



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

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

INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2000-2005

La metamorfosis de la educación superior



Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no suponen la expresión de ninguna opinión por parte del IESALC acerca de la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni sobre sus autoridades, ni a propósito de la delimitación de sus límites o fronteras.

Los análisis y recomendaciones sobre políticas que aparecen en este informe no comprometen el parecer del IESALC. La responsabilidad general de las ideas y opiniones expresadas corresponde a los autores.

INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2000-2005.

La metamorfosis de la educación superior.

Segunda edición digital: 250 ejemplares
Caracas, Enero 2007

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)

Teléfono: 58-212-2861020

Fax: 58-212-2862039

www.iesalc.unesco.org.ve

Depósito Legal: if 25220033701481

ISBN -980-6556-19-4

Impreso en Venezuela

Impresión digital: Watchafrog, C.A.

Diseño de Cubierta: Claudia Carranza

Diseño Gráfico: Denis Frank R.

INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2000-2005

La metamorfosis de la educación superior

Contenido

Prefacio: El Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.....	p. 9
Introducción: La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulación e internacionalización. Claudio Rama Vitale.....	p. 11

La reconfiguración de los sistemas de educación superior

1. Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas. Sylvie Didou Aupetit	p. 21
2. La evaluación y la acreditación de la calidad: Situación, tendencias y perspectivas. Norberto Fernández Lamarra	p. 33
3. Los postgrados en América Latina en la sociedad del saber Claudio Rama Vitale	p. 43
4. Antecedentes, situación y perspectivas de la educación superior virtual en América Latina y el Caribe. Ángel H. Facundo D.	p. 56
5. El financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Una visión panorámica. Francisco Rodríguez Oróstegui	p. 71
6. La legislación de la educación superior en América Latina Eduardo Castro Ríos, Karen Vázquez Maldonado	p. 79
<i>Adendum: Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cuadro Comparativo.</i> Jorge I. Mascheroni Lemes	p. 95
7. Procesos de reforma de la educación superior en América Latina. Rigoberto Lanz, Alex Fergusson y Ariana Marcuzzi	p. 105
<i>Adendum: Transformaciones recientes de los sistemas de educación superior. IESALC.....</i>	p. 112

Diversidad e inclusión

8. Educación Superior y Género en América Latina. Jorge Papadopoulos, Rosario Radakovich.....	p. 117
9. Educación superior y pueblos indígenas en América Latina y el Caribe. Manuel Ramiro Muñoz	p. 129
10. Integración/inclusión de las personas con discapacidad en la Educación Superior. María Teresa Moreno	p. 144
11. Repitencia y Deserción Univesitaria. Luis Eduardo González F.....	p. 156

Las Instituciones repensando su papel

12. La formación docente: de las normales a las universidades. Ramón Ulises Salgado Peña	p. 171
13. Instituciones de educación superior no universitaria. Humberto J. González Silva	p. 183
14. Caracterización y desarrollo de las macrouiversidades de América Latina y el Caribe. Axel Didriksson	p. 194
15. Perfil de las Instituciones Católicas de Educación Superior en América Latina y el Caribe. María Soledad Zapiola, Fernando Joaquín Llambías (colaborador).....	p. 204
16. Editoriales universitarias de América Latina y el Caribe. Leandro de Ságastizabal. Colaboradores: Lola Rubio, Ariana González Soro	p. 217

Anexos

Anexo 1: Estudio diagnóstico: estadísticas de educación superior en América Latina y el Caribe. Celina Curti	p. 233
Anexo 2. Estadísticas	p. 241

Prefacio

El Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Dada la buena acogida que tuvo el **Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La Metamorfosis de la Educación Superior**, al convertirse en un documento de referencia obligada para todos cuantos están interesados en los diagnósticos, tendencias y principales tensiones de la educación superior latinoamericana y caribeña, el IESALC decidió llevar adelante la segunda edición de esta obra en su versión inglesa, oportunidad en la que se incorporaron algunas mejoras menores que se reflejan igualmente en esta segunda edición en español.

El **Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, programa iniciado en junio de 2001, permitió identificar las áreas temáticas más apremiantes del quehacer de la educación superior en la región, para seguidamente dar paso a la conducción de un conjunto de estudios nacionales, subregionales y regionales que generaron un significativo repositorio informativo. Este cúmulo de información fue potenciado a través de espacios de reflexión que exploraron e interpretaron los hallazgos derivados de todos estos estudios, integrando múltiples voces en su análisis y debate, para luego ser sistemáticamente diseminados a través de diversos vehículos informativos, tanto digitales como impresos.

Los estudios generados en el marco del **Observatorio** permitieron, más tarde, la realización de estudios comparativos. El presente Informe tiene como propósito presentar al lector las síntesis especialmente preparadas de los diversos estudios comparativos que fueron producidos. En consecuencia, y sin temor a equivocarnos, el Informe constituye el esfuerzo más completo de sistematización de la investigación de la educación superior latinoamericana y caribeña existente hasta el momento.

Esta segunda edición conserva el mismo tratamiento metodológico y de contenidos que muestra su edición predecesora en idioma español, y aspira, de igual forma, inducir un proceso de reflexión y acción orientado a la renovación de los sistemas de educación terciarios de nuestra región, muy particularmente en los países angloparlantes a quienes va dirigido este nuevo esfuerzo editorial.

Ana Lúcia Gazzola
Directora UNESCO-IESALC

Introducción

La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización

Claudio Rama

Alvin Toffler, en su libro “El shock del futuro” en los años 70, sostenía que el mundo estaba enfrentado al inicio de fuertes cambios en su sustrato tecnológico y social, y que se estaban gestando cambios significativos en las personas, en las organizaciones y en los grupos sociales, cuyas dinámicas imponían nuevos desafíos especialmente a las instituciones de educación. Entre ellas especialmente a las universidades, como las instituciones tradicionales, generadoras y transmisoras de conocimiento, que están en el centro mismo de los “shocks”, puesto que son los instrumentos y las palancas en el camino hacia la nueva sociedad del conocimiento que se está generando a escala global y que está rediseñando el mapa político, comercial y productivo.

Este tercer “shock” que enfrentan las sociedades, golpea particularmente a los sistemas universitarios y están promoviendo en América Latina una metamorfosis de los sistemas universitarios, una mutación expresada en la Tercera Reforma de la educación superior, la cual es, sin duda, la más compleja, la más generalizada y la más riesgosa por la dimensión del impacto, la cantidad de variables en juego y la vinculación con tantas áreas de la sociedad.

La Primera Reforma: la autonomía y el cogobierno

América Latina tuvo su primera Reforma sobre la educación superior hacia comienzos del siglo XX, como respuesta a las nuevas demandas de las capas medias urbanas, a los requerimientos que implicaba la conformación de los Estados modernos, a la industrialización por sustitución de importaciones y a la vigorosa urbanización, todo lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación hacia la formación de los profesionales.¹

Este fue el detonante de la Primera Reforma Universitaria en América Latina, marcada por la Reforma de Córdoba en 1918, que se fue expandiendo e instalando por toda la región y que, al promover la autonomía y el cogobierno universitario, contribuyó decididamente a la expansión de la cobertura de las universidades públicas, superando los modelos de elite y democratizando el acceso a la educación superior a nuevos contingentes urbanos que gracias a la formación profesional accedieron a una significativa movilidad social. Tal modelo monopólico educativo universitario, público, laico, gratuito, cogobernado y autonomista, tuvo larga y destacada vigencia y se fue imponiendo progresivamente en cada uno de los países de la región hasta inicios de los setenta, cuando la crisis de los modelos económicos golpearon a las puertas de las instituciones de educación superior y sentaron las bases de una nueva transformación de la educación superior.

La Segunda Reforma: La mercantilización y diferenciación

Para entonces, un nuevo y radical movimiento estudiantil latinoamericano mostró claramente que las universidades, tal como estaban estructuradas no respondían a los nuevos escenarios políticos y económicos ni a las nuevas demandas sociales. Desde las luchas por los boletos estudiantiles, la inviolabilidad de los recintos, más y mayores niveles de autonomía y de cogobierno, la exigencia de mayores presupuestos, o la demanda de cambios curriculares, gerenciales u organizativos, el movimiento estudiantil expresaba tanto la necesidad de promover renovaciones en los sistemas universitarios como las urgencias de crecientes masas de bachilleres que presionaban para ampliar la cobertura de la educación superior. Más allá de estos movimientos, la crisis de los modelos de industrialización sustitutiva, la caída de los precios de los productos primarios - ejes ambos que estaban en la

1. Rama, Claudio, “La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006

base del modelo de inserción dominante en la economía mundial-, estaban marcando el contexto de un nuevo escenario caracterizado por permanentes crisis fiscales y de las balanzas de pagos, y por la incapacidad de los gobiernos para mantener los niveles de financiamiento que requería la educación superior pública para cubrir las nuevas demandas sociales. El incremento de los precios petroleros en los '70, las dictaduras militares, la caída de los precios de las materias primas y el cierre de los mercados para los productos aftosos, finalmente dieron el golpe final a la expansión del financiamiento público en muchos de los países de la región, e imposibilitó – desde ese momento y para siempre- que las demandas de cobertura como resultado de la expansión de la educación media fueran cubiertas en su totalidad por los tradicionales mecanismos de financiamiento públicos.

