcanzar, tales como la mejora en las tasas de retención y graduación, la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la actividad de investigación (Brunner y Miranda, 2016; García de Fanelli, 2019; Rama, 2018). Recientemente, estas fórmulas han incluido indicadores que brindan incentivos para que las IES adopten políticas dirigidas a mejorar la equidad de la ES (Salmi, 2018).

Otros instrumentos de asignación utilizados en ALC son los contratos o fondos por concurso, destinados a la mejora de la calidad y la promoción de innovaciones en la enseñanza, el fortalecimiento de la formación de los docentes y de la actividad de investigación, y la refacción de la infraestructura universitaria, entre otros objetivos (García de Fanelli, 2019). Más recientemente se constituyeron fondos específicos para mejorar la infraestructura y la capacitación de los docentes con miras a la enseñanza virtual, en el contexto de la pandemia del covid-19. Por ejemplo, los fondos concursables fueron en Chile un instrumento que otorgó flexibilidad a las IES para enfrentar la pandemia (Arias Ortiz et al., 2021).

Además de los contratos o fondos específicos, se incorporaron de modo piloto en Argentina y con mayor alcance en Chile los fondos plurianuales por vía de contratos de desempeño o programa, que son acuerdos entre el gobierno y cada una de las IES y en los cuales se especifican los objetivos que la institución busca alcanzar en un lapso dado, normalmente de entre tres y cuatro años (García de Fanelli, 2022). Estos contratos pueden ser una de las

alternativas de asignación más interesantes y prometedoras en el esfuerzo de promover los cambios necesarios para garantizar el acceso universal, al tiempo que se promueven innovaciones en la enseñanza-aprendizaje y se mejoran las tasas de graduación.

La importancia de todos estos mecanismos de asignación de fondos públicos es reconocida y destacada por distintos grupos de rectores de las universidades públicas de ALC. En un documento elaborado para la Conferencia Mundial de Educación Superior 2022, el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) afirma que es necesario incorporar criterios que otorguen consistencia, racionalidad y objetividad al financiamiento, y entre ellos menciona los siguientes: pertinencia, orientando los fondos a las áreas y carreras estratégicas; eficiencia (institucional y del sistema universitario), evaluando la ejecución de los planes periódicamente, intra y entre universidades; eficacia, considerando el grado de los resultados alcanzados y la equidad, de acuerdo con el cumplimiento de los fines de cobertura y movilidad social ascendente (CUIB, 2022).

La ANUIES de México considera asimismo relevante otorgar previsibilidad a la planeación y usar reglas e instrumentos de distribución claros, objetivos y transparentes. Adicionalmente, si bien destaca la importancia de los fondos extraordinarios que se otorgan para el mejoramiento de la calidad, considera necesario adoptar modelos de financiamiento plurianuales, que incorporen una visión de largo plazo (ANUIES, 2018). De igual modo, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM, 2022: 9) señala en su declaración que “las universidades públicas deben contar con un financiamiento estable, plurianual, que permita una planificación estratégica y organizativa capaz de trazarse metas de mediano y largo plazo, escenario necesario para cosechar los altos retornos sociales de la inversión en educación superior”.

Para los gobiernos, como destacó Vivienne Johnson, del Ministerio de Educación, Juventud e Información del Gobierno de Jamaica, los mecanismos de asignación de fondos públicos a la ES pueden contribuir a la alineación de las políticas públicas prioritarias con los objetivos de las IES, al promover su capacidad innovadora y de producción de nuevo conocimiento.

Si bien estos mecanismos pueden tener efectos positivos en la mejora de la transparencia y la equidad en la distribución, para garantizar su correcto funcionamiento es preciso disponer de información válida y confiable, mecanismos de regulación de la calidad, estabilidad en los

fondos destinados a estos fines y acuerdos entre las IES y los gobiernos, que les otorguen legitimidad y garanticen el cumplimiento de lo pactado entre ambas partes (García de Fanelli, 2022). Lamentablemente, en ALC los fondos extraordinarios destinados a promover la innovación y el fortalecimiento institucional suelen ser los primeros que se suprimen, o cuyos montos más disminuyen, en contextos económicos restrictivos desde el punto de vista fiscal.

Instrumentos para asignar fondos a los estudiantes

Las becas según nivel socioeconómico y mérito académico, que cubren total o parcialmente los costos directos y de oportunidad de la actividad de enseñanza-aprendizaje, son el instrumento de ayuda económica a los estudiantes que presenta mayor difusión y tradición en ALC. Como parte de políticas gubernamentales que apuntan a mejorar la equidad y la inclusión social, en la última década se incorporaron nuevos grupos vulnerables, tales como estudiantes que habitan en zonas rurales o pertenecientes a etnias excluidas, personas con discapacidad, miembros de la comunidad LGBTQ, víctimas de abuso o violencia y madres solas o sin apoyo de pareja, entre otros (Salmi, 2018).

A fin de mejorar la pertinencia, se incluyeron también programas de becas en carreras prioritarias para el desarrollo económico del país. Como lo destacó Johnson, es muy importante que las becas se focalicen en los grupos más necesitados económicamente, así como en otros sectores vulnerables y en estudiantes del sector rural. Por su parte, Elacqua (BID) sostuvo que el diseño de estos programas con base en el rendimiento académico debe tomar en cuenta que el contexto de cada estudiante influye en su potencial desempeño. Por ello es importante desarrollar métricas especiales, como es el caso de las becas PRONABEC en Perú, o dirigir directamente las becas a poblaciones vulnerables, como ocurre en Chile con aquellas destinadas a alumnos indígenas (IESALC, 2022).

En el caso de los créditos educativos, su uso está muy extendido en Colombia y en Chile (Arias Ortiz et al., 2021; Jamil, 2018). Algunos de estos créditos, como Ser Pilo Paga o Generación E, en Colombia, buscaron promover el acceso y la permanencia a través de créditos condonables si los estudiantes finalizaban sus estudios de grado (García de Fanelli, 2019). En Chile, el Fondo Solidario de Crédito Educativo, una de las líneas de crédito destinadas a estudiantes de las universidades agrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), permite la devolución de lo adeudado según un porcentaje fijo de los ingresos (5 %) que el

graduado haya obtenido el año anterior (Ministerio de Educación de Chile -MINEDUC, 2022). Este modelo de crédito educativo, denominado “contingente al ingreso”, se diferencia del tradicional “hipotecario”, en el que el pago de la deuda se realiza en cuotas fijas predeterminadas. En Chile, el Crédito con Garantía Estatal (CAE) brinda también la opción, a solicitud del estudiante, de que la cuota fija de devolución no supere el 10 % de su ingreso.

Desde el BID, Elacqua considera necesario expandir el acceso a partir de créditos contingentes ofrecidos a tasas de interés razonables, regulados por el Estado y con garantías de calidad de los programas. La modalidad contingente, señala este participante del *webinar* Financiamiento de la Educación Superior, facilita que los sectores socioeconómicamente más vulnerables analicen de antemano las oportunidades laborales que les ofrecen las carreras de ES seleccionadas, para determinar si podrán hacer frente a la devolución de la deuda en función de sus ingresos (IESALC, 2022).

Otro aspecto a tener en cuenta es que, frecuentemente, los estudiantes de los sectores más vulnerables socioeconómicamente son adversos a asumir el riesgo de tomar un crédito, además de encontrar mayores obstáculos para conseguir codeudores o fiadores. Para evitar esto último, el Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y la Comisión de Préstamos para la Educación de Costa Rica han puesto en marcha fondos de garantía para respaldar los créditos de estudiantes de bajos recursos (Arias Ortiz et al., 2021).

Al respecto, Téllez (APICE) señaló que alcanzar la inclusión es uno de los retos de los programas de créditos educativos, tanto como evitar que se ponga en riesgo la sostenibilidad del programa. Su propuesta es que las instituciones respectivas amplíen sus apoyos a las IES con el financiamiento de líneas de desarrollo e innovación y de formación de profesores. En el caso de los estudiantes –y dentro de un esquema de crédito contingente al ingreso–, estima conveniente elevar los montos que se otorgan, con el objetivo de brindar mayor cobertura de los costos que los jóvenes afrontan y así evitar el abandono y promover la graduación. Agrega que una vez graduados, el crédito podría aportarles un capital semilla para poner en marcha nuevos proyectos (IESALC, 2022).

A pesar de sus potenciales usos como mecanismo de asignación de fondos a los estudiantes, el funcionamiento de los créditos educativos se ve restringido en ALC porque su repago

depende también de las capacidades institucionales de los gobiernos para cobrarlos, asunto que se torna complejo en mercados de trabajo con alto nivel de informalidad.

Elacqua (BID) puntualizó además que tanto el Estado como las IES deberían acompañar las becas y los créditos educativos con políticas de aseguramiento de la calidad de las IES, mediante programas y aportes financieros dirigidos al alumnado de bajos ingresos, tales como becas alimentarias o de transporte, así como apoyos a la transición de nivel medio a superior que permitan evitar la deserción. También Téllez (APICE) coincidió en este aspecto, al destacar la importancia de sistemas de acompañamiento integral al estudiante para prevenir el abandono (IESALC, 2022).

Asimismo, Elacqua señaló que el proceso decisorio para elegir la carrera y la IES, en particular entre los sectores más vulnerables, podría mejorar. Con ese fin, y gracias a las tecnologías digitales, se pueden desarrollar plataformas para que los estudiantes se informen sobre los instrumentos de financiamiento a su disposición y respecto a los retornos laborales de las distintas opciones de carreras e instituciones. Existen experiencias en tal sentido en Chile y en Colombia, y recientemente se está poniendo en marcha una plataforma en Perú (IESALC, 2022).

En las CRES de 2008 y 2018 también se ponderó el papel del financiamiento para la promoción de la movilidad de los estudiantes en el espacio regional, especialmente de aquellos más desfavorecidos social y económicamente, a través de becas, créditos educativos y fondos especiales, en un contexto de fortalecimiento de la integración en ALC (UNESCO, 2008; 2018).

Reflexiones finales

El mayor reto durante la próxima década será **aumentar los recursos financieros a disposición de la ES** para lograr el acceso universal, mientras se promueve la graduación y se sostienen o mejoran la calidad, la equidad, la inclusión y la pertinencia. También resulta prioritario **incrementar los recursos públicos y privados destinados a la I+D en las universidades**, para fortalecer esta actividad y dotarla con un mayor número de cargos docentes con dedicación exclusiva.

En el corto plazo será complejo dar plena respuesta a estos desafíos, dado el actual contexto económico y de restricción fiscal en la región.

En la mayoría de los países de ALC, la principal solución para garantizar el acceso universal ha sido la gratuidad de los estudios de pregrado y grado, o el cobro de aranceles de muy bajo monto. Si bien la gratuidad elimina una de las barreras que impiden el acceso de los sectores socioeconómicamente más vulnerables, no logra contrarrestar la presencia de otras dos barreras importantes: la financiera, al no cubrir los costos de oportunidad de estudiar, en lugar de trabajar, ni los de la formación académica adquirida en el nivel medio. Como resultado, la gratuidad facilita que el alumnado de sectores de bajo nivel de ingreso y de primera generación familiar con ES acceda a alguna IES, pero no impide la deserción en los primeros años o, de últimas, la incorporación a instituciones con menores exigencias en términos de formación previa. Por ello es necesario **diseñar en el corto plazo una batería de instrumentos de financiamiento para los estudiantes con vulnerabilidad económica y social**, con énfasis en la coordinación de políticas, que busquen cubrir los costos de enseñanza y al mismo tiempo brindar sostén económico a las actividades de fortalecimiento de la formación académica de los estudiantes y los costos de oportunidad, de manera tal que puedan dedicarle tiempo suficiente al estudio, con lo que se evita el abandono y se promueve la graduación oportuna. A esto se suma que tanto las becas como los créditos pueden incentivar el logro de algunos de los objetivos de las políticas públicas, tales como la graduación temprana, la elección de ciertas carreras consideradas prioritarias, la inclusión social de grupos vulnerables, etc. Como se señaló en el *webinar* IESALC-UNESCO de 2022, es prioritario que el Estado y las IES incluyan, dentro de los programas de becas y créditos educativos, políticas de aseguramiento de la calidad de las IES y de sus programas.

Algunas de las propuestas del *webinar* IESALC-UNESCO 2022 se refirieron asimismo a la ampliación de la oferta de créditos educativos, especialmente los contingentes al ingreso. Estos créditos facilitan que los estudiantes de los sectores socioeconómicamente más vulnerables puedan hacer frente al pago de la deuda tras la graduación, en función de su situación en el mercado de trabajo y su nivel de ingreso. En la misma línea, se señaló que las instituciones de crédito educativo podrían aportar capital semilla para que los graduados recientes emprendan nuevos proyectos.

Países como Colombia y Chile cuentan con una larga tradición en la implementación de créditos educativos. Entre las dificultades que enfrenta este instrumento en ALC están la alta informalidad en el mercado de trabajo y la capacidad recaudadora del sector público, lo que dificulta su cobro tras el egreso. La literatura también suele señalar que los sectores de menores ingresos son adversos al riesgo de contraer créditos; por tanto, lo mejor para estos grupos es ampliar la oferta de becas.

Además del aumento de los recursos aportados por el Estado a las IES y a los estudiantes, en la literatura y en la Consulta Pública se ha definido como reto el alcanzar **la diversificación de los recursos, elevando la proporción de los fondos propios** que obtienen las IES a través de actividades tales como consultoría, asistencia técnica o transferencia tecnológica. Se advierte, no obstante, que estas actividades deben realizarse en apego a la transparencia, la calidad y la pertinencia de la tarea a emprender, siempre en el marco de los fines principales de las universidades, sin olvidar que normalmente esas iniciativas pueden restringirse en contextos económicos complejos como los que atraviesan actualmente los países de la región.

Otro reto importante para el financiamiento de la ES en ALC en el corto plazo es **mejorar la asignación de los recursos públicos entre las distintas IES**, de modo tal de optimizar su uso y garantizar una distribución equitativa, transparente y eficaz en cuanto al logro de los objetivos buscados por las políticas públicas y las institucionales. Para ello se han incorporado en las últimas dos décadas instrumentos como fórmulas, contratos o fondos concursables, contratos programa o de desempeño plurianuales.

Para avanzar en este desafío, es importante mejorar la información disponible sobre los resultados de las políticas de financiamiento implementadas, para poder incorporar aquellas herramientas que hayan tenido mejores impactos sobre el logro de los objetivos buscados en cada caso. Diversos actores del campo universitario subrayan la importancia de distribuir los recursos públicos a través de fondos plurianuales, dado que estos acompañan la planificación estratégica de las universidades, otorgan previsibilidad y mejoran las oportunidades de innovación en la enseñanza y el aprendizaje.

Estos retos se dan en un marco de oportunidades que fundamentan el crecimiento de la inversión en ES y las mejoras en su asignación. El desarrollo sostenible de la región requiere de más y mejores profesionales y científicos. Por tal motivo, el avance de las TIC y de la

inteligencia artificial, integradas al proceso productivo y a los servicios, genera demandas de capital humano avanzado, tanto en el sector privado como en el Estado. Los procesos de asignación de fondos mejoran gracias a la disponibilidad de información sobre el funcionamiento de las universidades, como también por la creciente profesionalización de la gestión universitaria, que facilita el diseño y la implementación de nuevas políticas institucionales.

En suma, el financiamiento de la ES en la próxima década será complejo, pero su concreción puede dar lugar a sociedades sustentables, que superen la trampa de la pobreza y la desigualdad social, al tiempo que se mejora la calidad de vida de sus habitantes.

Referencias

- ANUIES (2018). Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. México: ANUIES. http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf
- ANUIES (2021). La gratuidad de la educación superior como derecho humano en el sistema mexicano. <https://crss.anui.es.mx/wp-content/uploads/2021/06/La-gratuidad-en-la-educacio%CC%81n-superior-9junio2021.pdf>
- Arias Ortiz, E., Elacqua, G., López, Á., Téllez Fuentes, J., Peralta Castro, R., Ojeda, M., Blanco Morales, Y., Pedró, F., Vieira do Nascimento, D. & Roser Chinchilla, J.F. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: financiamiento para los estudiantes*. BID-APICE-UNESCO IESALC. <http://dx.doi.org/10.18235/0003380>
- Arnhold, N. & Bassett, R. M. (2021). *Steering Tertiary Education. Toward Resilient Systems that Deliver for All*. Washington: The World Bank.
- Asociación de Universidades Grupo de Montevideo (AUGM). (2022). Documento Declaración de Montevideo como contribución a la 3ra Conferencia Mundial de Educación Superior organizada por la UNESCO. <https://www.unnoba.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/DOCUMENTO-DECLARACION%CC%81N-DE-MONTEVIDEO-AUGM..pdf>
- Brunner, J.J. (Coord. y Ed.) & Miranda, D.A. (Ed.) (2016). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA.
- Brunner, J.J. & Labraña, J. (2018). Financiamiento de la educación superior; gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil. *Debates de política pública N.º 31*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- CRESALC. (1996). Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe. <https://unesdoc.Unesco.org/ark:/48223/pf0000219400.locale=en%0A>
- CRESALC. (1998). Plan de acción para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe. https://unesdoc.Unesco.org/ark:/48223/pf0000113869_spa

- CEPAL. (2021). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/bp>
- CUIB (Consejo Universitario Iberoamericano) (2022). Financiamiento de la Educación Superior en Iberoamérica. Documento en elaboración para la Conferencia Mundial de Educación Superior.
- Ferreya, M. M. (2017). The Demand Side of the Higher Education Expansion. En Ferreyra, M.M, Avitabile, C., Botero Alvarez, J., Haimovich Paz, F. & Urzúa, S. *At a Crossroads. Higher Education in Latin America and the Caribbean* (149-197). Washington: The World Bank. <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>.
- García de Fanelli, A. (2019), El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento, *Propuesta Educativa*, 28(52), 111-126.
- García de Fanelli, A. (2022). Gobernanza universitaria vía contratos según desempeños: la experiencia internacional y Argentina. En Brunner J.J., Salmi J. y Labraña. J. (eds). *Enfoques de sociología y economía política de la educación superior: aproximaciones al capitalismo académico en América Latina* (190-216). Santiago de Chile: Edición Diego Portales.
- García Guadilla, C. (2007). Financiamiento de la educación superior en América Latina, *Sociología*, 9 (17), 50-101.
- IESALC. (2022). Webinar Financiamiento de la educación superior. 2 de febrero. https://www.youtube.com/watch?v=hL_nFqg5-Y
- McMahon, W. (1999) *Education and Development. Measuring the Social Benefits*. Oxford: Oxford University Press.
- MINEDUC (2022). Fondo solidario de crédito educativo. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2251-fondo-solidario-de-credito-universitario>
- Montes, N. y Osorio, L. (2022). Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica a través de los Indicadores de la Red INDICES. Relevamiento 2021. Buenos Aires: OEI. <http://www.redindices.org/novedades/165-ya-disponible-papeles-del-observatorio-n-22>
- OECD (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>.
- PNUD (2021) Informe regional de desarrollo humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. Nueva York: PNUD. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html
- Rama, C. (2018). La problemática del financiamiento de la educación superior en la crisis económica de América Latina. Cuadernos de Universidades 7. México: UDUAL. <https://observatoriocets.oei.org.ar/wp-content/uploads/2022/04/Papeles-22-Web-REVISADO-FINAL.pdf>
- RICYT. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología. (2022). Indicadores. <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>
- Salmi, J. (2018). *All around the world-Higher education equity policies across the globe*. Indiana: Lumina Foundation.
- Salmi, J. & Hauptman, A. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Washington: The World Bank.

- Schneegans, S.; Lewis, J. y T. Straza (editores) (2021) *Informe de l'UNESCO sobre la Ciencia: La Carrera contra el Reloj para un Desarrollo más Inteligente – Resumen Ejecutivo*. UNESCO : Paris.
- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público*. Barcelona: Bosch
- UIS-UNESCO. (2022). Datos exportados en enero de 2022. Indicador: Gasto público educación superior en relación con el PIB. <http://uis.Unesco.org>
- UNESCO. (1998). Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, *Revista Educación Superior y Sociedad*, 9(2), 97-113.
- UNESCO. (2008). Declaración y plan de acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. <https://unesdoc.Unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>
- UNESCO. (2018). Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. <https://www.iesalc.Unesco.org/wp-content/uploads/2020/08/Declaracion2018-Esp-CRES.pdf%0A>

8 Producción de datos y conocimientos



La producción de datos y conocimientos en la educación terciaria

César Guadalupe²³

Introducción

Este texto está basado en el documento preparatorio de la WHEC 2022 elaborado por el autor. Sin embargo, dado el esfuerzo y foco regional, incorpora los acuerdos de las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES), así como el debate en los *webinar* de la Consulta Regional y sus resultados.

El documento cuenta con cuatro secciones: la primera presenta una revisión sumaria de la disponibilidad de información básica sobre la educación superior (ES) en la base de datos de estadísticas oficiales de la UNESCO, la segunda identifica fuentes no oficiales, en la tercera se describen los desafíos a enfrentar y la sección final presenta una reflexión orientada a sustentar recomendaciones de políticas públicas sobre esta materia.

Disponibilidad de estadísticas oficiales sobre educación superior

La información estadística oficial producida a nivel internacional a partir de fuentes nacionales oficiales tiene un carácter comparable. El análisis comparado cubre un espectro amplio de posibilidades orientadas a la mejora de los enfoques teóricos, al aprendizaje mutuo, al cambio de perspectivas (Bryman, 2012, p. 72ss; Lewis-Beck, Bryman y Liao, 2004, p. 152ss) o a la verificación ponderada del progreso respecto de compromisos y metas (como en el caso del seguimiento de objetivos internacionales comunes). Así, no se reduce a (ni debe reducirse y ni aun necesariamente incluir) la confección de listados jerárquicos (*rankings*).

La UNESCO desarrolla importantes esfuerzos en el terreno de la producción de estadísticas internacionales sobre educación²⁴, que reposan en la normalización de la información con base

²³ Profesor-investigador de la Universidad del Pacífico (Perú) e integrante del *Technical Expert Group* de la WHEC 2022.

²⁴ En 1947 se establece un Comité de Estadísticas Educativas, siguiendo las recomendaciones de la Comisión preparatoria de la creación de la UNESCO. Asimismo, su Servicio de Estadísticas (instalado en 1950) publica, entre 1952 y 1962, sus *Basic Facts and Figures*, y en 1958 la décima Conferencia General adopta la primera "recomendación sobre la normalización internacional de las estadísticas relativas a la educación" (UNESCO, 1958, pp. 97–102), que dará lugar a su primer *Manual of Education Statistics*, de 1961 (UNESCO, 1961). En este trabajo, la UNESCO descansó en la experiencia desarrollada por la Oficina Internacional de Educación (IBE, Ginebra) desde

en la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (ISCED, por sus siglas en inglés). Esta clasificación de programas (y no de instituciones) comprende, en su revisión vigente (UNESCO/UIS, 2013), los siguientes niveles:

0. Educación de la primera infancia
1. Educación primaria
2. Educación secundaria baja
3. Educación secundaria alta
4. Educación postsecundaria no terciaria
5. Educación terciaria de corta duración
6. Educación terciaria conducente al grado académico de bachiller o equivalente
7. Educación terciaria conducente al grado académico de magister o equivalente
8. Educación terciaria de investigación avanzada, conducente al grado académico de doctor o equivalente

La ISCED concibe el sistema educativo como una sucesión de pasos²⁵: el primero, vinculado a la lectoescritura (educación primaria); el segundo, orientado a disciplinas y a la posibilidad de seguir, usualmente en su etapa "alta", un camino "general" o especializado (frecuentemente asociado con una certificación terminal habilitadora para el trabajo); y el tercero, que deriva en la obtención de grados académicos o certificaciones profesionales. A este tercer paso se le llama educación terciaria (ET), que se toma como equivalente al término *ES*²⁶.

Desde 1976 la ISCED incluye un nivel "0" que "precede al primer nivel" y desde 1997 contempla opciones de formación vocacional que suceden a la secundaria, pero que no tendrían el carácter ni académico ni profesional de la ET, por lo que se definen por negación (*postsecundaria no terciaria*; ISCED 4).

su creación en 1924, y en trabajos internacionales previos iniciados en los años 50 del siglo XIX (Guadalupe, 2015, p. 370 y ss).

²⁵ El manual de 1961 señalaba expresamente que en la mayoría de los países se seguía una organización en tres niveles, llamados primaria, secundaria y superior o, "de modo más simple, el primer, el segundo y el tercer nivel de educación"(UNESCO, 1961, p. 97; traducción propia). La primera versión de la ISCED (1976) subdivide la educación terciaria, al considerar programas que conducen a una certificación no equivalente a un primer grado universitario, así como el primer grado académico y los postgrados (UNESCO, 1976).

²⁶ Aquí siempre haremos referencia a los niveles 5 a 8 de la ISCED, a los que denominaremos, indistintamente, educación *terciaria* o educación *superior*, sin debatir sobre la preferencia por alguno de los términos y con la intención expresa de reconocer la diversidad de programas y orientaciones incluidas en los niveles de la ISCED.

La base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) se conforma a partir del reporte de estadísticas oficiales proporcionadas por los Estados miembros y *ajustadas a la clasificación internacional*. Por ello, en los casos en los que las estructuras de los sistemas nacionales no se correspondan de modo directo con los niveles de la ISCED es posible que los datos producidos a partir de fuentes nacionales no ajustadas a estos criterios sean diferentes de los que se computan a nivel internacional²⁷.

Esta base de datos comprende 213 países o territorios²⁸. América Latina y el Caribe está formada por los siguientes (43):

Tabla 2. Listado de países incluidos en la base de datos del UIS y su agrupación por subregiones (América Latina y Caribe).

América Latina		Caribe	
Argentina	México	Anguila	Guyana
Bolivia	<i>Nicaragua</i>	Antigua y Barbuda	Haití*
Brasil	Panamá	Aruba	Jamaica
Chile	Paraguay*	Bahamas	Montserrat
Colombia	Perú	Barbados	<i>Puerto Rico</i>
Costa Rica	Uruguay	Belice	<i>San Cristóbal y Nieves</i>
Cuba	Venezuela	Bermudas	Santa Lucía
República Dominicana		Islas Vírgenes Británicas*	San Vicente y Las Granadinas*
Ecuador		Islas Caimanes	<i>San Martín (Países Bajos)</i>
El Salvador		Curazao	Suriname
Guatemala*		Dominica*	<i>Trinidad y Tobago</i>
Honduras		Granada	Turcas y Caicos

Nota: Elaboración propia. Se ha seguido la clasificación subregional usada por el UIS. El uso de cursivas y asteriscos (para indicar la disponibilidad de adaptaciones a la ISCED) se explica en el párrafo siguiente.

²⁷ Existen otras fuentes de posibles discrepancias, como datos de población de diferentes fuentes o conceptos distintos que reciben idéntico nombre.

²⁸ No todos estos territorios tienen un mismo estatuto de acuerdo con el derecho internacional. La práctica estadística no implica un juicio u opinión con implicancias sobre conflictos y disputas territoriales existentes.

A la fecha están disponibles las adaptaciones de los sistemas educativos nacionales a la ISCED 2011 para 32 países²⁹, mientras que en seis casos (marcados con asterisco) sólo se encuentra la adaptación a lo propuesto en ISCED 1997 y para otros cinco (destacados en cursiva) no existe adaptación alguna.

La clasificación subregional utilizada es geográfica y lingüística-cultural. América Latina está compuesta por Estados donde las lenguas ibéricas dominantes –castellano y portugués– tienen carácter oficial o de *lingua franca*, y el Caribe por otros donde dicha condición corresponde al inglés, francés o neerlandés.

La Tabla presenta la información disponible acerca de la existencia de programas de educación postsecundaria en los 43 países de la región³⁰.

Tabla 3. Niveles educativos postsecundarios (ISCED 2011) para los que se han identificado programas en los distintos países (América Latina y el Caribe).

²⁹ Estas adaptaciones pueden ser consultadas en: <http://uis.unesco.org/en/isced-mappings>

³⁰ Incluimos los niveles que ISCED 2011 considera educación terciaria o superior (niveles 5 a 8), así como el nivel “postsecundario no terciario”, cuya definición por vía de negación no es precisa y que la ISCED 1976 (vigente hasta 1997) consideraba parte de la educación terciaria.

Subregión/País	Nivel educativo ISCED 2011					Subregión/País	Nivel educativo ISCED 2011				
	4	5	6	7	8		4	5	6	7	8
América Latina						Caribe					
Argentina		x	x	x	x	Anguila	x	x	x		
Bolivia		x	x	x	x	Antigua y Barbuda	x	x	x	x	
Brasil		x	x	x	x	Aruba		x	x	x	
Chile		x	x	x	x	Bahamas	x	x	x	x	
Colombia	x	x	x	x	x	Barbados	x	x	x	x	x
Costa Rica		x	x	x	x	Belice	x	x	x	x	
Cuba	x	x	x	x	x	Bermudas	x	x			
República Dominicana		x	x	x	x	Islas Vírgenes Británicas	x	x	x		
Ecuador	x	x	x	x	x	Islas Caimán	x	x	x	x	
El Salvador		x	x	x	x	Curazao	x	x	x	x	
Guatemala		x	x			Dominica	x	x	x		
Honduras		x	x	x	x	Granada	x	x	x	x	x
México		x	x	x	x	Guyana	x	x	x	x	
<i>Nicaragua</i>		x	x	x	x	Haití	x	x	x		
Panamá	x	x	x	x	x	Jamaica	x	x	x	x	x
Paraguay	x	x	x	x	x	Montserrat	x	x	x	x	
Perú		x	x	x	x	<i>Puerto Rico</i>		x	x	x	x
Uruguay		x	x	x	x	<i>San Cristóbal y Nieves</i>	x	x			
Venezuela		x	x	x	x	Santa Lucía	x	x	x	x	
						San Vicente y Las Granadinas	x	x	x		
						<i>San Martín (Países Bajos)</i>	x	x	x	x	
						Surinam	x	x	x	x	
						<i>Trinidad y Tobago</i>		x	x	x	
						Turcas y Caicos	x	x	x		

Nota: Elaboración propia. Para los países marcados con cursiva (sin adaptación a ISCED) hemos usado datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina de UNESCO/IIEP (<https://siteal.iiep.unesco.org>), informes oficiales a la Oficina Internacional de Educación de UNESCO o del propio país. Por lo tanto, dado que esta información no ha sido objeto de un proceso específico de validación, debe considerarse referencial.

El nivel 4 de ISCED 2011 tiene una mayor presencia en los países del Caribe que en Latinoamérica. Todos en general cuentan con al menos un programa de ET de ciclo corto (ISCED 5) o conducente a un primer grado académico (ISCED 6). Solo Guatemala no dispone de programas de postgrado (ISCED 7 y 8). En el Caribe, los programas doctorales (ISCED 8) son escasos, lo que debe evaluarse sin dejar de considerar la actuación de la Universidad de

Las Indias Occidentales a través de sus sedes y la relación de algunos de estos países con los que fueron su metrópoli colonial.

La tabla muestra que todos los Estados están llamados a reportar información de al menos un programa de ET (ISCED 5 a 8). Ahora bien, la disponibilidad de información para 2016-2019³¹ (mostrada resumidamente a continuación) evidencia una situación compleja:

Tabla 4. Proporción de países por región para la que se cuenta con información de ES (ISCED 5 a 8) en los cuatro períodos comprendidos entre 2016 y 2019, para cuatro variables básicas.

Regiones	Número de países	Matrícula	Tasas de graduación	Movilidad internacional	Financiamiento
Estados árabes	20	0,60	0,25	0,40	-
Europa central y del este	21	0,90	0,43	0,81	0,52
Asia central	9	0,78	0,44	0,67	0,22
Asia oriental y el Pacífico	34	0,32	0,21	0,29	0,15
América Latina y el Caribe	43	0,26	0,05	0,19	0,26
Norteamérica y Europa occidental	31	0,81	0,23	0,74	0,52
Asia del sur y occidental	9	0,67	0,22	0,33	0,22
África subsahariana	46	0,17	0,07	0,13	0,11

Nota: Elaboración propia con base a un reporte especial de datos proporcionado por el UIS. Información actualizada al 29 de octubre de 2021 y contenida en el documento preparatorio de la Conferencia Mundial de ES.