En un comienzo la continua presión estudiantil y las propias dinámicas de las universidades autónomas así como también la creación de nuevas instituciones públicas con menores ecuaciones de costos pudieron aumentar la cobertura pública, pero ello se produjo a costa de la caída relativa de los niveles de calidad. Sin embargo la respuesta finalmente fue el establecimiento de diversas restricciones al acceso automático de los bachilleres a las universidades públicas en casi todos los países de la región, y vía la libre acción del mercado se promovió una expansión desordenada de la educación superior privada. Este proceso constituyó el centro de la Segunda Reforma de la educación superior en el continente desde los ochenta, y que promovió un incremento de la cobertura en el marco de una fuerte diferenciación de las instituciones y de la calidad de los servicios educativos, y que terminó conformando un nuevo modelo universitario de carácter dual. Por un lado una educación pública cada vez más elitizada socialmente, con restricciones de acceso en base a cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público, y por el otro un sector privado pagante y con restricciones de acceso a consecuencia de los costos de las matrículas dada la desigual distribución de la renta en la región.

Tales restricciones no fueron significativas para detener las demandas de acceso a la educación superior, pero sí tendieron a afectar a los niveles de calidad, en tanto las instituciones se fueron posicionando en circuitos diferenciados de calidad, dada la ausencia en muchos países de políticas públicas de aseguramiento de la calidad y de las propias diferencias de ingresos económicos de las familias. Las nuevas demandas de miles de nuevos bachilleres que pretendían ingresar a las universidades públicas también contribuyeron a diferenciar más fuer-

temente los sistemas de educación que generaron una mayor flexibilidad de los modelos en términos pedagógicos, institucionales y organizacionales.

La Segunda Reforma se caracterizó por la instauración de un complejo modelo binario - público y privado; de alta y baja calidad; universitario y no universitario – como resultado del contexto mercantil y heterogéneo, y que promovió modelos de calidad, de precios, de financiamiento diferenciados. Ello facilitó la significativa expansión del sector privado, medido en términos de cobertura, matrícula e instituciones, sobre la base, en general, de un pequeño sector de calidad y otro mayor, orientado a la absorción de la demanda insatisfecha y con menores exigencias de calidad. Tan notable expansión privada diferenciada estuvo además asociada en sus inicios a la ausencia de mecanismos de regulación de la calidad de la educación superior y creó un desajuste estructural en el marco de un sistema totalmente heterogéneo, incontrolado y repetitivo. Este nuevo escenario permitió ampliar la cobertura social y regionalmente, pero promovió circuitos diferenciados de calidad que derivaron en el nacimiento de una nueva iniquidad asociada a la calidad de la educación superior a nivel terciario. Resultó paradójico, que la expansión de la cobertura redujo la iniquidades de acceso para mujeres y personas del interior y comenzó a facilitar el acceso de nuevos sectores, pero al tiempo conformó dos circuitos o redes de escolarización universitarias diferenciadas por sectores sociales y niveles de calidad de la educación.

Este modelo encontró límites políticos desde mediados de los noventa en los diferentes países de la región al comprobarse que se estaban conformando sistemas cuya diversificación mostraba fuertes mecanismos de exclusión, y que además no garantizaban los niveles de calidad deseados.

Pero las que realmente fracasaron fueron las creencias de los 80 de que el mercado libre podía promover altos niveles de calidad en la educación superior, al verificarse que la proliferación de instituciones y programas dentro de un esquema de total libertad en relación a la determinación precios-calidad y sin un control regulatorio que estableciera estándares mínimos, terminó produciendo un deterioro global de las certificaciones. Se asumía que serían los usuarios-clientes (estudiantes) los que seleccionarían las opciones de mejor calidad que, a su vez, serían las que el mercado de las remuneraciones sancionaría diferenciadamente, y que serían las propias universidades las que garantizarían elevados niveles de calidad, ya que los salarios de los profesionales egresados de las

■ Fases de la Educación Superior en América Latina

Modelo ES	Modelo Político	Objetivos Políticos	Instrumento
Primera Reforma: Autonomía y cogobierno Modelo monopólico público	Lógica pública. Lucha por la autonomía.	Búsqueda de fondos. Estado Educador.	Luchas Políticas Alianzas con estudiantes y partidos.
Segunda Reforma: Mercantilización Modelo dual público – privado	Diversificación. Lógica privada. Lucha por libertad de mercado. Restricciones a la educación pública.	Competencia por los estudiantes. Libertad de enseñanza.	Competitividad basada en la publicidad y en diferenciaciones de calidad - precios .
Tercera Reforma: Internacionalización Modelo Trinario (público – privado – internacional)	Lógica nacional defensiva. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Asociaciones de rectorales. Nuevo rol del Estado.	Búsqueda de regulación pública nacionales e internacionales. Incremento de cobertura. La educación como un bien público internacional.	Alianzas internacionales. Educación transfronteriza. Postgrados. Nueva competencia internacional.

respectivas instituciones estarían ajustados al valor que el mercado de demandantes de profesionales determinaría a la hora de las remuneraciones para sus respectivos títulos y para las respectivas instituciones. Tal enfoque incorrecto sobre la determinación de los niveles de remuneración en los mercados profesionales no tomaba en consideración que los estudiantes no necesariamente iban a optar racionalmente por aquellas instituciones que les permitirían mayores ingresos monetarios futuros, que los mercados carecen de información fidedigna, que los mercados laborales de las profesiones no eran tan flexibles dadas las regulaciones corporativas de las asociaciones profesionales y que ante situaciones de libertad de mercado, las instituciones iban a ofrecer diferenciados niveles de calidad de los servicios educativos en función de distintos niveles de capacidades económicas de los estudiantes dadas la desigual distribución del ingreso. Como derivación de la crítica a dichas concepciones fuertemente sesgadas por las ideas neoliberales y aperturistas, se comenzó a verificar la urgente necesidad de nuevas políticas públicas que regularan el funcionamiento de las instituciones universitarias, especialmente de las privadas, y que tendieran al establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Adicionalmente, la crisis de esta etapa de la educación superior en América Latina se produjo junto a un incremento significativo de la demanda estudiantil y del tercer “shock” sobre las sociedades a escala global, como analizara Toffler, marcado por la creciente renovación de saberes en el marco de las sociedades del conocimiento, del desarrollo de nuevas tecnologías de información

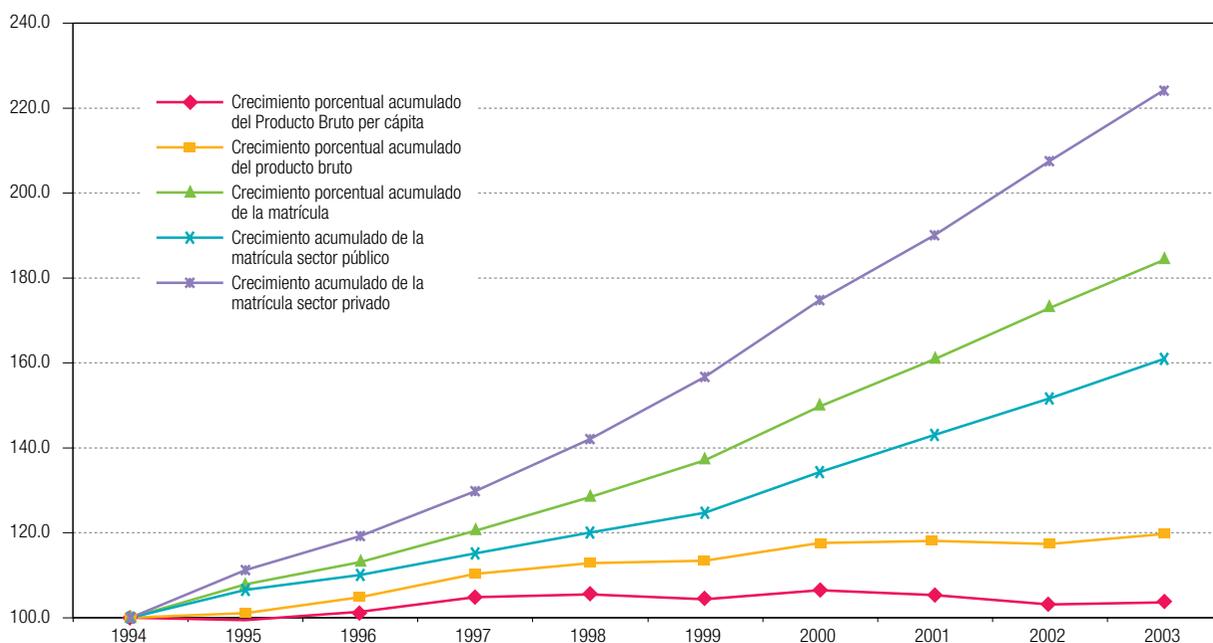
y comunicación, de la globalización económica y de la creciente internacionalización de la educación superior. Todos ellos son los fenómenos que coadyuvan a sentar las bases del inicio de la Tercera Reforma de la educación superior en el continente.