Tabla 5.: Proporción de países por región para la que se cuenta con información de ES (ISCED 5 a 8) en al menos tres de los cuatro períodos comprendidos entre 2016 y 2019 y para cuatro

Regiones	Número de países	Matrícula	Tasas de graduación	Movilidad internacional	Financiamiento
Estados árabes	20	0,70	0,40	0,50	0,05
Europa central y del este	21	0,95	0,57	0,86	0,71
Asia central	9	0,78	0,67	0,78	0,56
Asia oriental y el Pacífico	34	0,41	0,32	0,41	0,24
América Latina y el Caribe	43	0,33	0,09	0,28	0,28
Norteamérica y Europa occidental	31	0,84	0,55	0,77	0,68
Asia del sur y occidental	9	0,67	0,33	0,30	0,30
África subsahariana	46	0,39	0,15	0,35	0,24

variables básicas.

³¹ El proceso de acopio y consolidación de información a nivel internacional supone que el período académico haya sido completado y que la información a nivel nacional se haya consolidado. Luego se requiere un período de reporte y verificación conjunta con el UIS. Por ello, la información del año académico terminado en 2019 es la más reciente en la que el proceso de acopio se puede considerar concluido, aunque se cuenta con alguna más nueva para un número limitado de países. Asimismo, hemos considerado cuatro períodos anuales, para tener una imagen estable sobre la disponibilidad de información.

Nota: Elaboración propia a partir de un reporte especial de datos proporcionado por el UIS. Información actualizada al 29 de octubre de 2021 y contenida en el documento preparatorio de la Conferencia Mundial de ES. Las tablas 3 y 4 evidencian que las proporciones de países que reportan información sobre estas variables básicas de la ET son muy limitadas, situación que en América Latina y el Caribe es particularmente marcada. Contrasta, además, con la observada respecto a los niveles educativos 0 a 3 de la ISCED 2011, para los cuales la disponibilidad de datos es marcadamente mayor.

Los aspectos de investigación y desarrollo (I-D) son tratados por el UIS como un rubro distinto a las variables educativas básicas, por lo que se acopian aparte datos sobre el financiamiento y el personal dedicado específicamente a esas labores. La información financiera contempla fuentes públicas y privadas, así como la manera en que se distribuyen los recursos entre agencias I-D (públicas y privadas), los campos de estudio y el tipo de actividad (básica, aplicada, experimental). La información sobre personal es requerida tanto en términos de conteo de personas como de equivalencias en tiempo completo y se organiza según el tipo de personal (investigadores, técnicos, personal de apoyo), sus calificaciones y campo de estudio y el carácter de la institución respectiva (gubernamental, empresarial, de ES, etc.).

La información disponible en este ámbito tiende a ser menor que en otros –como serían las estadísticas básicas de la ES–, y el número de países y territorios para los que se espera contar con esta clase de repositorios es también inferior que en esos otros casos (163 a nivel mundial, frente a los ya mencionados 213).

Finalmente, el UIS desarrolla un importante trabajo para asegurar la comparabilidad de los datos y colaborar con otras agencias internacionales (Eurostat y OECD) y regionales, entre las que se cuentan la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Interamericana e Iberoamérica (RICyT, <http://www.ricyt.org>) y la Red Iberoamericana de Indicadores de ES (Red IndicES, <http://www.redindices.org>).

Otras fuentes de información

Más allá de las estadísticas oficiales, existe un universo amplio, complejo y dispar de fuentes de información y conocimientos que no es posible cubrir en detalle en una revisión como la

presente. Sin embargo, cabe enumerar algunas que ocupan un lugar destacado en el debate, tanto internacional como local, con relación a la situación y los desafíos de la ET.

Una primera fuente que ha cobrado particular visibilidad en los últimos años son los **rankings de instituciones universitarias** y cuanto de ellos puede derivarse. Más precisamente, pueden proporcionar una información institucional que no presenta ninguna agregación a nivel de un determinado país, ya que no logran –ni buscan lograr– una cobertura suficiente del universo de instituciones. Así, mientras las estadísticas oficiales se sustentan en la necesidad de servir a finalidades públicas que incluyen la investigación y los análisis vinculados a la formulación e implementación de políticas, los *rankings* comparan a las instituciones entre sí, en términos de su desempeño en ciertas actividades valoradas positivamente. Es decir, se trata de un mecanismo que se asocia a la **reputación** de las instituciones, y por ello suelen utilizarse para identificar aquellas que resultan más *deseables* para cursar estudios o buscar oportunidades laborales. El impacto reputacional suscita entre ellas el interés por reportar todo dato que pueda incidir en los indicadores que definen la clasificación, como por ejemplo el número de estudios y otros textos publicados en determinado tipo de revistas, lo que contrasta con las dificultades que tienen las autoridades de cada país para asegurar que las instituciones de ES den cuenta de todo lo necesario para el reporte internacional de datos.

Como ocurre en muchos ámbitos vinculados a lo educativo, los *rankings* son objeto de controversia con respecto a la manera cómo miden lo que buscan medir (Hosier y Ashley Hoolash, 2019), su normalización de datos y la posibilidad de que sean objeto de manipulación por las propias instituciones (Johnes, 2018). Se añade a esto el debate sobre si la promoción de la competencia entre instituciones es un mecanismo adecuado para fomentar mejoras, así como por sus consecuencias, sean buscadas o no (Hazelkorn, 2017, 2018; Hazelkorn y Mihut, 2021; Naidoo, 2018). Con respecto a esto último, cabe resaltar que el impacto reputacional es algo que claramente puede inducir comportamientos no deseables, como se puede colegir ya desde las leyes de Campbell (1979).

Asimismo, la importancia que otorgan los *rankings* a la publicación en revistas especializadas, que a su vez son objeto de *rankings* basados en frecuencias de citaciones, ha llevado a equiparar la función de producción y difusión de conocimientos con la aparición de cierto tipo de documentos en determinadas publicaciones, lo que es, sin duda, algo que no puede ser asumido como válido sin un mínimo de reflexión y problematización crítica.

Un grueso número de revistas científicas se gestionan desde un modelo de negocios que resulta problemático, dada la necesidad de garantizar el acceso libre y abierto a la información. En la mayoría de los casos, estas investigaciones no solo hacen parte del patrimonio universal del conocimiento, sino que también han sido producidas mediante financiamiento público, tanto por subvenciones como mediante el trabajo no remunerado de revisores y editores, usualmente docentes universitarios cuyos salarios se sufragan con recursos públicos³². Esta situación ha llevado, por ejemplo, a que la Unión Europea³³ diseñe mecanismos expresos destinados a la promoción del acceso abierto, que toma carácter obligatorio cuando se trata de la publicación de cualquier investigación que haya recibido sus subvenciones.

De otro lado, el uso de algunas métricas puede conducir a desvirtuar el propósito mismo de la evaluación de la investigación, como lo señala el Manifiesto de Leiden (Hicks, Wouters, Waltman, de Rijcke y Rafols, 2015). Asimismo, la publicación en determinadas revistas para lograr mayor visibilidad y citas no necesariamente consigue su propósito, en tanto excluye a un número importante de potenciales lectores por razones de distancia cultural y lingüística, así como por los costos de acceso a las publicaciones. Finalmente, la información generada para la elaboración de *rankings* está limitada al mundo universitario y, por lo mismo, resulta insuficiente para aproximarse al quehacer de la ES en su conjunto.

Una segunda fuente de gran importancia son los **repositorios institucionales**, así como los sistemas de información de investigación actual (*Current Research Information Systems* -CRIS). Al adoptarlos y desarrollarlos, las instituciones no solo pueden organizar sus actividades y resultados de investigación, sino también hacerlos visibles y accesibles, en gran medida porque se basan en el *Common European Research Information Format* (CERIF)³⁴, cuya interoperatividad permite que se adopte en variadas formas, aun fuera del espacio europeo. En la región, algunos consejos nacionales de ciencia y tecnología impulsan la adopción de ambas iniciativas.

³² Una nota reciente de Parry (2021) aborda aristas particulares de este problema y los conflictos legales asociados a los derechos de propiedad sobre productos de investigación.

³³ Véase: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/open-science/open-access_en

³⁴ El CERIF fue creado en 1988 y su primer manual producido en. En el año 2002 la Unión Europea decidió entregar ese sistema y su desarrollo a una organización no lucrativa: euroCRIS -<https://www.eurocris.org/>- (Asserson, Jeffery, y Lopatenko, 2002).

Una tercera fuente de información está dada por las **encuestas especializadas**, incluyendo las de hogares de propósitos múltiples, que permiten vincular información educativa con atributos individuales (de los estudiantes) y de los hogares. No sólo complementan la información y los indicadores agregados nacionales, sino que también permiten análisis no siempre posibles cuando se trabaja exclusivamente con datos recabados por las propias instituciones educativas. Por ejemplo, vincular las trayectorias de las personas en ese ámbito con los atributos socioeconómicos de sus hogares es clave para abordar temas relativos a la equidad educativa.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas encuestas suelen ser levantadas a partir de estándares nacionales y, por lo mismo, no siempre es fácil usarlas para fines internacionales. Del mismo modo, su carácter muestral suele limitar algunos análisis desagregados, por lo que pueden velar importantes disparidades a nivel de programas o disciplinas que sería importante conocer para, por ejemplo, explorar niveles de inserción laboral. Ello sugiere la necesidad de avanzar en encuestas especializadas de mayor envergadura, que podrían justificarse en virtud de su potencial para identificar mejor las necesidades sociales.

Una cuarta fuente es la *World Higher Education Database (WHED)*, gestionada de modo conjunto por la Asociación Internacional de Universidades (IAU) y la UNESCO. Esta base de datos contiene información breve tanto de los sistemas nacionales (tipos de instituciones existentes) como a nivel institucional (información general, autoridades, grados ofrecidos y números agregados de matrícula y personal a la fecha de reporte). Al no tratarse de información agregada ni normalizada según la ISCED, presenta un conjunto de datos distintos que los que maneja el UIS y está enfocada en lo institucional.

Desafíos vinculados a la producción de información y datos en ES en América Latina y el Caribe

La revisión precedente conduce a identificar un primer desafío: ¿cómo lograr que la base de datos internacional de la UNESCO logre niveles más altos de cobertura? Es decir, ¿cómo asegurar que las autoridades nacionales puedan reportar, al menos con el mismo nivel de alcance que en el caso de la educación de los primeros niveles de la ISCED, información sobre la ET?

Responder esta pregunta supone entender, en cada contexto nacional, cuáles son las razones por las que las autoridades nacionales no logran reportar esa información. Dado que no se trata de una situación que afecte por igual a todo el sistema educativo, es lógico asumir que hay razones específicas vinculadas a la organización de la ET que podrían explicarla. Si las autoridades pueden reportar información agregada de miles de instituciones escolares, ¿qué explica que no puedan hacerlo para el caso de unas decenas o centenas de instituciones de ET que, además, se encuentran territorialmente más concentradas y cuentan con recursos de información mayores que los disponibles a nivel escolar?

Así, este problema trasciende lo técnico. Muy probablemente las dificultades se encuentren en el terreno de los arreglos institucionales. ¿Cómo es que las instituciones pueden reportar información para, por ejemplo, un *ranking* que las puede afectar reputacionalmente, y no hacerlo cuando se trata de información de interés público? Es decir, debemos abordar cómo las instituciones educativas honran el interés público al que se deben y no solo su interés corporativo.

Por otra parte, también hay que preguntarse cuál será el camino a seguir para que los principales desafíos en lo institucional, nacional e internacional se vinculen con tendencias de cambio que afectan y han de seguir afectando al mundo educativo en general y a la ET en particular.

Entre las tendencias con mayor potencial de impacto sobre la producción y uso de la información, identificadas a lo largo de los años tanto a nivel internacional (Independent Expert Group on the Universities and the 2030 Agenda, 2022, y documentos de discusión de la WHEC 2022) como en la región (UNESCO/CRESALC, 1996a, 1996b; UNESCO/IESALC, 2008, 2018, y manifiestos en la consulta latinoamericana en el marco de la cual se ha elaborado este documento), destacan las siguientes:

1. **La información actual no es suficiente para dar cuenta del aprendizaje a lo largo de la vida.** Concebir el sistema educativo como una sucesión de etapas que culminan en la ET es una perspectiva que responde a las formas tradicionales de ofrecer servicios educativos. Una vez que se cambia la perspectiva y se pone el foco en las trayectorias educativas de las personas, las cosas dejan de estar así estructuradas y cada vez lo están menos. La ET no tiene por qué ser un punto único en esa trayectoria, que sucede a la

educación secundaria, y menos aún uno al que accede sólo una fracción limitada de la población. De hecho, el proceso de expansión nos lleva a preguntarnos acerca de la necesidad y maneras de universalizar el acceso a distintas formas de ES y, además, a reconocer que las personas ingresan y retornan a la ET en diferentes momentos de sus trayectorias de vida y por muy distintas razones, no sólo asociadas a lo laboral.

Si asumimos una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida y entendemos el sistema educativo desde las personas, lo que encontramos es que hay un período que se asocia principalmente con la educación de los menores, que entendemos como obligatorio, y luego un vasto universo de experiencias de aprendizaje intencional dirigido a jóvenes y adultos, lo que incluye, pero no se limita, a lo que hoy conocemos como ET.

Por esto resulta cada vez menos pertinente producir indicadores de matrícula en ET que asumen una población de referencia definida como un determinado grupo de edad, justamente el inmediato posterior a la edad de término esperada en la educación secundaria. Como contrapartida, toman mayor relevancia y utilidad explicativa los indicadores que miden el nivel educativo máximo alcanzado por la población joven y adulta en su conjunto, así como por segmentos de edad o actividad económica, o la participación en alguna forma de ET en un período de referencia reciente, independientemente del rango de edad. Asimismo, la secuencia de grados y certificaciones a la que estamos habituados puede desdibujarse, si consideramos la tendencia a producir certificaciones breves y diversas que contribuyen al desarrollo de las trayectorias personales y laborales de las personas, que son también diversas y cambiantes en el tiempo. Distinguir entre programas de "corta" o "larga" duración para definir un nivel educativo puede, por lo tanto, ser cada vez menos apropiado.

La larga experiencia de provisión remota de servicios educativos, reforzada por la respuesta a la pandemia, brinda pistas muy importantes acerca de cómo esa modalidad puede jugar un rol clave en la expansión del acceso, incluida la flexibilización de los esquemas de oferta. Las herramientas sobre las que reposa la provisión remota devienen en oportunidades de registro y generación de información de gran trascendencia.

2. **Entender la educación como un derecho nos lleva a prestar particular atención a sus inequidades.** Debemos comenzar por preguntarnos cómo hemos entendido la ET y si el

acceso a esta debe estar restringido a una élite basada en el mérito, lo que en sociedades desiguales como las nuestras suele ser, en realidad, una forma encubierta de privilegio (Young, 1958), o si es parte del derecho de las personas a educarse a lo largo de la vida. Esta última pregunta hace evidentes los profundos problemas vinculados a la equidad en el acceso y la conclusión de la ET y, por lo mismo, contribuye a que la producción de información desarrolle formas de aproximarse y hacer posible el análisis de las inequidades existentes con respecto a diversos atributos de las personas.

Para estos fines resulta crucial la disponibilidad de información desagregada según distintos criterios asociados a inequidades (ingresos, etnia, género, ruralidad, migración, lengua materna, etc.), de modo singular y en conjunto. Desafortunadamente, esta información a menudo está ausente o incompleta, incluso para países que sí aportan la versión agregada de los indicadores educativos básicos.

- 3. Los sistemas de ES no pueden ser analizados sin considerar su responsabilidad en cuanto a los desafíos y el desarrollo de las sociedades.** ¿En qué medida las tres misiones de la ET (producción de conocimientos, formación profesional y servicio a la sociedad) son expresión de la naturaleza de la labor educativa como ejercicio y garantía de un derecho –y, por lo tanto, como un bien público–, independientemente de quién sea el proveedor de tales servicios? Si la educación es un asunto público, es lógico entender que la autonomía de sus instituciones no puede ser equiparada con la enajenación de los asuntos públicos, sino como protección de la libertad de pensamiento y del libre ejercicio profesional, que son a su vez fines públicos.

Una ET desvinculada de los problemas de su entorno (local, pero también global) resultaría ajena a sus propias finalidades. De ello se desprende que problemas contemporáneos claves como el ya mencionado de la equidad en el ejercicio del derecho a la educación, o la protección de las libertades en general y la propia sostenibilidad, son asuntos que tocan a la labor educativa en general.

Así, cabe igualmente preguntarse en qué medida los sistemas de información, propiamente dichos, deben generar evidencia acerca del compromiso de la ET con preocupaciones centrales como la equidad y el desarrollo sostenible (Independent Expert Group on the Universities and the 2030 Agenda, 2022; UNESCO/IESALC y THE, 2022).