La Tercera Reforma: masificación e internacionalización

Un verdadero “shock” sufren hoy en América Latina los sistemas de educación superior a causa de la internacionalización de la ES, las nuevas tecnologías de comunicación e información, las nuevas demandas de acceso de la población, incluyendo sectores fuertemente marginados con anterioridad como los grupos indígenas u otras minorías como las personas con discapacidad o los migrantes y la presencia creciente de sociedades del conocimiento que promueven la educación a lo largo de la vida, la mercantilización del conocimiento y la renovación permanente de los saberes². Directa e indirectamente la internacionalización en curso esta promoviendo la movilidad estudiantil como parte constitutiva de las nuevas dinámicas de aprendizaje en la sociedad del saber, el establecimiento de estándares internacionales de calidad sobre la educación superior, la presión hacia nuevas pertinencias globales y locales (glocales) y la vinculación de los ciclos y procesos educativos a escala global. El impacto de las nuevas tecnologías por su parte, está contribuyendo a la globalización de la educación, per-

2. Informe Mundial de la UNESCO, “Hacia las sociedades del conocimiento”, Ediciones UNESCO, París, 2005

■ Gráfico I.1 Esfuerzo social (hogares y gobierno) en la educación superior



Nota: Cálculos propios con fuentes de CEPAL a precios constantes y de IESALC

mitiendo acortar las distancias, expandir la educación transfronteriza y las modalidades de educación en red, y al generar la educación virtual, viabilizar nuevas prácticas pedagógicas de simulación, de autoaprendizaje y de praxis, y una educación no presencial.

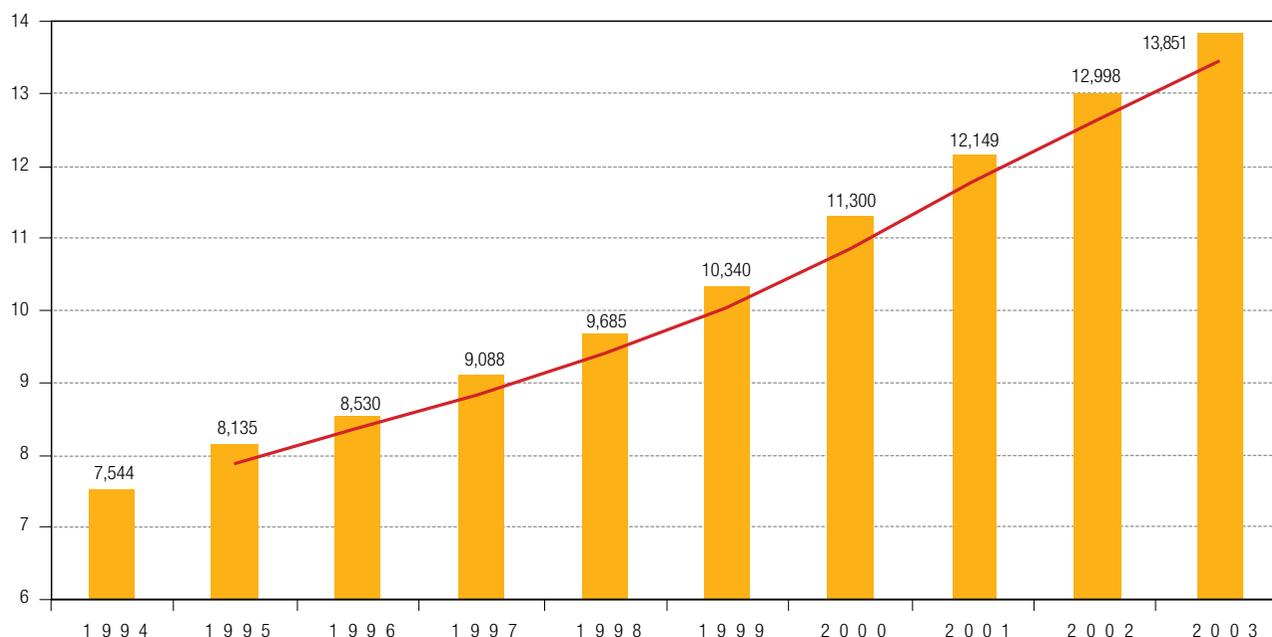
Este nuevo contexto además, está favoreciendo ampliamente a la educación, al flexibilizarla y renovarla, y también está promoviendo su masificación como respuesta de las familias. La precariedad de los empleos, la incertidumbre respecto a la sostenibilidad de los trabajos son también derivaciones de la actual globalización que incentiva a las personas a incrementar sus años de escolarización e incrementar la cobertura terciaria como escudo de defensa, como estrategia de sobrevivencia de los hogares. Así, globalización y sociedad del saber constituyen dos grandes motores que están impulsando la masificación de la educación superior en América Latina, la cual se expresa tanto a través de los niveles de competencia en los mercados laborales como de la disposición de los hogares a sacrificar rentas y tiempo para capacitarse. Esta creciente lógica de acción de las personas hacia una mayor propensión a estudiar como instrumento de defensa social, por un lado, dado que constituyen sectores sociales con menos stocks de capital cultural, reafirma los circuitos diferenciados de calidad en la educación, pero al tiempo también contribuye al desarrollo de nuevas modalidades pedagógicas e ins-

titucionales, la ampliación de las ofertas disciplinarias, una mayor flexibilización de las estructuras curriculares y por sobre todo, un nuevo rol del Estado estableciendo procesos de fiscalización y control sobre la calidad y pertinencia de la educación superior.

Los datos del cuadro son trágicamente elocuentes del esfuerzo económico que están haciendo las familias, expresado en los pagos a la educación superior y los costos de oportunidad de los tiempos de estudio. Mientras que el ingreso promedio per capita a precios constantes se ha mantenido casi estable, la matrícula de la educación privada más que se duplicó en el período, mostrando el sacrificio de renta de los hogares como resultado de un cambio en los patrones de consumo de los hogares y una mayor propensión al gasto educativo.

Así, tanto los "shocks" externos como la disposición al estudio constituyen los contextos de una verdadera metamorfosis, de una nueva reforma que, con mayor o menor intensidad, están procesando y promoviendo las universidades, las sociedades y los gobiernos en todo el mundo y poniendo a los sistemas nacionales de educación en mayor sintonía e integración, y cuyos ejes fundamentales están dados por la masificación, la nueva regulación nacional e internacional, las nuevas tecnologías de comunicación, las nuevas fronteras de la educación y los nuevos saberes.

■ Gráfico I.2 Evolución de la matrícula en América Latina 1994-2003 (cifras en millones)



Nuevos estudiantes

Las profundas transformaciones ocurridas en las universidades latinoamericanas, expresadas en un proceso de masificación, feminización, privatización, regionalización, diferenciación y segmentación, sumado a los propios cambios de esas sociedades sumadas en un proceso de urbanización, de cambio demográfico, de transformación productiva y de apertura económica, cambiaron sustancialmente el rol y las características de los estudiantes. La masificación estudiantil ha sido el eje protagónico de ese proceso dado que ello ha sido causa y efecto de la propia diferenciación. Tal proceso de expansión matricular se ha producido desde fines de los ochenta, y se ha acelerado desde mediados de los noventa. Así, el crecimiento estudiantil muestra una tendencia sostenida en el tiempo, pero que inclusive a partir del año 2000 manifiesta un incremento en su evolución. Desde ese año el cambio en la pendiente de la curva esta permitiendo un incremento adicional de casi 135 mil nuevos alumnos por año. A partir de ese año el incremento anual en la región en términos absolutos es de unos 835 mil alumnos frente a los 700 mil del período 94-99. En total, entre 1994 y el 2003, la matrícula aumentó en 83%, y ha permitido superar el techo de 15 millones de estudiantes latinoamericanos de educación superior en el año 2005.