4. **Nuestros sistemas de información son a menudo insuficientes para captar la creciente diversidad de la ET.** Un aspecto clave se vincula a la tensión muchas veces no bien resuelta entre lo académico y lo profesional. En diversos países, la ES se encuentra fracturada y conforma dos grandes segmentos sin mayor vinculación: las universidades, supuestamente centradas en la labor académico-científica, y las “no-universidades”, definidas por negación como instituciones abocadas solo a la formación profesional.

Esta escisión supone diversos problemas:

- (i) la labor académico-científica es una ocupación profesional como cualquier otra. No hay manera de sostener que es una labor que, en algún sentido, sea “superior” a otras;
- (ii) la mayor parte de las tareas de las universidades de la región se centra en la formación profesional y no en la producción de conocimientos, como lo demuestra el hecho de que no son, salvo excepciones, centros en los que exista una profusa producción científica o donde el grueso de la labor lectiva se vincule a programas de investigación avanzada;
- (iii) las instituciones no universitarias también producen conocimientos, como lo hacen muchas otras que existen y operan fuera del ámbito universitario;
- (iv) dentro de las propias universidades hay programas con una orientación más ligada al ejercicio profesional que a otros aspectos; y
- (v) la ET tiene una creciente diversidad de formas, donde la frontera entre lo académico y lo profesional no resulta clara ni necesaria.

Esta idea fracturada de la ET ha derivado en sistemas poco integrados y rígidos que dificultan las trayectorias educativas de las personas y que, en ocasiones, funcionan como un mecanismo de segregación y de distribución inequitativa de oportunidades educativas.

Un sistema integrado de ET con espacio para trayectorias diversas implica revisar las maneras en las que actualmente clasificamos los programas existentes y reconocer que no todo programa formativo es, *per se*, conducente a un grado académico. En este marco, la estructura actual de la ISCED (niveles 5, 6, 7 y 8) necesitaría ser revisada o complementada.

5. **El reconocimiento de los aprendizajes sea que encajen o no en la ISCED.** La provisión remota de servicios educativos, reforzada por la pandemia, habría de fortalecer la tendencia hacia una mayor oferta internacional de ET y a una mayor internacionalización de las labores educativas de muchas instituciones. Esta dinámica plantea desafíos en diversos planos, empezando por la validación de estudios, tema abordado recientemente por la Convención Global sobre el Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la ES. Sin embargo, ese reconocimiento debe ir más allá de la movilidad internacional e incluir el aprendizaje experiencial, la vinculación entre microcertificaciones y certificaciones modulares y la facilitación de trayectorias flexibles.
- Todo ello constituye una oportunidad de mejora de los sistemas, como también una realidad que nos impele a rediseñar el alcance y las maneras como debe producirse información. La mayor flexibilidad en la organización de programas se refleja en aspectos tan elementales como las formas en las que se produce información de matrícula y el uso de equivalentes de tiempo completo.
- La mayor diversidad en la duración de los programas y en la manera como eventualmente se estructuran a efectos de producir certificaciones modulares que las integren, hace perentorio repensar la forma como se los diferencia, ya que la duración por sí misma pierde significado, especialmente si se consigue articular sistemas que permitan trayectorias flexibles y que continúen desdibujando las fronteras actuales entre lo profesional (ISCED 5) y lo académico (ISCED 6). Las estimaciones sobre la cantidad de años de estudio deben revisarse, y particularmente de cara al cálculo de indicadores de inversión y análisis de retornos, lo que se torna aún más complejo si se considera el reconocimiento del aprendizaje experiencial.
6. **Las categorizaciones rígidas según disciplinas académicas y tradiciones profesionales no capturan la tendencia a contar con experiencias formativas diversas y amplias.** Si bien la especialización y la organización disciplinaria han permitido logros muy importantes a lo largo de los últimos doscientos años, no es menos cierto que los problemas complejos suelen requerir del diálogo interdisciplinario y de la ruptura de aquellos límites y tradiciones, con el objetivo de lograr abordajes transdisciplinarios (Independent Expert Group on the Universities and the 2030 Agenda, 2022). No debe resultar sorprendente el renovado interés por programas formativos, especialmente

dirigidos a los más jóvenes, que retoman la tradición de una formación tanto humanista como científica en un sentido vasto.

Este punto se vincula, lamentablemente, a nociones poco rigurosas que establecen para disciplinas y actividades una jerarquización que se traduce en un empobrecimiento de las oportunidades educativas de las personas. Por ello es necesario trascender los silos profesionales o disciplinarios, para asegurar que la experiencia educativa no pierda su carácter amplio de formación asociada al crecimiento de las personas. De tal manera, la supuesta disociación entre la solvencia "profesional" y la solvencia ética no es sino una expresión de este problema.

Obviamente, no todo puede reducirse al diálogo y a la apertura al encuentro entre diversas tradiciones profesionales y académicas. Es necesario reconocer que hay tradiciones culturales y de pensamiento muy diferentes unas a otras, por más que aportan todas al saber humano universal, pero también facilitar el contacto y la fluidez entre todas las perspectivas.

La formación y la práctica inter y transdisciplinaria plantean un problema de gran envergadura para los sistemas de información establecidos, que asumen separaciones nítidas y definitivas entre campos de estudio, como es el caso de la propia ISCED (UNESCO/UIS, 2014).

7. **Los indicadores de impacto, como empleabilidad o ingresos de los egresados, pueden incurrir en sesgos si no son controlados a partir de factores contextuales e individuales.** La información sistematizada sobre los logros del aprendizaje o trayectorias posteriores de los estudiantes (empleabilidad e ingresos logrados por los egresados recientes), aun siendo muy valiosa, se enfrenta a una limitación muy importante a la hora de determinar atribuciones.

Aun si los egresados de una determinada institución o programa logran, en los primeros años luego de completar sus estudios, ciertos niveles de ingreso superiores a los de sus pares de otras instituciones, de ello no se colige que esto pueda explicarse de modo simple y directo por la experiencia educativa de las personas en dicha institución o programa.

Hoy sabemos que esas diferencias pueden resultar de muy diversas fuentes:

- (i) puntos de partida distintos, en términos de capacidades académicas derivadas de disparidades en la educación pre terciaria, lo que usualmente se vincula a la desigualdad de oportunidades para diversos grupos socioeconómicos y se reproduce dependiendo de los mecanismos de admisión existentes;
- (ii) sesgos de selección asociados a los procesos de admisión y a los costos directos e indirectos de un determinado programa, que llevan a que sus estudiantes provengan de segmentos privilegiados de la sociedad, que no solo pueden tener un punto de partida formativo mejor, sino también contar con mejores condiciones para sus estudios terciarios, así como gozar de redes sociales y de contactos que les permiten un acceso diferencial a mejores oportunidades laborales; y
- (iii) la propia ubicación geográfica de los programas, que permite el acceso a entornos diferentes en términos de recursos y oportunidades.

Medir el valor agregado de cada institución y programa resulta no sólo recomendable: es de hecho un imperativo para enfrentar los impactos negativos que sobre la equidad generan los sistemas de información reputacional, que no sólo no toman en cuenta esa incidencia, sino que al no hacerlo terminan reforzando los comportamientos contrarios.

Nótese que el foco en la "calidad", a través de sistemas de acreditación y de aseguramiento de esta, contribuye a enfatizar los aspectos vinculados a los resultados y los impactos, haciendo cada vez más visible la urgencia de abordarlos de modo sistemático y riguroso.

8. La necesidad de conocer de modo sistemático la opinión de estudiantes y egresados.

Los estudiantes, como sujetos de derechos, tienen una voz relevante sobre su propia experiencia formativa, pero esta no suele estar presente en los sistemas de información. Si bien en diversos sistemas o instituciones existen instancias de participación de estudiantes y egresados, e instrumentos como las encuestas de evaluación de docentes, lo cierto es que no contamos con registros sistemáticos de sus valoraciones, aun cuando son claves para determinar los niveles de pertinencia y relevancia de la oferta educativa recibida, tanto en lo académico como en los ámbitos de desarrollo personal y del aprendizaje basado en la experiencia.

Resulta crucial que esa voz esté representada en los sistemas de información y, a partir de ahí, alimente de modo sistemático los procesos de toma de decisiones. La satisfacción

subjetiva de los estudiantes y egresados, junto con variables de nivel individual y contextual, son indispensables para evaluar el desempeño de la ET. Por tal razón, es necesario establecer mecanismos que permitan que las instituciones generen una a una esta información y que sea posible agregarla para analizar el sistema en su conjunto.

Los niveles actuales de penetración de los registros y medios de comunicación digitales son una oportunidad para introducir procedimientos de acopio de información regulares, estables y de amplia cobertura.

Asimismo, cabe considerar, junto a las opiniones de los sujetos de derecho, aquellas correspondientes a empleadores y actores sociales, para retroalimentar de modo regular el diseño de sus programas formativos.

9. **De los datos institucionales a su agregación y análisis.** La limitada información estadística disponible a nivel internacional contrasta con el hecho que las instituciones de ET suelen contar, por las propias necesidades y características de su operación, con grandes volúmenes de datos estructurados en bases institucionales que tocan aspectos académicos, administrativos, financieros, etc. Capitalizar el análisis de estos repositorios para informar las políticas educativas es una tarea que puede verse beneficiada por un conjunto de herramientas particularmente apropiadas para ello (como las técnicas de minería de datos, los instrumentos de manejo de grandes volúmenes de información y la inteligencia artificial).

Dar ese paso requiere de un arreglo institucional que lo haga posible, así como de condiciones técnicas vinculadas a la interoperabilidad de los sistemas, para lo cual también contamos con herramientas pertinentes.

Reflexiones finales para la formulación de recomendaciones

La producción de datos y conocimientos acerca de la ET tiene un conjunto de atributos técnicos que son muy importantes. Por ejemplo, el uso de definiciones y estándares internacionales adecuadamente definidos es algo que pertenece a este conjunto de problemas, aunque, claro, no lo es todo.

Es de vital importancia que el abordaje de los problemas vinculados se entronque con la discusión técnica en los aspectos medulares de las dinámicas institucionales –sin ello, resulta

poco viable abordar las dificultades y desafíos– y con los propósitos sustantivos a los que la producción de información debe servir.

La tercera sección de este documento ha buscado identificar algunos temas que hoy atraviesan los debates sobre la ET y que tienen consecuencias mayores sobre la producción de información.

Esta relación subraya la necesidad de comprender que los temas vinculados a la producción de información solo pueden ser abordados como un problema político, que enmarca una labor en la que los datos adquieren significado y relevancia.

Estas áreas de transformación presentan desafíos importantes para los próximos años. Muchas de ellas son también oportunidades para mejorar los sistemas de información, haciéndolos más relevantes y pertinentes para contribuir a la mejora de todos los frentes antes mencionados.

La cooperación internacional es un elemento clave, ya que permite superar el localismo y hace surgir pistas, que justamente por no ser las usuales pueden resultar difíciles de identificar, a menos que se haga a través del diálogo con otras experiencias. La propia cooperación entre las instituciones, dentro de un marco institucional que ponga en el centro las finalidades públicas que todas deben honrar (incluyendo las vinculadas a la información), otorga a la rectoría política educativa un rol central. La convicción creciente acerca de la necesidad de un nuevo contrato social en el mundo educativo (UNESCO, 2021) incluye el compromiso con la generación y uso de información clave para las políticas públicas y la garantía del derecho ciudadano a la educación.

Finalmente, si algo caracteriza a nuestros tiempos es que contamos con recursos y medios tecnológicos que nos habilitan para resolver, de maneras eficaces y no onerosas, los desafíos propios de los sistemas de información, siempre y cuando los propósitos sean claros, pues de estos se derivan los conceptos y enfoques metodológicos a seguir.

Referencias

- Asserson, A.; Jeffery, K. y Lopatenko, A. (2002). CERIF: past, present and future: an overview. *CRIS2002 Conference*. Presentada en la CRIS2002: 6th International Conference on Current Research Information Systems (Kassel, August 29-31, 2002), Kassel: EuroCRIS, Kassel University Press. <http://hdl.handle.net/11366/131>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4ª ed.). Oxford University Press.
- Campbell, D. T. (1979). Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 67 - 90.
- Guadalupe, C. (2015). *Contar para que cuente: Una introducción general a los sistemas de información educativa*. Universidad del Pacífico. <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1014>
- Hazelkorn, E. (Ed.). (2017). *Global rankings and the geopolitics of higher education: understanding the influence and impact of rankings on higher education, policy and society*. Routledge.
- Hazelkorn, E. (2018). Reshaping the world order of higher education: The role and impact of rankings on national and global systems. *Policy Reviews in Higher Education*, 2(1), 4 - 31.
- Hazelkorn, E. y Mihut, G. (Eds.). (2021). *Research handbook on university rankings. Theory, methodology, influence and impact*. Edward Elgar Publishing.
- Hicks, D.; Wouters, P.; Waltman, L.; De Rijcke, S. y Rafols, I. (2015). Bibliometrics: The Leiden Manifesto for research metrics. *Nature*, 520(7548), 429 - 431. <https://doi.org/10.1038/520429a>
- Hosier, M., & Ashley Hoolash, B. K. (2019). The effect of methodological variations on university rankings and associated decision-making and policy. *Studies in Higher Education*, 44(1), 201 - 2014.
- Independent Expert Group on the Universities and the 2030 Agenda. (2022). *Knowledge-driven actions: Transforming higher education for global sustainability*. UNESCO.
- Johnes, J. (2018). University rankings: What do they really show? *Scientometrics*, 115, 585 - 606.
- Lewis-Beck, M.; Bryman, A. y Liao, T. F. (Eds.). (2004). *The SAGE encyclopedia of social science research methods* (Vols 1-3). SAGE Publications.
- Naidoo, R. (2018). The competition fetish in higher education: Shamans, mind snares and consequences. *European Educational Research Journal*, 17(5), 605 - 620.
- Parry, J. (2021). A world without Sci-Hub. *Palladium Magazine. Governance Futurism*. <https://palladiummag.com/2021/09/24/a-world-without-sci-hub/>
- UNESCO. (1958). *Conferencia General. Décima reunión. Paris 1958. Resoluciones*. Paris: UNESCO. Retrieved from https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114584_spa
- UNESCO. (1961). *Manual of education statistics*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000056652?3=null&queryId=0fb37dac-1ded-4282-be18-fb51f0b66ec4>
- UNESCO. (1976). *International standard classification of education*. UNESCO. https://www.ubos.org/wp-content/uploads/publications/03_2018International_Standard_Classification_of_Education__March_1976.pdf

- UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together. A new social contract for education*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707?1=null&queryId=N-EXPLORE-42448276-d49d-4e2e-8378-b88cb30e17b3>
- UNESCO/CRESALC. (1996a). Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe. CRESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219400.locale=en%0A>
- UNESCO/CRESALC. (1996b). Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. UNESCO.
- UNESCO/IESALC. (2008). *Declaración y plan de acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. CRES 2008*. UNESCO/IESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453?posInSet=3&queryId=1cf2be67-bbd7-49ea-9bf8-dc00bf5a3b88>
- UNESCO/IESALC. (2018). *Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. CRES 2018*. UNESCO/IESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376753?1=null&queryId=d5db830d-db44-4005-bd24-e6aa3c607bf8>
- UNESCO/IESALC y THE. (2022). *Gender equality. How global universities are performin. Part 1*. THE; UNESCO/IESALC. https://www.timeshighereducation.com/sites/default/files/the_gender_equality_report_part_1.pdf
- UNESCO/UIS. (2013). Clasificación internacional normalizada de educación. CINE 2011. (UNESCO/UIS).
- UNESCO/UIS. (2014). *ISCED fields of education and training 2013 (ISCED-F 2013)*. UNESCO/UIS. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-fields-of-education-training-2013.pdf>
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033. An essay on education and equality*. Penguin Books.

9 Cooperación internacional para mejorar sinergias



Cooperación internacional para mejorar sinergias en América Latina y el Caribe

Jocelyne Gacel-Ávila³⁵

Antecedentes

Las sucesivas Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) de América Latina y el Caribe (ALC) han resaltado el papel clave de la cooperación internacional (CI) en la globalización del conocimiento, la importancia de la integración regional para conformar una comunidad académica multinacional, y la creciente relevancia de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CTr). Asimismo, hicieron hincapié en la necesidad de integrar la internacionalización en la misión, la cultura y el quehacer cotidiano de la educación superior (ES); y de contar con políticas nacionales y regionales que fomenten la colaboración académica y científica, la movilidad de estudiantes y académicos, la creación de redes y la circulación del conocimiento; enfatizando en el papel que juegan los recursos financieros y humanos para el desarrollo de dichas actividades (UNESCO-IESALC, 2022).