Ese incremento de la matrícula ha sido muy superior al incremento de la población de 20 a 24 años y por

ende ha significado un incremento vigoroso de la tasa de cobertura. El continente esta atravesando un cambio demográfico significativo dado por el proceso de envejecimiento global de su población y la caída de las tasa de natalidad, que se ha expresado en una reducción de la variación interanual de la población entre 20 y 24 años que habiendo alcanzado su pico máximo de variación de 1,88% anual en 1997 ha bajado a 1,66% en 1999; 1,04% en el 2001 y 0,65% en el año 2003. Así, ambos procesos, incremento de la matrícula y caída de la variación de población de 20 a 24 años ha determinado que la tasa de cobertura terciaria en la región en los últimos diez años y especialmente desde el 2000, se haya incrementado en 62% tal como se visualiza en el gráfico I.2.

Tal proceso expresa una creciente masificación de la educación superior que se manifiesta en cambios en el perfil social del estudiantado: feminización, estudiantes del interior de los países, estudiantes como clientes, estudiantes de corto tiempo, estudiantes profesionales, estudiantes trabajadores, estudiantes a distancia, estudiantes indígenas, diversidad racial, estudiantes con discapacidades, junto a los tradicionales estudiantes blancos, urbanos y de familias de altos ingresos. Ello también se manifiesta en su peso en la sociedad. Mientras en 1994 había en promedio en la región 162 estudiantes terciarios por cada 10 mil habitantes, para el año 2003 alcanzaron a 259 por cada 10 mil habitantes.

La diversidad de sectores estudiantiles son la nueva característica principal de los nuevos estudiantes latinoamericanos. Además de hijos son padres, además de solteros casados, además de jóvenes adultos: todo está cambiando hacia una mayor semejanza con la estructura social de las propias sociedades. Sin embargo, esta masificación está trayendo varios temas adicionales a la discusión, entre los cuales una nueva realidad de deserción, repitencia y abandono, la existencia de dos circuitos de escolarización terciarios diferenciados por la calidad de la educación y que tienden a asociarse a sectores sociales diferenciados, y la incidencias sobre los mercados laborales y sobre las emigraciones de profesionales.

Nuevos ámbitos de regulación

En el marco de la nueva Reforma se está trasladando radicalmente el eje regulador de la educación superior desde las universidades – típico de la Primera Reforma- y el mercado –característica de la Segunda Reforma - hacia el Estado, que pasa a tener crecientemente nuevos roles y cometidos en la supervisión y fiscalización de la educación superior. Dentro de estos nuevos cometidos se está incorporando crecientemente la evaluación y la acreditación de la calidad, la cual es asumida, no por los gobiernos sino por agencias y organismos que se han creado para tal fin y que no responden automáticamente a las orientaciones gubernamentales. En muchos países de la región (Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Cuba, Trinidad y Tobago, Jamaica) se han creado estos organismos que están conformados por representantes de los diversos actores académicos, con un alto grado de autonomía y no dependen directamente de los Ministerios de Educación. Ellas presentan diferencias entre sí, resultado de los diversos sistemas políticos y de los distintos grados de desarrollo de sus sistemas universitarios en términos de cobertura, representación, institucionalidad y autonomía, pero en todas partes este nuevo actor universitario cumple una especie de rol de “policía académica”, al establecer niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de

las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia, y en tal sentido actúan acotando la tradicional autonomía universitaria en el sector público así como también la libertad de mercado del sector privado, a partir de determinados consensos nacionales entre las propias universidades, los colegios profesionales, los parlamentos o los gobiernos. Así, la heterogeneidad que se produjo con la creación de instituciones terciarias sin control de su calidad en la Segunda Reforma, está siendo ajustada, no sin tensiones, a través de múltiples restricciones establecidas crecientemente tanto por las agencias como por los gobiernos.³

Además de estos organismos, ha sido notable la aparición directa del Estado en casi todos los países como actor regulador y supervisor. Los tradicionales Ministerios de Educación se han dotados de brazos para actuar o en algunos casos se han creado Ministerios para la formulación y ejecución de políticas, tanto para el sector no universitario como crecientemente para regular el propio universitario.

Adicionalmente a las agencias y los aparatos del Estado, las propias Universidades han continuado creando asociaciones de rectores. Más allá de sus variedades, en el cual en algunos casos hay tanto públicas como privadas (Argentina, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Ecuador), mezclan algunas públicas y privadas (Chile, México, Nicaragua, Panamá), hay dos públicas por motivos políticos (Venezuela), solo hay privada (Uruguay, Guatemala), hay tanto públicas, privadas como también integradas (Paraguay y Ecuador), integran a todas las universidades (Colombia, Brasil), no hay privadas (Chile), hay varias privadas (Rep. Dominicana), solo hay públicas (Centroamérica), etc, es esta una nueva realidad que atraviesa el continente. Aunque en algunos casos las instituciones tienen muchos años, la mayoría de ellas se han creado desde los noventa, asumiendo además crecientemente nuevos roles y cometidos en el proceso de regulación de la educación o del establecimiento de consensos en los procesos de

3. Respecto a las diversas tensiones e interpretaciones en este proceso se recomienda el texto “Autonomía Universitaria”, Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), Bogotá 2005

■ Tasa de cobertura de la educación terciaria

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
América Latina	17,6%	18,7%	19,2%	20,1%	21%	22,1%	23,8%	25,3%	26,9%	28,5%
Variación interanual		1.1%	0,5%	0,9%	0,9%	1,1%	1,7%	1,5%	1,6%	1,6%

Fuente: lesalc y CEPAL. La tasa bruta corresponde a la relación de la matrícula sobre la población de 20 a 24 años

negociación con los Gobiernos. En los casos de Chile, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Perú, participan en la distribución de fondos, en la selección de los miembros de los organismos o en la regulación de diversos aspectos públicos en la materia de educación superior. En unos casos se mantienen fuertes tensiones entre los espacios de estos tres sectores –gobiernos, agencias y Consejos de Rectores- sobre los roles y cometidos de cada uno. Así, en el nuevo escenario institucional, si bien la autonomía pública y la libertad privada del modelo dual o binario se mantienen, se han agregado nuevas figuras jurídicas en el marco de una mayor complejización institucional y dinámicas políticas de negociación y construcción de consensos más complejas.

Sin embargo, cabe destacar que más allá de los espacios de regulación al interior de los países, crecientemente, tanto los Gobiernos como las Agencias comienzan a asumir roles y cometidos regulatorios asociados a la relación entre la nación y el extranjero, en tanto la movilidad académica, estudiantil y empresarial constituye una nueva realidad en el marco de la internacionalización de la educación superior

Estos nuevos roles se asocian crecientemente a que la educación se está conformando como un bien público internacional y en cuya regulación la comunidad internacional tiene responsabilidades. Frente al concepto del bien público que sólo establece la regulación a escala nacional y en general sobre lo privado, la internacionalización comienza a imponer un nuevo enfoque de la educación superior como un bien público internacional dadas las complejas responsabilidades de todos los Estados por la calidad, acceso y pertinencia de la educación en el mundo en el contexto de la globalización y la sociedad del saber.

Así, la educación comienza a concebirse no sólo como un derecho de segunda generación de escala nacional, sino también como un derecho de tercera generación, en el cual la comunidad internacional tiene responsabilidades - derechos y obligaciones -, para que las personas puedan ejercer a plenitud el derecho a una educación de calidad.

Nuevas fronteras geográficas

La globalización está generando nuevos escenarios de saberes a partir de nuevos datos e informaciones y promueve así la creación de espacios transnacionales de producción y transmisión de saberes y el devenir hacia las sociedades del saber. Ya no es posible analizar los tornados, las mareas, los movimientos financieros, la

■ Organismos Públicos creados desde los 90 de regulación de la educación superior (nivel de rango jerárquico)

Colombia	Viceministerio de Educación Superior
Bolivia	Viceministerio de Educación Superior
México	Viceministerio de Educación Superior
Venezuela	Ministerio de Educación Superior
Brasil	Viceministerio de Educación Superior
Chile	Dirección de Educación Superior
El Salvador	Dirección de Educación Superior
Panamá	Dirección de Educación Terciaria
Argentina	Viceministerio de Educación Superior
Rep. Dominicana	Ministerio de Educación Superior
Ecuador	Consejo Nacional de Educación Superior
Honduras	Dirección de Educación Superior (UNAH)

lluvia ácida, o la fiebre aviaria, exclusivamente en los escenarios locales, que es donde tienen incidencia, sino en los entornos globales que es donde tienen sus génesis y explicaciones.

Ello afecta las estructuras nacionales de investigación de las Universidades y sienta las bases de la creación de la Universidad global sin fronteras. La creciente movilidad de docentes y estudiantes, de los procesos productivos, de los capitales, están promoviendo una fuerte tendencia a la libre movilidad de factores y también de los procesos de creación de saberes tanto como los de su utilización.