La CRES 2018 calificó la ES como un bien social global estratégico para la consecución de la Agenda 2030, y la CI como una herramienta clave para crear sinergias entre los diferentes actores de la sociedad y maximizar el impacto colectivo de los recursos disponibles.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sirven de marco de acción universal para aspirar a la inclusión y la prosperidad compartida a nivel global, al integrar las dimensiones económica, social y ambiental de ese desarrollo en los ámbitos local, nacional, regional y global. Este cometido abarca a todos los países, sin importar su nivel de desarrollo y crecimiento, y presta especial importancia a los medios de implementación, mediante alianzas de colaboración mundial basadas en una solidaridad global que privilegie la integración regional y los modelos de CSS y CTr. Dichas alianzas buscan fomentar un accionar colaborativo que vincule los conocimientos, las acciones y los recursos de todos los intereses, sectores y actores de la sociedad, lo que implica un alto nivel de colaboración entre gobiernos nacionales, regionales y locales, sector privado, sociedad civil y academia.

³⁵ Coordinadora de la Cátedra UNESCO sobre Internacionalización de la educación superior y ciudadanía global con sede en la Universidad de Guadalajara (México).

La cooperación internacional en la educación superior

La ES juega un papel esencial en la CI. Contribuye de manera transversal al logro de los 17 ODS y permite ampliar en el ámbito regional las posibilidades de CSS y de CTr.

Para alcanzar logros relevantes en respuesta a los desafíos globales, Naciones Unidas, a través de la Agenda 2030, propone la CI más como un acto de corresponsabilidad o de “asociación” que como un proceso asistencial. Este enfoque se basa en la solidaridad global, en una perspectiva universalista que supere el paradigma Norte-Sur, a fin de abordar una realidad basada en la interdependencia y la transnacionalización. Permite avanzar hacia una acción de carácter integral, y una participación multinivel y multiactor (Martínez, 2019; SDSN Australia/Pacific, 2017).

Las colaboraciones internacionales en ES contribuyen a ampliar la base de conocimiento sobre los desafíos sociales más relevantes, y a mejorar la contextualización en beneficio de las comunidades locales, regionales o nacionales.

Debido a que reúnen a socios provenientes de diferentes sectores y disciplinas científicas, permiten abordar problemas sociales más amplios que las organizaciones individuales que actúan por su propia cuenta, y sirven de puente entre diferentes tipos de actores y organizaciones del sector público y privado, organizaciones de la sociedad civil, etc. (British Council, 2021).

Una CI exitosa requiere la interacción entre diferentes actores, tales como las organizaciones de la sociedad civil, cuyo papel es clave para determinar los objetivos de los proyectos, dar voz a las personas más pobres y marginadas, prestar servicios y actuar como agentes de rendición de cuentas, mientras que la participación ciudadana es fundamental para la eficacia y la legitimidad de la gobernanza, desde la escala local hasta la mundial (GNUDS, 2019). Las empresas, por su parte, tienen la responsabilidad social de operar en línea con los ODS. Y el papel de los gobiernos es fijar el rumbo, proporcionar servicios y un marco fiscal para el desarrollo sostenible, además de dotar a sus sistemas educativos con los marcos políticos, recursos y capacidades para llevar a cabo con éxito los proyectos de colaboración (UNESCO, 2022).

A las Instituciones de Educación Superior (IES) les corresponde facilitar la colaboración, mediante la integración de la CI y la internacionalización como una dimensión transversal en programas y unidades organizativas. La CI permite generar sinergias entre universidades e impacta positivamente la política y la gestión institucional; fortalece las capacidades de formación, investigación, extensión y vinculación; fomenta la proyección institucional internacional; incrementa la calidad y la relevancia de la educación y de la investigación; y acrecienta la transferencia y circulación del conocimiento científico y tecnológico.

Cooperación internacional e internacionalización

"La CI ha dejado de ser considerada casi exclusivamente como una fuente de financiamiento externo para convertirse en un instrumento para la internacionalización de los sistemas de educación superior con políticas más activas y referidas a temáticas y prioridades regionales" (Siufi, 2009 p.123).

Asimismo, en su Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, de 1998, la UNESCO se comprometió a promover en la ES una CI fundada en la solidaridad, el reconocimiento y el apoyo mutuo. Enfatizó la necesidad de la circulación internacional de los conocimientos teóricos y prácticos y de la internacionalización de los planes de estudios y los procesos de enseñanza y aprendizaje (UNESCO, 1998).

Por consiguiente, la internacionalización es considerada como una dimensión intrínseca de la misión y cultura de la ES, transversal a todo su quehacer; basada en una perspectiva humanista, solidaria, inclusiva y arraigada en una concepción de la ES como bien público, en oposición a las tendencias transnacionales de mercantilización. A fin de incrementar su contribución a la sociedad, se sugiere que las actividades de internacionalización se organicen en torno a los ODS.

Para lograr estos objetivos, los gobiernos deben establecer políticas públicas que fomenten esa perspectiva: apertura de los sistemas de ES; movilidad estudiantil y de académicos; colaboración internacional en investigación, ciencia y tecnología; reconocimiento internacional de títulos y grados. Las IES, por su parte, deben asumir el compromiso de incluir la internacionalización entre sus prioridades de desarrollo, de integrar la dimensión internacional en sus políticas en materia de currículo, docencia, investigación y vinculación; además de dotar las estrategias correspondientes con los recursos humanos, materiales y

financieros necesarios para su éxito y sostenibilidad. Por su parte, a los organismos y espacios de integración regional (OEI, Alianza del Pacífico, CELAC, MERCOSUR, UNASUR, etc.) les corresponde incluir esos temas entre las prioridades de sus agendas.

Ámbitos e impactos de la internacionalización en ES

Mediante la CI, las IES fortalecen sus prioridades de desarrollo y complementan sus capacidades en materia de currículo, investigación y extensión.

Procesos de innovación curricular

La internacionalización del currículo (IdC) permite la actualización e innovación curricular (grados dobles, cursos COIL³⁶ y movilidad virtual) por medio del establecimiento de consorcios y redes globales entre universidades del Norte y del Sur global (Leask et al., 2013). Dicha colaboración requiere un fuerte compromiso de los académicos para el diseño de los planes de estudios y el asesoramiento a los estudiantes. Por su parte, también las autoridades institucionales y las Oficinas de Internacionalización deben asumir plenamente el compromiso de otorgar los apoyos requeridos para la ejecución de los proyectos (Gacel-Ávila, 2003).

Ejemplo de colaboración en IdC es el Programa para la Internacionalización de los Planes de Estudio Estados Unidos - México, promovido por la Asociación Mexicana para la Educación Internacional, el cual proporciona a los profesores las herramientas y conocimientos para ofrecer cursos COIL mediante talleres, establecimiento de vínculos entre docentes, asesoría y acompañamiento para el diseño y la ejecución de los cursos.

Internacionalización de la formación docente

La CI es clave para redimensionar la visión, los fundamentos, el diseño y los objetivos de los programas de formación docente, a fin de impulsar una educación para la ciudadanía global (Gacel-Ávila, 2018).

Otros ejemplos de colaboración en este ámbito son la Estrategia Regional de Docentes y la Red Docente de América Latina y el Caribe (KIPUS), que, apoyada por la UNESCO, se vincula con otras redes para conocer, estudiar y discutir experiencias en torno al tema docente.

³⁶ Aprendizaje Colaborativo Internacional y en Línea

Asimismo, el Programa de Apoyo al Sector Educativo (PASEM) entre el MERCOSUR y la Comisión Europea, cuyo objetivo es contribuir al proceso de integración regional y al mejoramiento de la calidad educativa por medio del fortalecimiento de la formación del profesorado. Entre sus estrategias destacan el diseño y la gestión de políticas públicas en esa materia, el reconocimiento de estudios y el fomento del aprendizaje del español y del portugués (MERCOSUR, 2022).

Investigación, Ciencia, Tecnología e Innovación

La CI fomenta la construcción de capacidades, la elaboración de agendas de investigación más ambiciosas, la formación de recursos humanos de alto nivel y la internacionalización de los investigadores mediante la movilidad internacional y la conformación de redes, incrementando así la generación, circulación, transmisión de conocimientos y relevancia de la investigación para los contextos locales, regionales y globales (Sebastián y Barrere, 2018).

Asimismo, se avanza en el cumplimiento de los ODS mediante la Diplomacia Científica, la cual promueve la interacción entre gobiernos, organizaciones internacionales, sector académico, sector privado y ONG en el ámbito bi y multilateral. Se trata de una herramienta para el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas, el fomento de la integración global y el establecimiento de puentes de colaboración entre regiones que comparten desafíos.

Por su parte, las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) requieren nuevos enfoques para convertirse en elementos integrales de las estrategias nacionales de cumplimiento de los ODS. Esto implica construir sistemas de CTI robustos, con estructuras organizacionales eficientes y buena articulación entre las diversas políticas, con base en la interacción entre investigadores, empresas, consumidores, desarrolladores de productos, ingenieros y científicos.

Igualmente, se recomienda impulsar la CI para el fortalecimiento de los Parques Científicos y Tecnológicos (PCT), ya que estos sirven idóneamente como plataformas para la vinculación entre empresas, universidades, centros de investigación, sector público y privado y otros emprendedores, en aras de propiciar el desarrollo humano desde las localidades y de acuerdo con sus necesidades y condiciones específicas (Maldonado, 2009).

Movimientos de ciencia y aprendizaje abiertos

La colaboración científica y el intercambio de información mediante la Ciencia Abierta tiene el potencial de reducir las brechas digitales, tecnológicas y de conocimientos, gracias al acceso libre a publicaciones científicas, datos de investigación, metadatos, y recursos educativos, entre otros. La Ciencia Abierta permite prácticas científicas más accesibles, transparentes, colaborativas, inclusivas y transdisciplinarias, en beneficio de la ciencia y la sociedad. Permite abrir los procesos de creación, evaluación y comunicación de los conocimientos científicos a los agentes sociales que están más allá de la comunidad científica tradicional.

En este ámbito, destaca el Foro Abierto de Ciencias para América Latina y el Caribe (CILAC), cuyo objetivo es fomentar el diálogo y la cooperación por medio del intercambio de experiencias y la definición de estrategias en materia de ciencia, tecnología e innovación (CILAC, 2022).

Políticas, organización y gestión de la educación superior

La CI permite el establecimiento de foros, la realización de análisis comparados y el aprendizaje mutuo de experiencias en políticas de la ES. Estas actividades de colaboración producen, a corto plazo, una mejora en esas políticas, y a largo plazo posibilitan una progresiva convergencia entre los diferentes sistemas educativos, lo que propicia a su vez mayores niveles de cooperación (Sebastián, 2002).

Vinculación y extensión

La colaboración internacional amplía las actividades de extensión universitaria, de difusión de la cultura, de vinculación de las universidades con la sociedad y de su responsabilidad social como agentes de desarrollo local y regional, mediante actividades como "cátedras itinerantes para la difusión cultural, foros, publicaciones, seminarios, talleres internacionales para estudiantes y proyectos conjuntos con un componente intercultural" (Sebastián, 2002, p.16).

Condiciones propicias para la cooperación internacional en ES

Para mejorar su eficiencia y sostenibilidad, los proyectos de CI requieren contar con condiciones tales como las que se describen a continuación.

Entorno de confianza y compromiso a largo plazo

Para un óptimo desarrollo, la colaboración necesita de un fuerte compromiso, un entorno de confianza mutua, comunicación abierta, compromiso y visión compartida entre socios.

Se precisa el compromiso a largo plazo de los académicos y, por parte de las autoridades institucionales, el suministro de los apoyos administrativos y financieros adecuados, además, de un cierto grado de flexibilidad en el desarrollo de los proyectos, por parte de las agencias financiadoras y gestores.

Rankings globales de universidades

Es clave incluir en estos *rankings* los indicadores que asignen valor a los proyectos de CI enfocados en el cumplimiento de los ODS. El ranking de *Times Higher Education* es el único que evalúa ese compromiso por parte de las universidades en los ámbitos de la investigación, gobernanza, vinculación y enseñanza (THE, 2022).

Plataformas de colaboración

Las plataformas de colaboración evitan la duplicidad de esfuerzos y la dilapidación de recursos, además de difundir los conocimientos y las buenas prácticas para las IES que desean iniciar proyectos. Ejemplo de ellas es el clúster *Higher Education and Research for Sustainable Development*, de la Asociación Internacional de Universidades, que fomenta alianzas globales entre IES a fin de desarrollar proyectos con impacto en todos los ODS.

Desafíos para la cooperación internacional

La CI en ES se enfrenta a diversos desafíos de sostenibilidad de carácter operativo, estructural y financiero; asimismo, de igualdad, solidaridad y comunicación entre socios y actores, como se describe a continuación.

De carácter operativo, estructural y financiero

La pandemia de covid-19 ha afectado la CI en diferentes aspectos. La drástica disminución de la movilidad internacional ha provocado un descenso en las oportunidades de establecer contactos con socios potenciales, lo que podría saldarse por un decrecimiento importante de las colaboraciones en los próximos años.

Por otra parte, si bien la virtualidad incrementa la rentabilidad y sostenibilidad de las colaboraciones, la brecha digital sigue limitando la participación de estudiantes y académicos en actividades que se realizaban presencialmente con anterioridad.

Asimismo, se subraya con frecuencia la carencia de capacidad institucional de las IES del Sur global para participar en proyectos de CI, debido a deficiencias en habilidades técnicas de los gestores, así como a la ausencia de procesos internos y de una insuficiente infraestructura para respaldar esas iniciativas. Por estas razones, los financiadores suelen dar preferencia al liderazgo de las IES del Norte global, por lo que se recomienda consolidar la construcción de capacidades en estos aspectos entre los actores del Sur global (IES, ONG y gobiernos).

Las estructuras de gobernanza y de gestión de las IES suelen también ser altamente complejas y resistentes a los cambios, lo que plantea desafíos importantes para aquellas colaboraciones cuyo objetivo es impulsar la transformación institucional (British Council, 2021).

La dependencia de la financiación a corto plazo plantea dificultades para muchas colaboraciones internacionales, especialmente para la sostenibilidad de sus resultados. Se observa que la existencia previa de relaciones de trabajo y de relaciones personales entre participantes influye positivamente en la colaboración, permitiendo que esta continúe más allá de la terminación de lo acordado (Jooste et al., 2015).

Solidaridad y equidad entre socios

Dentro de las acciones de colaboración, es común observar diferencias y asimetrías entre socios. En este marco de situaciones adversas, la colaboración debe realizarse en base al apoyo solidario hacia aquellos países que no pueden cumplir total o parcialmente con alguna actividad que sea de su interés (OCDE, 2019).

Comunicación y diálogo con otros actores

En el marco de la colaboración, el diálogo y la interacción con otros actores locales, nacionales e internacionales, es fundamental. En el caso de los proyectos educativos, debería vincularse con las políticas educativas nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, en aras de incrementar su impacto. El diálogo con otros bloques regionales y organismos internacionales es también crucial para favorecer la convergencia de objetivos y perspectivas a nivel global (OCDE, 2019).

Mayor sostenibilidad

Para mayor eficacia y sostenibilidad, es fundamental que la colaboración se organice alrededor de ciertos principios y lineamientos, tales como: a) la determinación de las prioridades de desarrollo por parte de los participantes, con base en sus contextos específicos; b) enfoque puesto en los resultados, para lograr el fortalecimiento de las capacidades locales; c) alianzas inclusivas basadas en la apertura, la confianza y el aprendizaje mutuo; d) transparencia y rendición de cuentas entre socios, beneficiarios y partes interesadas; e) mayor difusión de los resultados en comunidades fuera del ámbito de la ES, a fin de lograr mayores impactos sociales (British Council, 2021).

Cooperación internacional e iniciativas de integración regional

En la actualidad, buena parte del progreso de los países depende de las coyunturas geopolíticas estratégicas y de sus habilidades para insertarse en bloques regionales y subregionales, con la finalidad de desarrollar estrategias conjuntas de cooperación en los ámbitos económico, político, productivo, financiero, administrativo, ambiental y social, en beneficio de sus Estados miembros (Siufi, 2009).