La Universidad en su génesis fue internacional y se volvió nacional en el marco de los modelos de gestión estatales que supeditaron los objetivos de la Universidad a los intereses de la Nación, quedando encerrada en esas fronteras y peleando siempre por liberarse de esas imposiciones políticas. Desde el modelo Napoleónico de 1906, el modelo de Humboldt de 1919, los modelos Republicanos de los libertadores, el modelo Soviético de 1918 o el Modelo de Córdoba de 1918, las Universidades se aposentaron bajo lógicas políticas y nacionales de pertinencia, investigación, docencia y de acceso estudiantil. Tal realidad está siendo modificada en el marco de la creación de un proceso de integración global de las instituciones universitarias en el ámbito primero y fundamentalmente de los postgrados y la investigación en cuyos niveles parecería estarse creando una división internacional del trabajo intelectual.

En este proceso nacen además nuevas modalidades de educación sin fronteras y nuevas instituciones como las llamadas megauniversidades, destinadas a brindar

el servicio transfronterizo de educación superior a escala mundial. La educación, que históricamente era un servicio presencial y por ende no transable, gracias a las nuevas tecnologías, la creciente movilidad de docentes, estudiantes e insumos pedagógicos (libros, software, etc.) y la internacionalización de las instituciones, parece estar comenzándose a comportar bajos los supuestos de las teorías de Smith y Ricardo de localización internacional basadas en ventajas comparativas. Siguiendo esos modelos de estudio de la localización especial de las actividades y del comercio internacional, es dable concebir que las universidades fundamentalmente en los niveles de postgrados de calidad, serán parte de una división internacional del trabajo y tenderán a localizarse en las regiones con mayor dotación de recursos o fuertes demandas de saberes y de especialistas. Ante ese peligroso escenario los ámbitos universitarios en la región han protestado fuertemente la inclusión de la educación en los Tratados de Libre Comercio y en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio cuyas lógicas son de tipo económico. Ello se expresa en los términos de globalización o la mundialización, dos conceptos que difieren respecto a la forma de esta integración mundial: mientras que el primero no preserva las diversidades, la mundialización sí reconoce su existencia. Una educación sin fronteras, sin regulaciones, puede poner en jaque la cohesión social en los países en desarrollo, que requieren no sólo de profesionales, sino de verdaderos sistemas universitarios, dotados de fuertes pertinencias y de investigación local. La construcción de la solidaridad social esta asociada a la cohesión social y la educación era, es, y será aun más, el eje de la construcción de igualdad de oportunidades. La UNESCO en esta línea ha promovido directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras como respuesta a la creciente comercialización de la educación y a la necesidad de proteger a estudiantes y demás partes interesadas contra una educación superior de mala calidad.

La educación no era un bien transable porque las tecnologías no lo permitían, por la baja rentabilidad, y porque los sistemas locales tenían baja cobertura y lograban cubrir las demandas localmente. En el nuevo contexto los sistemas locales sin embargo no logran cubrir todas las demandas disciplinarias, o de calidad, facilitando así la internacionalización de la educación. Esta nueva dinámica de la educación transnacional pone a los sistemas de educación locales frente a escenarios competitivos que se articulan complejamente en un modelo tripartito de educación pública y privada locales y de educación internacional, cuyas interrelaciones crean

múltiples alianzas y complementariedades positivas y también riesgos ante la comercialización de servicios de baja calidad.

Este proceso está en curso frenético y expansivo. En una primera etapa la internacionalización de la educación superior se dio en las industrias de apoyo y se basó en exportaciones de bienes culturales, como libros o “*software*”, o en el traslado de estudiantes y docentes. La segunda fase ingresó al ámbito productivo y se formalizó en una amplia diversidad de modalidades de relaciones entre las instituciones externas e internas. Alianzas, acuerdos, esquemas de *off shore*, instalación local o sistemas mixtos, traslado de alumnos, modalidades de estudios compartidos, dobles o triples titulaciones, muchas de ellas asociadas a formas virtuales o híbridas de prestación de los servicios educativos.

La tercera fase, tal como ya se está verificando en casi toda la región, y especialmente en Chile, Ecuador, Panamá, Costa Rica y México, se manifiesta en la radicación e instalación directa de oficinas, representaciones o instituciones de educación superior de los países centrales, directamente o a través de la compra de instituciones locales.

En esta fase, la internacionalización tiene como uno de sus ejes centrales la utilización de nuevas tecnologías de comunicación e información que además de promover una educación virtual y la creación de Megauniversidades⁴ con nuevos modelos de relación costos-calidad- cobertura, promueven nuevas modalidades pedagógicas basadas en modelos de simulación, como parte de una nueva sociedad de acceso en red⁵. Los datos indican un crecimiento sostenido de la Educación Transnacional en todos los países de la región (desde un 12% de la matrícula en Bahamas, un 7,5% en Chile o apenas un 1% en Perú) asociados al grado de apertura de la sociedad y a su nivel de conectividad e informatización, y el propio desarrollo de una nueva dinámica de la educación superior que está dando sus primeros pasos y que este Informe de Educación Superior de América Latina y el Caribe 2000 – 2005 trata de abordar en sus diversas dimensiones.

4. Daniel, John, “Mega-universities & knowledge media. Technology strategies for higher education”, Kogan Page, London, 1998

5. Rifkin, Jeremy, “La era del acceso”, Paidós, Buenos Aires 2000



La reconfiguración
de los sistemas
de educación superior

Capítulo 1

Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas

Sylvie Didou Aupetit*

El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo "Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas", realizado por la autora con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC y las discusiones sostenidas en el Seminario Regional "La Educación Superior Transnacional: nuevos retos en un mundo global", Caracas, Venezuela, 7 y 8 de junio de 2004 (IESALC, Asociación Venezolana de Rectores Universitarios, Ministerio de Educación Superior). La versión completa del estudio comparativo y los informes nacionales pueden consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve

* Doctora en Ciencias Sociales, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, 1987, y Doctora en Lingüística y Literatura, Universidad de París, Sorbonne, 1983. Es investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) en México. Ha sido titular de la Cátedra Alfonso Reyes, en el Instituto de Altos Estudios de América Latina, en París y ha realizado estancias sabáticas en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Francia (IRD). Es titular de la Cátedra UNESCO – CINVESTAV sobre "Aseguramiento de calidad y proveedores emergentes de educación terciaria en América Latina".

Hoy día, reflexionar sobre la internacionalización de la educación superior y sobre la comercialización de los servicios educativos no implica solamente describir acciones de fomento sino apuntar disyuntivas

Hasta años recientes, las políticas de internacionalización de la educación superior han apuntado esencialmente a programas de movilidad académica y estudiantil y de constitución de redes, sin vínculos claros con los procesos de reforma educativa ni con la resolución de problemáticas propias. En paralelo, el fortalecimiento de proveedores transnacionales, que suministran servicios educativos con fines de lucro, también ha planteado retos inéditos.

La transparencia y la rendición de cuentas; el papel de la evaluación y la acreditación en la habilitación de los proveedores transnacionales; el reconocimiento mutuo de los títulos y la convalidación de créditos, la convergencia de los sistemas de educación superior y la arquitectura de los planes de estudio son tópicos que han cobrado una importancia crucial en lo relativo tanto a procesos de internacionalización como a provisión de servicios educativos con propósitos mercantiles, modificando profundamente miradas, abordajes y prioridades.

Hoy día, reflexionar sobre la internacionalización de la educación superior y sobre la comercialización de los servicios educativos no implica solamente describir acciones de fomento sino apuntar disyuntivas.

Introducción

Analizar las políticas de internacionalización de la educación superior adoptadas en los 90 por las autoridades gubernamentales, las instituciones y las asociaciones de educación superior implica situarlas en su contexto regional, con respecto de los acuerdos de integración económica firmados por y entre los países de América Latina, sobre todo cuando contienen disposiciones sobre el libre tránsito de los recursos humanos altamente calificados. Obliga también a esclarecer sus conexiones con las reformas orientadas a la eficiencia, la apertura y la comparabilidad de la educación superior.

Supone valorar la pertinencia de los programas de cooperación, en cuanto a fomento de la movilidad académica y estudiantil, diversificación de la oferta de formación, rediseño curricular, constitución de redes desterritorializadas, incorporación de las nuevas tecnologías y procura de fondos. Ello conduce a identificar las coaliciones de actores que conciben e instrumentan las políticas, manejando las agendas y definiendo las acciones prioritarias, en las escalas macro y sub-regional, nacional e institucional.

Para dar cuenta del cariz particular de los procesos de internacionalización es preciso evaluar las coyunturas en las cuales cobraron sentido. Asimismo lo es analizar la consolidación de un sector transnacional de provisión de servicios educativos. Dicho acercamiento no significa sólo establecer quiénes son los proveedores, cuál es su abanico de carreras, su matrícula y el monto de sus cuotas, exige la reflexión sobre las relaciones entre actores adscritos a este sector y al convencional, sobre sus modos de actuación con respecto de las autoridades gubernamentales, los *stakeholders* y los consumidores y sobre la normatividad que les concierne, garantizando su transparencia y *accountability*.

Debido a la multiplicación de investigaciones sobre los procesos de internacionalización en la región y a la producción de estudios sobre los proveedores transnacionales, por encargo del IESALC, en los últimos diez años, se han modificado los ángulos de abordaje de ambas temáticas. Los especialistas han transitado de perspectivas exploratorias y documentales a enfoques políticos: conforme con esa evolución, la internacionalización de las prácticas y la transnacionalización de los servicios educativos son considerados hoy como fenómenos paralelos, a partir de los cuales interpretar la mutación de la educación superior. El foco de los análisis consiste menos en supervisar programas y detectar las innovaciones generadas en la vida académica (dentro del binomio internacionalización hacia fuera o internacionalización en casa) que en evaluar en qué medida cooperaciones preferentes mejoraron los desempeños de los sistemas, favorecieron su reordenamiento y alentaron su convergencia con otras regiones, sustentando su mayor legitimidad y reconocimiento en los niveles nacional e internacional.

Los procesos de internacionalización en los 90: bajo el signo del voluntarismo inercial

Durante los 90, en casi toda la región, las autoridades, gubernamentales e institucionales, impulsaron la internacionalización de la educación superior para responder a la globalización y, más precisamente, a acuerdos de integración regional. Lanzaron acciones prioritarias, reforzaron o crearon organismos ad hoc de gestión, con la expectativa de utilizar la cooperación internacional, en su modalidad solidaria, para resolver disfun-

■ Estudios del IESALC sobre Internacionalización de la Educación Superior

Argentina y Brasil	Carlos Marquis (2002) <i>Nuevos proveedores de educación superior en Argentina y Brasil</i>
Bolivia	Aura T. Barba López y otros (2004) <i>Nuevos proveedores externos de educación superior en Bolivia</i>
Brasil	Rosa E. Acevedo Marin y Walterina Brasil (2004) <i>Internacionalização da educação superior no Brasil</i>
Chile	Luis Eduardo González (2003) <i>Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile</i>
Colombia	Xiomara Zarur Miranda (2004) <i>Los nuevos proveedores externos de educación superior en Colombia</i>
Ecuador	Noé Bravo Vivar (2003) <i>Internacionalización y nuevos proveedores de educación superior en Ecuador</i>
México	Sylvie Didou Aupetit (2002) <i>Transnacionalización de la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación en México</i>
Paraguay	Carmen Quintana de Horák, César M. Talavera y Carlos Martini (2003) <i>La internacionalización de la educación superior y los nuevos proveedores de educación en Paraguay</i>
Perú	Luis José Llaque (2003) <i>Estudio de internacionalización y nuevos proveedores en la educación superior en Perú</i>
Puerto Rico	Eduardo Aponte (2004) <i>Comercialización, internacionalización y surgimiento de la "industria" de educación superior en los Estados Unidos y Puerto Rico: Transnacionalización hacia la periferia</i>
República Dominicana	Thelma Camarena (2004) <i>Internacionalización de la educación superior en República Dominicana</i>
Uruguay	Roberto Brezzo (2003) <i>Nuevos proveedores externos de educación en Uruguay</i>
Venezuela	Evelyn Jaramillo y Antonio Lisio (2005) <i>Informe sobre la internacionalización de la educación superior en Venezuela</i>
América Latina y el Caribe	Gustavo Hawes B. (2005) <i>Las claves del Programa de Bolonia en perspectiva de la universidad latinoamericana y del Caribe</i>
América Latina y el Caribe	Sylvie Didou Aupetit (2005) <i>Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: Principales problemáticas</i>
Caribe	E.P. Brandon (2003) <i>New External Providers of Tertiary Education in the Caribbean</i>
Centroamérica	Marco R. Estrada Muy y Julio G. Luna (2004) <i>Internacionalización de la educación superior: Nuevos proveedores externos en Centroamérica</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

cionamientos internos y reducir las asimetrías de desarrollo entre contrapartes.

En este sentido, se negociaron programas con países centrales de Europa y con Estados Unidos y, en menor grado, con países vecinos, para intercambiar recursos humanos, formar redes de investigación, preparar profesores y adquirir equipamientos. Las instituciones de educación superior firmaron convenios con establecimientos ubicados en el extranjero con propósitos generales similares y con el objetivo particular de proponer in situ grados compartidos a sus estudiantes, conforme con modalidades mixtas, cooperativas

y con fines de lucro.

En consecuencia, el modelo dominante de movilidad de larga duración para obtener un diploma fue desplazado parcialmente por esquemas de movilidad corta, orientados a la adquisición de créditos transferibles y accesibles a partir de las licenciaturas e incluso, de las carreras universitarias cortas en dos años. También las fuentes de financiamiento se diversificaron: si bien, en algunos países, esa diferenciación pasó por una reestructuración de los programas gubernamentales de becas para estudios en el extranjero, dependió sobre todo del activismo de fundaciones privadas

El modelo dominante de movilidad estudiantil de larga duración para obtener un diploma fue desplazado parcialmente por esquemas de movilidad corta

extranjeras, tradicionalmente presentes en la región (Fundación Ford, Fulbright¹, Kellog o LASPAU) o de reciente implantación (Fundación Carolina en España), de organismos de cooperación macro regional, asociaciones nacionales, sub-regionales e iberoamericanas de universidades (ANUIES / UDUAL / AUGM/ OUI) o de redes (la de macro-universidades) y de instancias macro-regionales externas (cooperación con países de la Unión Europea). Las oportunidades de apoyos no reembolsables o bien de créditos a la movilidad se incrementaron y es probable que haya aumentado también el número de *free movers*.

No obstante los cambios en la oferta de oportunidades de movilidad, sus perfiles no se han modificado. Aunque el número de estudiantes latinoamericanos matriculados en instituciones extranjeras aumentó, alcanzando 140.179 jóvenes en 2002-2003, sus elecciones de inscripción siguen un patrón tradicional de distribución geográfica: Estados Unidos es su principal destino², seguido por Gran Bretaña, España, Francia y Alemania. En contraste, el porcentaje inscrito en otros países de América Latina es bajo, pese a la puesta en marcha de programas de movilidad intra-latinoamericana; el de matriculados en los países asiáticos o en África, dentro de la cooperación Sur-Sur, es ínfimo.

Como espacio de recepción de estudiantes extranjeros, América Latina es escasamente competitiva, registrando apenas a 19.785 jóvenes matriculados. Por ejemplo, los becarios americanos sólo van en un 2,5% a México, 2,1% a Argentina, 1,4% a Brasil y 1,3% a Chile (<http://www.iie.org>). El atractivo relativo de países como Argentina, Cuba, Chile, México y Uruguay es de cercanía y la

región continúa siendo esencialmente expulsora. Como consecuencia, la matrícula de estudiantes internacionales en relación a la nacional es baja y las oportunidades de desencadenar procesos de "internacionalización en casa" muy reducidas.

La movilidad académica es difícil de medir. Pese a ello, es de señalar que, durante la década pasada, fueron puestos en marcha programas de apoyo a la formación de docentes universitarios con un componente internacional, financiados por los gobiernos de los países de envío o por la cooperación bilateral (PROMEP y ANUIES/DAAD en México); fueron instalados programas de movilidad académica intra-regional en América Latina; fueron experimentadas acciones de entrenamiento para los posgraduados; fueron reforzadas las iniciativas para la constitución de redes de investigadores, en las escalas bi o multilaterales como ECOS Sur y Norte entre Francia y países de América Latina. Así, fueron disociándose paulatinamente tres fórmulas de interacción con las contrapartes de afuera: una se basó en una cooperación de cercanía fundamentada en la geografía y en la unidad cultural de las lenguas de comunicación compartidas; otra se fundamentó en una cooperación internacional con países anglófonos y francófonos; una tercera vinculó bloques regionales (cooperación MERCOSUR/Unión Europea).

Por su parte, las instituciones de educación superior firmaron convenios con sus homólogas para proponer licenciaturas y posgrados en co título, generalmente con la posibilidad para los egresados de obtener un título reconocido por dos o más instituciones. Las alianzas están en expansión continua y en proceso constante de diferenciación: las condiciones para obtener un grado de ese tipo son disímiles, en lo que refiere a número de contrapartes involucradas, a su perfil, a costo de las carreras (superior o similar a las convencionales), a duración (con un número variable de semestres adicionales), a criterios de inscripción (selección por criterios académicos o económicos), a cuotas, a instrumentación (con movilidad de estudiantes y/o de académicos) y a opciones de titulación (con elección de uno solo entre los grados propuestos o a más).