En ALC existen varias iniciativas de integración a nivel regional y sub-regional, tales como:

- El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), cuyo objetivo es conformar un espacio educativo común como eje del proceso de integración del MERCOSUR. Fomenta la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional.
- El Programa de Movilidad Académica Regional (MARCA), también del Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que impulsa la movilidad de académicos y estudiantes por medio de la acreditación y reconocimiento de títulos, así como el

intercambio de buenas prácticas didáctico-pedagógicas y el aprendizaje de idiomas (MARCA, 2022).

- La Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, que tiene como objetivo estratégico construir un área de integración con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; fomentando la formación de capital humano y la integración académica entre sus Estados miembros mediante la movilidad académica y el desarrollo científico y tecnológico (Alianza del Pacífico, 2022).
- El Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de ES para América Latina y el Caribe, promovido por la UNESCO, que facilita la movilidad académica y crea capacidades para la integración regional.
- El Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, cuyos propósitos son lograr una mayor compatibilidad entre programas y sistemas educativos de ALC mediante una mejor articulación entre sistemas nacionales de información; fomentar el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas; promover la movilidad intrarregional de académicos, estudiantes, investigadores y personal administrativo; e impulsar la educación virtual, entre otros (ENLACES, 2022).
- El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo y el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global. Ambos programas, nacidos como redes de colaboración científica Norte-Sur, evolucionaron hacia redes más horizontales de CSS. En la actualidad, contribuyen a la integración regional, fomentando una mayor cohesión y homogeneidad en los mecanismos de políticas científicas de los Estados miembros (Gual Soler, 2020).
- El Programa de Internacionalización de la ES y CI del gobierno argentino, que promueve la internacionalización de las IES, apoyándose en la cooperación bilateral con países de ALC, principalmente Brasil, y la cooperación multilateral con organismos regionales como MERCOSUR y UNASUR. Asimismo, dicho programa pretende fortalecer la integración de América del Sur, mediante la movilidad académica a nivel de posgrado y la acreditación y el reconocimiento de títulos (Oregioni, 2013).
- El Espacio Común de Educación Superior América Latina y el Caribe – Unión Europea, el cual dio impulso al proyecto ALFA Tuning América Latina, de gran impacto en el entendimiento y la armonización de los sistemas de ES de ambas regiones (Siufi, 2009).

La Cooperación Sur-Sur y Triangular

La CSS y la CTr son complementos de la CNS, que permiten crear respuestas nuevas e innovadoras ante los desafíos socioeconómicos y ambientales de los países en desarrollo, que van desde la pobreza y la educación hasta la igualdad de género y el cambio climático. Estos apoyos buscan encontrar soluciones eficaces mediante la cooperación técnica entre ellos y alianzas innovadoras con los Estados, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado. Nacen del interés y entendimiento mutuos, creando una relación horizontal entre socios por medio de una asociación entre iguales.

Se trata de nuevos modelos de CI que aceleran el desarrollo humano, compartiendo dentro de las regiones y entre ellas los enfoques generados por los propios países en desarrollo. Se basan en la transferencia de conocimientos y el paradigma de la cooperación solidaria, y juegan un papel transcendental en la consecución de los ODS mediante la movilización de recursos financieros alternativos en torno a los problemas de desarrollo de los países del Sur global.

La CTr complementa la CSS al abrir nuevas posibilidades de cooperación a través de una combinación de financiación y conocimientos que no estarían disponibles de otro modo. Permite tender puentes entre diferentes socios donantes y genera procesos de fortalecimiento institucional a nivel regional. Además, favorece la integración regional gracias al aprovechamiento de las capacidades locales y de la experiencia adquirida en la región en los procesos de desarrollo. Lo anterior contribuye a la estabilidad social y económica y al fortalecimiento de las instituciones regionales (GNUDS, 2019).

En la CSS y la CTr intervienen actores estatales (Estado, gobiernos nacionales, locales y regionales; empresas e instituciones financieras de carácter público; asociaciones y fundaciones públicas; esquemas de integración regional; plataformas de concertación regional y organismos multilaterales); actores no estatales (ONG, asociaciones y fundaciones privadas, empresas privadas filantrópicas, cámaras de comercio, universidades, redes académicas y científicas, sindicatos) y actores mixtos (empresas de capital privado-público, entidades financieras público-privadas, redes de investigación público-privadas, alianzas público-privadas).

Los gobiernos locales y regionales cobran especial relevancia en la planificación y en la ejecución de las políticas nacionales de desarrollo y de implementación de los ODS. Asimismo, el sector privado empresarial y financiero representa una fuente importante de recursos económicos y de capacidades técnicas y logísticas claves cuando los recursos públicos son limitados. Por ello es preciso que los países fortalezcan los marcos regulatorios que impulsan las alianzas público-privadas. Por su parte, las universidades, las redes académicas y científicas, así como los centros de investigación, son actores claves para estudiar las mejores prácticas de la CSS y CTr, y proponer mecanismos de mejora para lograr una mejor articulación entre la agenda internacional y las necesidades y capacidades nacionales de desarrollo.

En ALC, los actores y agentes de la CSS ejercen un rol dual, como receptores de AOD y como receptores y oferentes de CSS y CTr. Argentina, Brasil, Chile y México se han convertido en socios emergentes en lo referente a la CTr, gracias a su grado de desarrollo y las capacidades de su sector público y privado, y por incorporar en sus prioridades de política exterior la actuación en la CSS. Estas naciones han logrado aumentar su presencia y visibilidad internacional como países con una cada vez mayor responsabilidad en los asuntos globales.

Los países más activos en la CTr con respecto a ALC son Alemania, Canadá, España y Japón, principalmente en apoyo al fortalecimiento de las iniciativas regionales.

Pequeñas y grandes naciones del Caribe, de América Central y de América del Sur se han visto ampliamente beneficiadas por la CTr. Ejemplo de ello es el Marco Estratégico México-España, cuyas acciones fomentan el intercambio de conocimientos entre ambos países y su transmisión hacia Centroamérica y el Caribe, como es el caso del uso de las TIC para cursos en línea y la formación de redes de profesionales en diversas materias (AECID, 2022).

Para una mayor eficacia de la CSS y CTr, se recomienda fortalecer aspectos como: a) la apropiación de las acciones de colaboración por parte de los países receptores; b) la sostenibilidad, entendida como la continuidad y alineamiento de las estrategias nacionales de desarrollo; c) la construcción de capacidades técnicas e institucionales en los países receptores; d) la gestión eficaz en contextos culturales e institucionales diferentes; e) la complementariedad entre las partes implicadas, en términos de conocimientos, capacidades técnicas y fortalezas institucionales.

Alianzas globales para el desarrollo sostenible

Estas alianzas buscan incrementar el apoyo internacional para la creación de capacidades en los países en desarrollo mediante la CNS, la CSS y la CTI; **optimizar** la cooperación regional e internacional en materia de CTI; propulsar la coordinación entre los diferentes mecanismos y programas de CI y respaldar los planes nacionales para el cumplimiento de los ODS. Asimismo, proponen combinar recursos complementarios de la CI, compartir riesgos, elevar los niveles de calidad y ampliar las intervenciones en los países y entre las regiones. En ellas intervienen actores de la sociedad civil, de los sectores económicos, gobiernos, ONG, fundaciones e instituciones académicas y de investigación. Representan una nueva forma de trabajar y actuar colaborativamente a escala nacional, regional y global.

Como ejemplo, se puede mencionar a la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), promovida conjuntamente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se trata de una plataforma que reúne a diferentes tipos de actores en materia de desarrollo: gobiernos nacionales y locales, sociedad civil, sector privado, sindicatos, parlamentos y círculos filantrópicos, a fin de compartir experiencias y promover buenas prácticas para mejorar la eficiencia de todas las formas de cooperación.

En el ámbito de la ES, se pueden citar la Iniciativa de la Educación Superior para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, cuya finalidad es integrar ese tipo de desarrollo en la enseñanza, la investigación y otras prácticas de sostenibilidad; y la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es generar soluciones prácticas para el logro de los ODS mediante redes académicas de más de 800 universidades y grupos de estudios.

Este nuevo enfoque de cooperación entre naciones puede apoyar a ALC a superar sus trampas de desarrollo (productividad, vulnerabilidad social, institucional y ambiental), haciendo de la CI un instrumento facilitador del desarrollo³⁷. Para lograr este objetivo, la OCDE (2019) recomienda que ALC fomente alianzas incluyentes y multiactorales (público-privadas, con la

³⁷ Ejemplos de CTI en este ámbito son el proyecto sobre "Empredimiento y desarrollo empresarial en Mesoamérica", entre la Unión Europea y Colombia junto con países centroamericanos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); y el proyecto sobre la "Mejora de la gestión y el uso sostenible de bosques, áreas protegidas y cuencas hidrográficas en el contexto del cambio climático", entre Alemania, Marruecos y Costa Rica.

sociedad civil y con el sector académico, entre otras.); impulse el desarrollo de las capacidades locales; amplíe los diálogos sobre políticas públicas; fortalezca sus marcos normativos e institucionales; mejore la política fiscal, la producción estadística y la accesibilidad a la información; el intercambio de conocimiento, la transferencia tecnológica y la cooperación en CTI; y una mejor coordinación entre las actividades de CI con la planeación nacional de desarrollo y con las prioridades globales.

Asimismo, ALC debe redoblar sus esfuerzos para avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural; vincular las acciones y resultados de sus estrategias de CSS y CTr con el cumplimiento de los acuerdos regionales y globales (Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo o la Agenda 2030); contribuir a la reducción de las asimetrías regionales y las brechas estructurales mediante asociaciones innovadoras de cooperación; mejorar sus sistemas de registro y análisis de la CSS y CTr, y promover las relaciones con socios extrarregionales que posibiliten el desarrollo sostenible de la región (CEPAL, 2019).

Reflexiones finales

La Agenda 2030 plantea superar el enfoque compartimentado de los Objetivos del Milenio, concediendo mayor importancia a los medios de implementación. En este contexto, la CI se ve como una herramienta con el potencial de crear sinergias y tender puentes entre las diferentes iniciativas y actores. Se busca aprovechar los efectos multiplicadores de la colaboración, a fin de maximizar el impacto de los recursos disponibles en un marco de solidaridad global y transferencia de conocimientos, mediante un enfoque universalista que supere el paradigma Norte-Sur y priorice la CSS y la CTr.

Para lograr estos objetivos, se recomienda a nivel global aumentar el apoyo internacional para la construcción eficaz de capacidades en los países en desarrollo, a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de los ODS; optimizar la coordinación entre los diferentes mecanismos y programas de CI existentes, e identificar las alianzas con mayor potencial para respaldar la acción internacional, regional y nacional.

A nivel de los sistemas de ES, se recomienda desarrollar marcos políticos, recursos y capacidades para la colaboración internacional; establecer políticas nacionales y regionales

que fomenten la movilidad internacional de académicos y estudiantes, la internacionalización de la investigación y del currículo; convertir las políticas de CTI en elementos integrales de las estrategias nacionales de cumplimiento de los ODS; construir sistemas de CTI con estructuras organizacionales eficientes y con mejor articulación entre sus diversas políticas, fomentando la interacción entre investigadores, empresas, consumidores, desarrolladores de productos, ingenieros y científicos; incrementar la CI en el ámbito de los Parques Científicos y Tecnológicos; diseñar y promover políticas nacionales y regionales para la Ciencia Abierta; impulsar las iniciativas de integración regional y la conformación de espacios educativos comunes; conformar mecanismos para el reconocimiento y revalidación de créditos y títulos a nivel regional e internacional; integrar perspectivas interculturales y globales en la formación docente para una educación dirigida hacia la ciudadanía global.

En el rubro de la internacionalización, se recomienda su institucionalización en la misión, cultura y quehacer de la ES; incrementar su contribución social mediante la organización de las actividades internacionales en torno a los ODS; implementar reformas estructurales para facilitar la colaboración, consolidar y profesionalizar sus estructuras de gobernanza y de gestión; fomentar una internacionalización inclusiva; y promover el establecimiento de consorcios y redes en apoyo a la internacionalización del currículo y de la investigación.

Respecto a los proyectos de CI, es estratégico mejorar aspectos como la equidad entre socios y los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo; alcanzar una mayor sostenibilidad mediante el financiamiento de largo plazo; ampliar la difusión de resultados a través de plataformas de colaboración y observatorios de buenas prácticas; elaborar marcos normativos y operativos para incrementar la eficacia de la CSS y CTr; e impulsar el diálogo horizontal multiactor, a fin de lograr una mejor articulación de los esfuerzos en favor del desarrollo.

Referencias

AECID. (2022, noviembre 28). La AECID en México. <https://aecid.org.mx/aecid-en-mexico/>.

Alianza del Pacífico (2022). *Plataforma de movilidad estudiantil y académica de la AP*. Becas Alianza del Pacífico <https://becas.alianzapacifico.net/>.

British Council. (2021). *Role of International Higher Education Partnerships in Contributing to the Sustainable Development Goals. Final Report for the British Council and Association of Commonwealth Universities*.

<https://www.britishcouncil.org/education/he-science/knowledge-centre/partnerships-collaboration/international-higher-education-partnerships-and-sdgs>.

- Cepal. (2019). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/S1900433_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y.
- CILAC. (2022). *¿Qué es el CILAC?* Foro Abierto de Ciencias de América Latina y el Caribe. <https://forocilac.org/que-es-cilac/>.
- Enclases. (2022, noviembre 28). *Sobre nosotros*. Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior. <http://espacioenlaces.org/nosotros/>
- Gacel-Ávila, J. (2018). Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. En P. Henríquez Guajardo (Coord.) *Conferencia regional de educación superior de América Latina y el Caribe. Córdoba, 2018. Resúmenes ejecutivos*. (pp. 45-86). UNESCO-IESALC y Universidad Nacional de Córdoba. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372633/PDF/372633spa.pdf.multi>.
- Gacel-Ávila, J. (2003). *La internacionalización de la educación superior, paradigma para la ciudadanía global*. Universidad de Guadalajara. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261634>.
- GNUDS. (2019). *Manual básico sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-12/SP-UNSDG-SDG-Primer.pdf>.
- Gual Soler, M. (2020). *Diplomacia científica en América Latina y el Caribe. Estrategias, mecanismos y perspectivas para fortalecer la diplomacia de la ciencia, tecnología e innovación*. UNESCO. <http://forocilac.org/wp-content/uploads/2020/11/PolicyPapers-DiplomaciaCientifica-ES.pdf>
- Jooste, N., de Wit, H. y Heleta, S. (Eds.). (2015). *Higher education: partnerships for the future*. Unit for Higher Education Internationalisation in the Developing World, Nelson Mandela Metropolitan University. http://erasmusplusriesal.org/sites/default/files/9_higher_education_partnerships_for_the_future.pdf
- Leask, B., Beelen, J. y Kaunda, L. (2013). Internationalisation of the curriculum: international approaches and perspectives. En H. de Wit, F. Hunter, L. Johnson y H.G. van Liempd (Eds.). *Possible futures: the next 25 years of the internationalisation of higher education* (pp.187-205). European Association for International Education.
- Maldonado, X. (2009). Política CTI desde la cooperación multilateral: oportunidades para parques tecnológicos en América Latina. *Visión Gerencial*. 1, 90-104. <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545883009.pdf>.
- MARCA. (2022, noviembre 25). Sobre el MARCA. Programa de movilidad académica regional. https://programamarca.siu.edu.ar/programa_marca/sobre_prog_marca_objetivos.html.
- Martínez, I. (2019). *La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: una mirada al caso vasco*. [Tesis doctoral, Universidad del País Vasco]. https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/45221/TESIS_MARTINEZ_MARTINEZ_IGNACIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- MERCOSUR. (2022, noviembre 25). *Programa de Apoyo al Sector Educativo (PASEM)*. <https://edu.mercosur.int/es-es/62-comissao-ad-hoc-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul/38-comision-ad-hoc-del-programa-de-apoyo-al-sector-educativo-del-mercosur-cahp->

[pasem.html#:~:text=El%20PASEM%20se%20propone%20desarrollar,de%20estudios%2C%20e%20aprendizaje%20del.](#)

- OCDE. (2019). La cooperación internacional como facilitadora al afrontar nuevos retos nacionales y mundiales. En *Perspectivas económicas de América Latina 2019, Desarrollo en transición*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.
- Oregoni, M. S. (2013). La universidad como actor de la cooperación Sur-Sur. El caso de la Universidad Nacional de La Plata en la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM). *Integración y Conocimiento*, 2(1), 56-67. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/5893>.
- SDSN Australia/Pacific. (2017). *Getting started with the SDGs in universities: a guide for universities, higher education institutions, and the academic sector*. Australia, New Zealand and Pacific Edition. Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific, Melbourne.
- Sebastián, J. y Barrere, R. (2018). Internacionalización de la investigación en América Latina y el Caribe. En J. Gacel-Ávila (Ed.) *Educación Superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. Balance regional y prospectiva* (pp. 111-154). UNESCO-IESALC y Universidad Nacional de Córdoba. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372633/PDF/372633spa.pdf.multi>.
- Sebastián, J. (2002). Oportunidades e iniciativas para la cooperación iberoamericana en educación superior. *Revista Iberoamericana de Educación*, 28, 197-225. <https://www.redalyc.org/pdf/800/80002808.pdf>.
- Siufi, G. (2009). Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior. *Educación Superior y Sociedad*, 14(1), 118-145. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186780>.
- THE. (2022, 25 de noviembre). *Global universities' progress towards the sustainable development goals revealed in impact rankings 2022*. The Times Higher Education.
- UNESCO. (2022). *Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior. Hoja de ruta propuesta para la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior WHEC2022*.
- UNESCO. (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113878_spa.
- UNESCO-IESALC. (2022). *Consulta de América Latina y el Caribe para la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO*. Temática: Cooperación internacional para mejorar sinergias. Inputs LATAM.