En contraste, las reformas curriculares destinadas a adaptar los perfiles profesionales de los egresados a mercados de trabajo cambiantes, en el país y afuera, han sido de poca monta. Salvo en los proyectos impulsados por sub bloques regionales (MERCOSUR Educativo, Centroamérica), la

1. En 2004-2005, la Fulbright otorgó más de 300 becas de postgrado y otros a estudiantes de Colombia, México, Argentina, Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Paraguay, Panamá, Bolivia, El Salvador, Brasil, Nicaragua, Jamaica, Haití, Barbados, Santa Lucía, Surinam, Belice y Antigua, por orden descendiente (<http://us.fulbrightonline.org>).

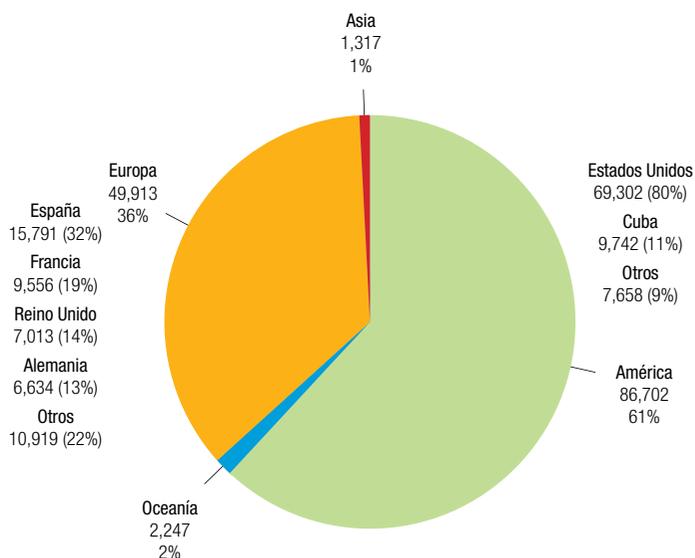
2. «América del Sur y América del Norte representan respectivamente 7% y 4% de los estudiantes escolarizados fuera de su país de origen. En su gran mayoría, estudian en Estados Unidos (...) Además de los asiáticos, Estados Unidos recibe un número importante de estudiantes del continente americano (principalmente canadienses, mexicanos, brasileños y colombianos). Así, 53% de los estudiantes suramericanos expatriados siguen sus estudios en Estados Unidos, en donde representan 6% de los extranjeros. En forma anexa, España y Portugal se distinguen por el porcentaje importante de los estudiantes suramericanos que allí cursan su carrera» (Fabre J. *Mobilité internationale des étudiants: les français vont principalement dans les pays limitrophes*. Paris, Ministerio de Educación Nacional, enero 2005, en <http://www.education.gouv.fr/stateval>)

internacionalización del currículum ha consistido esencialmente en la incorporación de materias instrumentales (idiomas extranjeros y computación) y en la apertura de carreras en áreas de alta demanda (relaciones, economía, derecho y comercio internacionales). Hasta fechas recientes, no había desembocado en una reflexión consistente y abierta sobre la estructura de los planes de estudio, los créditos y las competencias.

Los costos y resultados de los programas de internacionalización son casi imposibles de evaluar debido a la incoherencia de los datos sobre inversión, umbrales de cobertura deseados y alcanzados y beneficios producidos. Por lo general, fueron lanzados sin que los recursos humanos indispensables para su planeación y seguimiento hayan sido preparados con antelación. La insuficiente formación de gestores ha auspiciado cierta improvisación en la conducción de las políticas, inhibiendo posibilidades de adecuar los programas a las necesidades propias, situándolos en el ámbito de lo inercial más que de lo innovador y obligando a organismos asociativos o privados (UDUAL; CONAHEC) a ofrecer acciones de capacitación sobre la marcha.

Los programas de internacionalización, al expandirse, han maximizado sus impactos en sus ámbitos naturales de incidencia: incremento en el número de recursos humanos móviles, reforzamiento de las elites circulatorias, dotación creciente de TIC's,

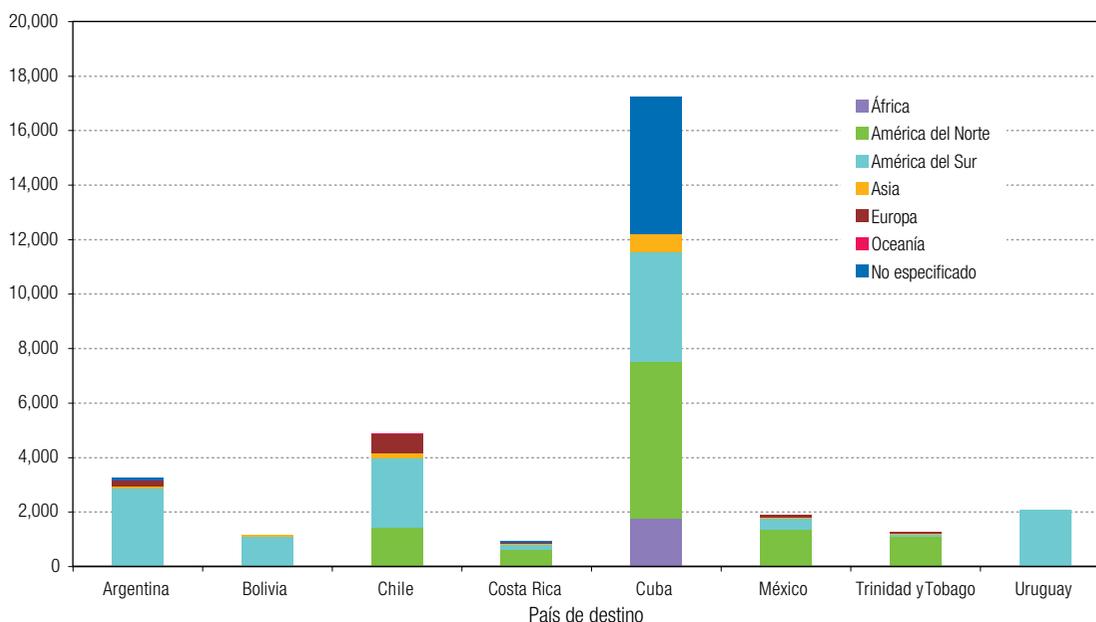
■ Gráfico 1.1 Estudiantes latinoamericanos en el extranjero por región y país de destino. 2002-2003



etcétera. Pero, al ser impulsados según esquemas verticales de toma de decisión, han contribuido a reforzar una distribución desigual de ventajas, concentrada por pequeños núcleos de actores, en lugar de favorecer su redistribución horizontal.

En forma todavía marginal, se constata un desplazamiento de la cooperación solidaria (típica y dominante en las décadas anteriores a los 90)

■ Gráfico 1.2 Estudiantes extranjeros en Latinoamérica por país de destino, según región de origen. 2002-2003



La aparición de proveedores transnacionales modificó la reflexión sobre la internacionalización de la educación superior

por una con fines de lucro. Ese tránsito hacia el mercado trasluce en la adopción de esquemas de co-inversión para los programas de internacionalización, en la oferta comercial de carreras con un componente internacional y en la constitución de organismos especializados en la venta de servicios de educación superior y de intermediación.

Comercio transnacional de servicios educativos: del consumo a la oferta

A finales de los 90, una situación inédita modificó la reflexión sobre la internacionalización de la educación superior. Se trató de la aparición de proveedores transnacionales de educación superior, los cuales prestaban sus servicios conforme con esquemas comerciales de consumo. Con algunas excepciones³, los proveedores transnacionales se instalaron en América Latina en los 90 y hacia finales de esta década y principios de la actual es cuando su consolidación se volvió un tema de indagación y, en menor medida, una cuestión política.

De hecho, el fenómeno despertó el interés de los especialistas en educación superior en América Latina en albores de la Ronda de Negociación sobre el GATS (*General Agreement on Trade and Services*) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Cancún, México, realizada en el otoño 2003. En ese momento, varios organismos asociativos, nacionales o macro-regionales recomendaron a sus gobiernos no ofertar sus servicios de educación superior, instándoles a supervisar la educación transnacional y el comercio educativo⁴.

3. En Panamá, la *Florida State University* abrió un branch campus en 1957 y la *Nova Southeastern University* en 1982. En Ecuador, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas y el *Brookdale Community College*, de Estados Unidos instalaron filiales en 1984 y en 1987. En Chile, la Universidad San Estanislao de Kostka (SEK) domiciliada en España, creó la primera de sus filiales universitarias en América Latina en 1989.