10 Los futuros de la educación superior



Los futuros de la educación superior en América Latina y el Caribe

Norberto Fernández Lamarra³⁸

Introducción

Este trabajo sistematiza las aportaciones realizadas sobre la construcción del futuro de la educación superior por parte de diferentes actores de América Latina y el Caribe (ALC), como preparación para la Conferencia Mundial de Educación Superior que se realizará en el mes de mayo de 2022. Su producción permite no solo expresar la voz de nuestra región respecto del futuro deseable para ese ámbito, sino también constituir la referencia para el diálogo con el resto del mundo durante la Conferencia.

En este sentido –y sin pretensión academicista–, integra los resultados de una revisión de la literatura en la temática y en las deliberaciones y conclusiones de la CRES-ALC de 2018, plasmadas en su Declaración y en el Plan de Acción 2018-2028, así como en una consulta específica a diversos actores de toda la región llevada a cabo por la Cátedra UNESCO “Educación y futuro en América Latina. Reformas, cambios e innovaciones”, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina). Asimismo, incorpora al análisis los productos de diversas acciones llevadas a cabo por UNESCO-IESALC como antecedentes para dicha Conferencia, siempre referidos al futuro de la educación superior: las perspectivas preparatorias, los seminarios web “Hacia la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO” y la consulta pública a líderes de instituciones de educación superior, académicos, estudiantes, gobiernos, asociaciones de rectores, redes de universidades, empleadores, organizaciones multilaterales, etc.

En términos generales, la construcción de futuros sustentables requiere condiciones que no están consolidadas en la región y que deberían fortalecerse: una cultura política de participación pluralista y de construcción de consensos y establecimiento de acuerdos, así como el desarrollo de una planificación estratégica que integre la perspectiva de largo plazo

³⁸ Cátedra UNESCO: “Educación y futuro en América Latina. Reformas, cambios e innovaciones”. Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina). El autor agradece la colaboración de Marisa Álvarez y Cristian Pérez Centeno en la producción de este trabajo.

(Fernández Lamarra et al., 2021). Pero, sobre todo, en ALC están presentes problemáticas sociales estructurales que redundan en exclusión social y en fuertes desigualdades que exceden y condicionan el desarrollo de la educación, lo que obliga a sostener objetivos del más alto nivel y avanzar expectativas para el desarrollo de la educación superior, en paralelo con la atención a objetivos básicos que ya han sido superados en otros lugares del mundo y favorecen la resolución de estas problemáticas.

Las conclusiones del artículo condensan las principales orientaciones que, según nuestra visión, deberán ponerse en marcha para atender los mayores problemas y necesidades, a fin de construir la educación superior latinoamericana y caribeña que necesitamos.

Evolución y estado actual de la temática

Los sistemas de educación superior de ALC y las instituciones que los integran requieren una reforma para responder a las demandas de un futuro complejo, diversificado e intensivo en tecnología. Este proceso de reestructuración implica la democratización del conocimiento y un compromiso claro de las instituciones con una agenda que valore principalmente la igualdad y la sostenibilidad.

A nivel global, y muy particularmente en nuestra región, en las últimas décadas se ha experimentado una significativa expansión de la matrícula en este nivel. A la vez, la oferta institucional se ha diversificado y complejizado, al incluir nuevos formatos institucionales y modelos pedagógicos. Esto ha venido aparejado con la transformación tecnológica y la valorización del conocimiento, y ha llevado a considerar a la educación superior como uno de los factores centrales para fortalecer la inclusión, el progreso social y el desarrollo humano.

Las profundas transformaciones en el mundo actual, en todas las dimensiones sociales, y las dificultades experimentadas en la educación superior para dar cuenta de los desafíos, han generado controversias con respecto a su función social y su rol en el desarrollo global. En efecto, aunque el acceso a la educación superior es considerado un derecho humano que debe ser protegido y garantizado por los Estados, en tanto bien público y estratégico (UNESCO, 2009) y bien social (CRES, 2018), el avance de los procesos de globalización y la puesta en marcha de políticas económicas, monetarias, laborales y sociales, sobre la base del Consenso de Washington, han profundizado las desigualdades e injusticias sociales. Así, aun cuando se

registra un mayor acceso de grupos sociales que nunca antes habían ingresado a la educación superior, todavía permanecen excluidos millones de habitantes de ALC, particularmente los más vulnerados (v.g. población rural, pueblos originarios y afrodescendientes, ciudadanos en condiciones de pobreza, discapacitados, desplazados y refugiados), a lo que se suma que muchos de los que logran ingresar, rápidamente desertan o tienen dificultades para continuar los estudios y concluirlos (Acevedo, 2021; Ezcurra, 2019; Miranda y Tamarit, 2021).

Simultáneamente, los procesos de mercantilización de la educación superior, que la conciben como un servicio comercializable como cualquier otro *commodity*, promueven una fuerte tendencia hacia su privatización. Así, dado que la desigual distribución de los bienes educativos depende de la desigual distribución de los recursos para "comprarlos", no se garantiza su concreción en tanto derecho ciudadano, al tiempo que se profundizan las desigualdades bajo el argumento de una distribución meritocrática (Bianchetti y Sguissardi, 2016).

Las declaraciones y posicionamientos gubernamentales democratizadores han sido ineficaces para contener el desigual desarrollo de la educación superior, lo que se traduce en la distribución diferencial en el acceso, permanencia, finalización y calidad de los servicios que se registra entre distintas regiones, géneros o grupos sociales y étnicos. La heterogeneidad resultante se expresa en altos niveles de exclusión educativa, altas tasas de desgranamiento de la matrícula, fragmentación y segmentación de los servicios educativos, y en una considerable desvinculación del sistema universitario de las necesidades sociales y productivas, afectando la relevancia y pertinencia de la formación ofrecida (Ezcurra, 2019).

Los distintos actores de la educación superior latinoamericana han expresado en todas sus Conferencias Regionales la confianza en que las instituciones de educación superior pueden contribuir al desarrollo de futuros sostenibles al establecer vínculos estrechos con las sociedades en que se inscriben, generando una capacidad propia para la producción científica y tecnológica, proveyendo pensamiento crítico de anticipación a los procesos de cambio, aportando soluciones a los graves problemas de la región e identificando lineamientos futuros para la toma de decisiones en la política pública. En definitiva, constituyéndose en instancia privilegiada de democratización, innovación e integración social.

Esta situación exige una reforma a largo plazo de la educación superior, que dé centralidad política y económica al conocimiento orientado al desarrollo equitativo, solidario y sostenible de nuestras sociedades. Así, la CRES de 2018 estableció que las cuatro líneas principales de desarrollo que debe asumir la ES con vistas al futuro son:

1) constituirse en motor de promoción y movilidad social, 2) atender las nuevas exigencias que la globalización y las sociedades del conocimiento imponen a los países de la periferia para generar una capacidad propia de producción científica y tecnológica, 3) mejorar su articulación con sus propias sociedades y 4) favorecer el desarrollo de una ciudadanía responsable con los compromisos sociales, con la sostenibilidad y con la construcción de sociedades más justas, equitativas, pacíficas y democráticas (UNESCO- IESALC, 2022, p. 59).

Específicamente, las principales características que se desean para la educación superior en el futuro se pueden sintetizar como sigue:

- *Inclusiva*: se espera que sea efectivamente un derecho al alcance del conjunto de la población, que no sólo garantice el acceso sino también la permanencia y la finalización de los estudios –en particular, de los sectores más vulnerados–, asegurando para todos los estándares de calidad, así como la pertinencia y relevancia social.
- *Articulada con la sociedad y sus necesidades*: una formación e investigación comprometidas con los valores democráticos y un ejercicio ciudadano proactivo, que desarrolle habilidades para la vida profesional y el emprendimiento, de acuerdo con las necesidades públicas y del sector productivo, en articulación con el mercado de trabajo.
- *Curricularmente flexible*: que las propuestas de formación favorezcan trayectorias diversas con instancias de decisión por parte de los estudiantes, que consideren las múltiples formas de aprender y diversas modalidades de enseñanza, así como su articulación a nivel nacional e internacional, favoreciendo la movilidad de estudiantes y docentes y la cooperación interinstitucional.
- *Intensiva en el uso de las nuevas tecnologías*: una educación que recurra a la diversidad de herramientas y recursos tecnológicos disponibles para el aprendizaje, socialice a estudiantes, docentes e investigadores en su uso, y garantice pisos de conectividad para su disposición y aprovechamiento.

- *Responsable por el desarrollo del medio ambiente y ecosistemas humanos saludables*: que integre en los procesos de formación y en su acción institucional el desarrollo de los ODS, que despliegue una capacidad de respuesta anticipatoria ante contextos dinámicos, y que favorezca la igualdad, la diversidad y la multiculturalidad, erradicando todo tipo de perspectivas y acciones racistas que favorezcan la segregación.

La experiencia derivada de la reciente emergencia del covid-19 ha dejado en claro el rol central e indelegable del Estado en la construcción de estrategias y asignación de prioridades que permitan resolver los problemas sociales, en la articulación y sinergia de los distintos sectores y actores sociales y, en particular, de los sistemas de producción de conocimiento y tecnología con la toma de decisiones informada en pro del bien general, con capacidad para contener las perspectivas sectarias y los intereses espurios. Esta misma valoración es la que se realiza en ALC para apuntalar la educación superior que necesitamos y deseamos en el mediano y largo plazo.

Análisis de los actores

En este apartado se presenta una sistematización de los principales retos y oportunidades para el futuro de la educación superior desde la perspectiva de sus actores centrales –los gobiernos, las instituciones y el sector privado– en el ámbito regional, a partir de las respuestas volcadas en las encuestas *ad hoc* mencionadas en la introducción.

El sector Gobierno

Quienes se desempeñan en la gestión de los sistemas de educación superior sesgan su perspectiva a partir de la función que les corresponde: atender los mandatos sociales que respecto a ese nivel educativo se expresa en las leyes y normas públicas, pero también las demandas y requerimientos de los distintos actores sociales, ya se trate de los estudiantes, las comunidades académicas, los sectores productivos o la sociedad en su conjunto; y orientar la acción de las instituciones para encauzarla en esa dirección, así como en la creación de las condiciones que la permitan o promuevan. Por otro lado, los responsables gubernamentales

del sector educación advierten sobre la escasez de recursos o de condiciones estructurales adecuadas para cumplir con ese mandato social.

Desde ese lugar y en perspectiva de futuro, los funcionarios asumen como oportunidad para la educación postsecundaria el reconocimiento significativo de su importancia para el desarrollo social y económico de los países. Asimismo, refieren una mayor apertura de debates y reflexión sobre la educación superior, su organización y acción, en particular a través de los aportes del nivel a la atención de la reciente experiencia pandémica global. En ese mismo sentido, puntualizan la necesidad de invertir en tecnologías de conectividad y recursos pedagógicos para fortalecer la función de enseñanza, especialmente en la modalidad a distancia.

A partir de esta lectura de la situación y de sus oportunidades, expresaron que los principales retos para el futuro son:

- Profundizar la democratización de la educación superior, ampliando su acceso y los niveles de inclusión con calidad para todos, y apuntaron además que las instituciones deben asumir un compromiso social con su entorno, que acompañe sus funciones centrales de docencia e investigación.
- Formar profesionales con una fuerte concepción humanista centrada en el desarrollo social, socialmente responsables y solidarios, con conciencia ambiental y orientados a la búsqueda del bien común a partir de modelos de formación flexibles, dinámicos, actualizados, inter y multidisciplinarios, equilibrados en términos de la formación teórica y práctica y sensibles a los cambios en el contexto.
- Incrementar la dedicación de los planteles docentes para mejorar la calidad de la educación superior y el desarrollo de la producción científico-tecnológica.
- Generar propuestas académicas más flexibles, basadas en modelos de enseñanza más creativos e innovadores, que capitalicen la experiencia de la virtualización de emergencia durante la pandemia y la incorporación de nuevas metodologías y modelos de evaluación, a lo que añadieron la promoción de acciones para la formación del profesorado en estos ámbitos.
- Recuperar los niveles de inversión educativa previos a la pandemia, focalizando el gasto en los sectores sociales alcanzados por la pobreza y la indigencia, y en aquellos que

perdieron su fuente de ingresos durante la emergencia sanitaria y que se encuentran en especial riesgo respecto al ejercicio de su derecho a la educación. También enfatizaron en la necesidad de ampliar y mejorar la conectividad a internet de estudiantes, docentes e instituciones educativas, así como la provisión de dispositivos tecnológicos y software que garanticen la conectividad y permitan la implementación y el uso generalizado de modelos híbridos de formación.

Instituciones de educación superior

En este sector, la consideración de las oportunidades y retos para el futuro dependió del rol que ocupaba el participante: docentes que se desempeñan en distintas funciones institucionales – como la docencia, la investigación, la extensión o transferencia o la gestión– o estudiantes. A tal efecto, consideraremos ambas perspectivas por separado:

Los académicos

La principal observación que realizaron en relación con las oportunidades que se abren para la educación superior en el futuro está fuertemente influenciada por la reciente experiencia pandémica. Estas oportunidades se constituyen a la vez en sus desafíos principales, en el marco de perspectivas históricas que han venido sosteniéndose y expresándose en las conferencias regionales precedentes. Sintéticamente, los principales retos identificados por los académicos son:

- Sostener el valor de la educación como un derecho y un bien público, así como el de la autonomía institucional de la universidad en un marco de fuerte responsabilidad social sustentado en los principios de inclusión e igualdad, con especial atención hacia quienes pertenecen a colectivos vulnerables o tienen su escolarización en riesgo. Será necesario, por un lado, confrontar las tendencias mercantilistas de la educación superior y, por otra parte, monitorear las trayectorias educativas por medio de sistemas de alerta temprana que permitan garantizarla en tanto bien social.
- Articular los sistemas de educación superior con los planes nacionales de desarrollo y las políticas públicas, atendiendo a sus objetivos y vinculándolos a los intereses, necesidades y principales problemas sociales de cada país. Los académicos reconocen como reto el enfoque de pertinencia social de la universidad y la relevancia de que sus desarrollos

académicos y de investigación estén alineados con las necesidades y problemas de la sociedad en que se insertan.

- Integrar los sistemas nacionales de educación superior, en especial dentro de ALC, de cara a su articulación y a la construcción de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, promoviendo la cooperación internacional y el desarrollo de redes y asociaciones universitarias y académicas. En este orden, la pandemia develó procesos de cooperación a través de iniciativas de internacionalización virtual, que se reconocen como un capital para impulsar la articulación entre las universidades de la región.
- Orientar la acción de producción de conocimientos y de formación hacia un desarrollo socioambiental sostenible, para lo cual habrán de promoverse experiencias de aprendizaje relevantes y dirigidas a desarrollar tanto las habilidades y competencias laborales, políticas y sociales necesarias en un mundo cambiante, como la proactividad en la resolución de los problemas locales y globales, en un marco de aprendizaje para toda la vida.
- Flexibilizar los programas de formación, a fin de facilitar su adaptación a nuevas necesidades y demandas de la sociedad; procurar la formación de perfiles diversos y la transdisciplinaria, además del reconocimiento de trayectos de formación que favorezcan la finalización de estudios y la movilidad estudiantil; promover el tránsito hacia carreras de menor duración, micro certificaciones y una oferta más amplia de formación continua enfocada en habilidades específicas.
- Fortalecer la formación docente inicial y continua, que permita una intervención pedagógica adecuada e innovadora, inter y transdisciplinaria, y garantice las condiciones de enseñanza, investigación y extensión en su ejercicio académico.
- Fomentar la enseñanza en formatos híbridos, que integren los métodos, herramientas y recursos propios de las modalidades presencial y virtual en el trabajo pedagógico de la postpandemia, junto con la revisión de los modelos de formación para asegurar la adquisición de competencias y habilidades necesarias para las próximas décadas.
- Reducir las brechas digitales, garantizando el acceso a la conectividad a bajo costo y a las herramientas pedagógicas necesarias para enseñar y para aprender, de manera tal que se asegure la inclusión de quienes acceden a la educación superior.

- Institucionalizar la incorporación de nuevas herramientas de TIC y de inteligencia artificial al trabajo académico, como instrumentos que podrían favorecer la ampliación de la cobertura, la permanencia de estudiantes, el desarrollo de modelos pedagógicos más flexibles y personalizados, nuevas formas de internacionalización e incluso la reducción de los costos educativos, entre otras potencialidades.
- Profundizar el desarrollo, incorporación y capacitación en nuevas estrategias digitales de enseñanza y de aprendizaje, tales como realidad aumentada, realidad virtual, inteligencia artificial, internet de las cosas (*Internet of Things*), recursos educativos abiertos (REA), robótica, gamificación o metaversos.
- Incrementar las fuentes de financiamiento alternativas de la educación superior e incentivar el desarrollo de las actividades de investigación, extensión y transferencia como generadoras de ingresos, ante la potencial restricción y congelamiento presupuestario.

Los estudiantes

El punto de vista de los estudiantes enfatiza los desafíos a resolver, más que las oportunidades que se abren para atenderlos. En términos generales, comparte perspectiva con otros actores, aunque tiene un importante sesgo futurista que está fuertemente anclado en la problemática actual. Así, su preocupación por la cuestión ambiental, tecnológica, laboral y social organiza y orienta su posición respecto a la educación superior, muy vinculada al ejercicio del derecho, para toda la población, al acceso universitario y al conocimiento, a los objetivos que deben orientar al sistema, así como a las barreras que obstaculizan todo ello. En este sentido, los estudiantes señalaron en forma prioritaria los siguientes retos:

- Ampliar la cobertura a todos los territorios, estratos sociales y colectivos vulnerados, garantizando el derecho a la educación universitaria de calidad para toda la población y favoreciendo su gratuidad.
- Asegurar la relevancia de la educación superior, a fin de promover la resolución de los principales problemas sociales –justicia social, igualdad de oportunidades, vida digna, acceso al trabajo, erradicación de la pobreza, entre los principales–, la inserción laboral futura y la capacidad de liderazgo y reflexión a nivel social.

- Actualizar los programas de formación y las metodologías de enseñanza, adecuándolos a nuevos perfiles estudiantiles, a diversas modalidades de aprendizaje y al desarrollo científico y tecnológico.
- Fortalecer la formación pedagógica del profesorado y su actualización, centrandó la enseñanza en la actividad de los estudiantes, en la vinculación de los contenidos y los métodos con situaciones profesionales realistas y reales, sobre la base de una resolución de problemas que favorezca el desarrollo del pensamiento crítico, la proactividad y la capacidad de iniciativa, la acción ética y el compromiso con el desarrollo humano, la valoración de la democracia, el respeto, la tolerancia, la empatía y la cooperación, así como la construcción de un proyecto personal profesional.
- Actualizar los sistemas y técnicas de evaluación de los aprendizajes, priorizando la evaluación formativa y promoviendo su diversificación, el trabajo cooperativo, la resolución de problemas concretos y reales, y su adecuación a diferentes perfiles de estudiantes.
- Asegurar la primera oportunidad de empleo para los jóvenes graduados a través de programas específicos de promoción, basados en alianzas públicas de las universidades con el gobierno y el sector productivo.

Sector privado

Esta perspectiva está fuertemente impregnada por su alta valoración de una adecuada articulación entre la educación superior y la sociedad, específicamente con su ajuste respecto a las necesidades y problemas sociales y, en especial, con los del sector productivo. En este sentido, los principales desafíos que identifican en la educación superior se centran en la configuración de unas instituciones capaces de formar ciudadanos activos en el ejercicio de la ciudadanía, desde una perspectiva global y de largo plazo, con las competencias necesarias para un adecuado desempeño laboral en contextos de incertidumbre y con capacidades de liderazgo, transformación y construcción de futuros social y ambientalmente sostenibles.

A partir de allí, distinguen retos para las instituciones, los programas y la docencia universitaria. Su principal visión de oportunidad se enfoca en la ventana que ha abierto la educación virtual de emergencia a partir de la pandemia del covid-19, tanto por su potencialidad pedagógica como por su accesibilidad económica.

La idea principal que se reporta desde este sector, en lo que respecta a la vinculación de la educación superior con la sociedad, remite a la profundización de la clásica teoría de la triple hélice y su evolución actual hacia la de la "quíntuple hélice"³⁹ (Carayannis et al., 2012), a través de cuyo mecanismo virtuoso se espera asegurar la conexión y el diálogo entre las universidades y los demás actores de la sociedad, una mayor pertinencia de su acción académica y un incremento en su productividad científica y tecnológica, en función de las necesidades productivas y de la estrategia de desarrollo que se establezca en cada país.

Consecuentemente, el sector privado espera de los sistemas e instituciones de educación superior:

- El desarrollo de sistemas igualitarios, inclusivos y de calidad, innovadores, orientados a la producción científica y tecnológica, y de ambientes sostenibles y seguros, capaces de reconocer las trayectorias formativas para facilitar la circulación de las personas a través del mundo.
- La formación de líderes participativos y proactivos, que resuelvan los problemas actuales sin perder de vista el futuro planetario, con conocimientos relevantes y competencias para un ejercicio ciudadano a nivel global y un desempeño laboral competente, respetuoso de las diferencias y los valores democráticos, así como del medio ambiente.
- El desarrollo de programas de formación flexibles, adaptables, inter y transdisciplinarios, sin fronteras y con alcance mundial, capaces de facilitar la diversidad de perfiles de formación y el reconocimiento de esas trayectorias educativas y de incorporar e integrar distintas modalidades de enseñanza.
- La generación de conocimientos y tecnología estratégica para el crecimiento económico de los países.
- La participación del sector privado en el diseño y entrega del currículo.

³⁹ Nos referimos a un modelo de innovación basado en cinco subsistemas que operan articuladamente para generar y promover un desarrollo social sostenible mediante el trabajo en equipo, la colaboración y el intercambio de ideas: el Estado a través de los gobiernos, la universidad a través del trabajo académico y científico, el sector productivo a través de las industrias, las empresas y el comercio; la sociedad por medio de sus sistemas de información y comunicación y de sus organizaciones, y los recursos naturales.

- La generación de espacios para el entendimiento y el reconocimiento del papel que ambos actores (universidad y sector privado) juegan en el desarrollo social y económico de una comunidad.
- La apertura para colaborar con el sector privado en el aprendizaje a lo largo de la vida, de manera tal que permita la adaptación y transición de los perfiles dentro de la era digital.

Conclusiones y reflexiones finales

Una primera consideración de la perspectiva de los principales actores acerca de lo que estiman como los principales retos y oportunidades de la educación superior, es que existe una expectativa muy amplia respecto a lo que esta puede lograr para el continente: de ella se espera mucho y todo a la vez. En general, esa confianza en el rol de la universidad no toma debidamente en cuenta ni los propios límites de la ES como sistema ni los de su intervención en el contexto en que se inscribe y en el que interviene junto con otras múltiples instituciones y sectores de la sociedad. Tampoco contempla a fondo los condicionantes sociales estructurales de ALC, que explican gran parte de la situación actual de la educación universitaria en la región.

En segundo lugar, debe señalarse un elemento común que subyace en la perspectiva singular de cada uno de los actores: la consideración de la educación como un derecho y como un bien público y social, que debe ser garantizado y que constituye, en definitiva, el fin último de toda la acción del sistema. Por eso señalan que ese valor superior no está debidamente garantizado, en razón de las fuertes tensiones derivadas de los procesos de mercantilización que operan sobre la educación superior regional. En esta consideración se incluyen las estrategias de privatización, la promoción de fuentes no públicas, alternativas o competitivas de financiamiento, la introducción de lógicas de medición de la calidad y de la productividad que no aseguran la mejora de las instituciones, ni de los procesos de formación ni de la producción científica, y la estructura de contratación y precarización laboral de los académicos. Resulta significativa la escasa mención a aspectos relacionados con la calidad educativa y los procesos de aseguramiento de la calidad, a pesar de la relevancia que tienen en el espacio de

conocimiento latinoamericano. En el mismo sentido, el foco de la mirada de los distintos actores está puesto en los retos para asegurar el acceso y en las trayectorias de los estudiantes (permanencia, tránsito y egreso).

Un tercer elemento emergente en la perspectiva de los actores fue la dramática experiencia reciente de la pandemia del covid-19 y su impacto en la educación superior, no solo por lo que implicó para cada uno de ellos la imposibilidad de sostener actividades presenciales según su tradición principal, sino porque se debieron implementar ajustes institucionales para organizar un modelo de virtualización educativa de emergencia como estrategia central, y tanto docentes como estudiantes tuvieron que adecuarse a los nuevos términos de enseñanza y aprendizaje. Además, para gran parte de la docencia, la crisis del coronavirus provocó la detención y reorientación de la producción científica y tecnológica y de las actividades de vinculación con la sociedad. Principalmente, lo que parece marcar las posiciones de los actores son los factores contextuales y sus efectos. Entre ellos se aprecia, por un lado, la restricción presupuestaria que significó para la educación –debido a la prioridad que cobraron las necesidades del sistema sanitario y el acompañamiento a la población sin ingresos o que se vio fuertemente perjudicada por la desaceleración de la economía–, que obligó a desarrollar acciones que incrementaron los costos educativos, aun cuando no había recursos para hacerlo. De otra parte, en la apreciación de los actores resalta, en términos generales, la falta de preparación adecuada por parte de las instituciones y de los docentes para desarrollar una educación no presencial; experiencia que, de todas maneras, pudieron poner en marcha después de cierta perplejidad inicial. Y, por último, la imposibilidad para grandes grupos de estudiantes de continuar sus estudios debido a dificultades económicas derivadas de la situación pandémica, la carencia de recursos tecnológicos suficientes y de adaptación a una nueva metodología de formación. Todo ello expuso amargamente desigualdades y vulnerabilidades ya presentes en el sistema de educación superior y dio lugar a otras nuevas, que no siempre se afrontaron con éxito.

Por contrapartida, existen elementos y valoraciones positivas de la experiencia pandémica que han sido rescatadas al momento de pensar retos futuros. A los fines de este informe y de la consulta realizada para producirlo, se mencionan principalmente dos: i) la capacidad de reacción del sistema de educación superior regional, al ponerse plenamente a disposición de las necesidades públicas y reorientar su acción científica, tecnológica y social para controlar la

propagación del covid-19 y producir conocimientos y tecnología relevantes; ii) el esfuerzo para garantizar, al máximo posible, la continuidad de los procesos pedagógicos basados en estrategias de enseñanza no presenciales, principalmente a través de internet.

Así, los retos y oportunidades señalados abrevan en las problemáticas y aprendizajes de la experiencia atravesada, desde la perspectiva de funcionarios, académicos, estudiantes y figuras del sector privado.

Un cuarto elemento compartido por ellos es la preocupación por el futuro ambiental planetario y la construcción de un ecosistema humano y social saludable. A este respecto plantearon que el sistema de educación superior ha de promover ese objetivo y poner en marcha las iniciativas necesarias para construirlo. De esta manera, las acciones del gobierno y las instituciones universitarias a nivel de la docencia, la ciencia y la tecnología y el compromiso con su entorno, sus propuestas de formación académica, la intervención pedagógica y el perfil de formación de sus egresados, habrán de coadyuvar a ese logro.

Es en este marco general de concepción que debe decodificarse la percepción de los principales retos y oportunidades para el futuro de la educación superior señalados por parte del gobierno, el sector privado y los distintos actores institucionales, y que requieren una acción articulada y concurrente. Como han advertido Álvarez et al., "no es posible concebir futuros sostenibles en sociedades fragmentadas y desestructuradas. La superación de la pobreza y la exclusión es prerequisite para su construcción (2020, p. 99)".

Sin duda, la pandemia agudizó y complejizó los problemas estructurales del pasado, y hoy más que nunca se requiere una urgente y profunda transformación de la universidad y de la educación superior en su conjunto para poder abordarlos en forma adecuada y adoptar el compromiso con el futuro, con responsabilidad respecto al ambiente y a las generaciones futuras. Es necesario que cada uno de los actores asuma una responsabilidad basada en la "ética del futuro" (Innerarity, 2009), considerando el futuro como resultado ineludible de las acciones del presente. O, como lo plantea la Comisión Internacional para los Futuros de la Educación, "para forjar futuros pacíficos, justos y sostenibles, es necesario transformar la educación misma" (UNESCO, 2021, p. 1).

Si estos supuestos son sostenibles en las próximas décadas, es posible imaginar un sistema de educación superior regional capaz de impulsar las transformaciones necesarias para construir

un mundo ambientalmente sostenible. Para la comunidad universitaria de América Latina, esto implica sostener un sistema capaz de hacer frente a los embates mercantilistas, en el que la educación superior se conciba como un derecho y como un bien público y social, que avanza en la reducción de las desigualdades y vulnerabilidades sociales, que enfoca su labor en el aseguramiento de trayectorias educativas relevantes e incorpora activamente los aprendizajes aportados por la emergencia de la pandemia del covid-19, principalmente el desarrollo de un modelo pedagógico que integre las nuevas herramientas tecnológicas de enseñanza y aprendizaje a las experiencias y las tradiciones de formación y de investigación. En otras palabras, un sistema de educación superior más democrático, capaz de desenvolverse con excelencia en un marco de mayor igualdad.

Referencias

- Acevedo, F. (2021). La mercantilización de la producción y de la difusión del conocimiento y sus efectos. Los universitarios como sujetos sujetados. *Revista iberoamericana de educación superior*, 12(34), 145-155.
- Álvarez, M., Fernández Lamarra, N., García, P. y Pérez Centeno, C. (2020). Re-imagining universities to democratise knowledge. In: AA.VV. *Humanistic Futures of Learning: Perspectives from UNESCO Chairs and UNITWIN Networks*. París: UNESCO.
- Bianchetti, L. y Sguissardi, V. (2016). Da universidade à commoditycidade – ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. *Mercado e Letras*.
- Carayannis, E. G., Thorsten, D. B., & Campbell, D. F. (2012). The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal Innovation and Entrepreneurship*, 1(2).
- Conferencia Regional de Educación Superior [CRES] (2018). Declaración. III Conferencia Regional de la Educación Superior para América Latina y el Caribe. Córdoba: UNESCO.
- Ezcurra, A. M. (2019). Educación superior: una masificación que incluye y desiguala. En Ana María Ezcurra (coord.), *Derecho a la educación. Expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina*. EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N., García, P. y Pérez Centeno, C. (2021). Gobernanza universitaria en la Argentina: aportes de investigación para pensar el pasado, el presente y el futuro de la Universidad. En Ganga Contreras, González Gil, Ostos Ortiz y Hernández Merchán. *Gobernanza universitaria: Experiencias e investigaciones en Latinoamérica*. Bogotá: Ediciones USTA.
- Innerarity, D. (2009). El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política. Paidós.
- Miranda, E. M. y Tamarit, F. (2021). Calidad, internacionalización y reconocimiento de derechos en la agenda de la investigación sobre la educación superior. Una mirada desde las conferencias regionales. *Revista Educación Superior Y Sociedad (ESS)*, 33(1), 57-84.

UNESCO (2009). La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. UNESCO.

UNESCO (2021). Reimagining our futures together: a new social contract for education. UNESCO.

UNESCO IESALC (2022) Diez Ejes para repensar la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe. Una contribución a la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO. Disponible en: https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2022/04/Consulta-LATAM_13.04.2022.pdf



Diez ejes para repensar la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe

Una contribución a la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO

Artículos de expertos

lesalc.unesco.org