4. La Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) se declaró reiteradamente en contra del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), convocando a los gobiernos a no suscribir acuerdos ante la OMC y a recuperar la dimensión social de la educación superior -ver las cartas de Porto Alegre (abril 2002), del Salvador (diciembre 2003) y de Guadalajara (septiembre 2004) (<http://www.grupomontevideo.edu.uy>). La Unión de Universidades de América Latina UDUAL, en mayo 2004, emitió la declaración de Boyacá (Tunja, Colombia) alertando sobre las consecuencias negativas del AGCS para las universidades latinoamericanas. A escala nacional, en su XXXIV sesión ordinaria, en octubre 2003, la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) de México acordó solicitar información a la Secretaría de Economía, encargada de las negociaciones ante la OMC. La Asociación Dominicana de Rectores de Universidades exhortó a las instancias correspondientes a que los servicios educativos no sean ofertados.

La oferta transnacional y comercial de servicios educativos, en los últimos 10 años, ha pasado de estar centrada en el posgrado a atender licenciaturas, carreras en dos años y necesidades de actualización profesional. Por ejemplo, *Oracle University* (con ofertas en informática en Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela) está ubicada en el nicho de la formación más que en el de la enseñanza formal y ha consolidado sus ofertas a distancia (en torno a proveedores externos especializados⁵ o campus virtuales de instituciones tradicionales⁶). Ha sido impulsada tanto por instituciones aisladas como por redes, consorcios mixtos y empresas, en un mercado de geometría variable: aunque han sido más numerosas las instituciones que han ingresado a América Latina que las que han salido de la región, algunos campus foráneos han sido clausurados, sea porque no han cumplido con las regulaciones nacionales, sea porque no fueron rentables. En contraste, una constante del sector es la adscripción sesgada de las carreras según el área disciplinaria: mientras carreras económico-administrativas, de ciencias sociales y de humanidades son de alta demanda (al proporcionar títulos en ámbitos profesionales no considerados como de riesgo social), Ciencias de la Salud, Ingeniería, Tecnología y Agronomía tienen un oferta escasa. Otra característica concierne al éxito de los MBA en alianza.

En cambio, si bien a escala mundial la gran mayoría de los servicios educativos es prestada en inglés, por proveedores radicados en Estados Unidos, en Australia y en Gran Bretaña, en América Latina, su relevancia relativa es menor, ante la competencia de proveedores hispanófonos, primero españoles y luego latinoamericanos. Por ende, el mercado está estructurado en forma binaria: una vertiente está compuesta por proveedores externos, otra lo está por proveedores latinoamericanos, cuya oferta es consumida conforme con principios de proximidad geográfica dentro de América Latina. De manera todavía restringida, la oferta latinoamericana empieza a dirigirse a las comunidades latinas

5. Atlantic University tiene presencia en Bolivia, en Centroamérica y en México. La UNED tiene centros en Argentina (Buenos Aires y Rosario), en Brasil, en México, en Venezuela y en Perú y la UOC los tiene en Bolivia y en México.

6. En México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) tiene sedes transmisoras en 11 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela). La Universidad Blas Pascal de Argentina y la Universidad Virtual de Quilmes tienen presencia en Bolivia y en Chile respectivamente y la Pontificia Universidad de Chile está en Centroamérica.

■ Recuadro 1.1 Suministro de servicios educativos por proveedores latinoamericanos

a) Suministro comercial de proximidad

Argentina: la Universidad Católica de Salta tiene un programa de alianzas estratégicas con América Latina, la Fundación de Alta Dirección comercializa servicios en Ecuador y la Universidad de Buenos Aires lo hace en Paraguay.

Bolivia: las universidades Nur y del Valle actúan en Ecuador.

Chile: la Universidad de las Américas, la Católica de Valparaíso, la Tecnológica Federico Santa María y la Tecnológica Metropolitana están en Ecuador, la Adolfo Ibáñez está en Perú y la Diego de Portales en Argentina.

Honduras: la Escuela El Zamorano está en Ecuador.

Panamá: el CYDCYT está en Colombia.

Perú: el Colegio Particular de San Agustín de Sullana, la Universidad Particular de Chiclayo, la Universidad Ricardo Palma y el Colegio de Doctores en Educación del Perú están en Ecuador, la Universidad de Piura tiene presencia en Ecuador y en Colombia.

Puerto Rico: la Universidad de Puerto Rico está en la República Dominicana.

Venezuela: la Universidad Central de Venezuela está en Ecuador.

b) Suministro comercial a diásporas latinas

“It has been reported that two Mexican public universities, University of Guadalajara and University of Sonora, are planning to set up branches in California and Arizona respectively to serve the burgeoning population of Mexican immigrants. (...) Venezuela’s Universidad Jose Maria Vargas recently opened a campus in Florida to serve venezuelian diaspora” (OBHE, Breaking News, 22 september 2004). Con objetivos similares, desde finales de 2002, la Universidad César Vallejo de Perú firmó un contrato de colaboración con la Universidad de Miami en Estados Unidos para dar servicio a la población latinoamericana; la Universidad Técnica de Loja en Ecuador instaló tres centros asociados en Nueva York, Roma y Madrid para la diáspora ecuatoriana (Didou, 2005:25) mientras «instituciones de Puerto Rico establecieron antenas en Miami y Orlando para atender la demanda de profesionales de la comunidad hispánica de Florida y los Estados Unidos» (Aponte E. **Comercialización, internacionalización y surgimiento de la “Industria de Educación Superior en los Estados Unidos y Puerto Rico: Transnacionalización hacia la periferia.** IESALC/UNESCO, junio 2004, pág. 24)

migrantes a Estados Unidos o a Europa.

El crecimiento del sector transnacional de servicios educativos ha sido en América Latina, a la vez, rápido y circunscrito. Es complicado medir su extensión real, sobre todo en lo referente a educación a distancia y por INTERNET o a alianzas. Los datos, que conciernen esencialmente a la matrícula inscrita en los *Branch campus*, muestran un índice de captación inferior al 1% del total de la matrícula, salvo en Chile (7%) y en algunos países de América Central y del Caribe. Llevan también a interrogarse sobre las dinámicas de la oferta y de la demanda. Si bien la expectativa de las ganancias y las facilidades de instalación son claves para entender las decisiones de instalación de los proveedores externos, por el lado de la demanda, confluyen la incapacidad de acceder a la educación (pública o privada) local por falta de cupo (Brasil, Perú), las bajas tasas de atención (América Central, Colombia, Jamaica), la rentabilidad de la inversión educativa en ese sector, el suministro de programas no ofertados nacionalmente, la flexibilidad y accesibilidad de los procesos de enseñanza y la esperanza de obtener un título universitario en condiciones de extrema laxitud.

Pese a la existencia de una demanda dirigida a este sector, su consolidación ha sido criticada. En una perspectiva política, se ha discutido en qué medida ponía en jaque el estatuto de la educación

superior como un bien público, provisto y normado por el Estado, participando de la tendencia a la privatización, patente en toda la región desde los 90. En una académica, se ha reflexionado sobre las capacidades de control ejercidas por los gobiernos sobre los proveedores transnacionales. En una polémica, se ha argumentado sobre la relación entre equidad, comercialización y transnacionalización de los servicios educativos. En una económica, se ha intentado calcular el tamaño de este “mercado”, abarcando costos y beneficios producidos por el consumo nacional de servicios educativos externos y por el consumo de ofertas nacionales de formación por estudiantes extranjeros. Aunque el comercio educativo es de menor cuantía en América Latina que en otros continentes, está creciendo. Ciertos países promueven una inversión foránea en sus servicios educativos; algunas instituciones han abierto oficinas de enlace (la Universidad de Chile en Washington y la Andina Simón Bolívar, de Bolivia, en Bogotá, Colombia) o han buscado atraer capitales como las dos universidades chilenas, que han colocado “bonos en la bolsa de Santiago donde pueden eventualmente concurrir inversionistas internacionales”⁷. Los gobiernos han lanzado proyectos de co-inversión como Zona América en Uruguay⁸ o han organizado en forma sistemática

7. Informe Nacional de Chile.

8. Informe Nacional de Uruguay.

■ Recuadro 1.2 Compra de instituciones de educación superior, presencial y virtuales, por el grupo Sylvan/Laureate.

- **1998:** Sylvan/Laureate ingresa al mercado de la educación post secundaria. Adquiere Canter y Associate en Estados Unidos.
- **1999:** Compra 54% de los intereses de la Universidad Europea de Madrid, España.
- **2000:** Compra la Universidad del Valle de México, en México y la Universidad de las Américas en Santiago de Chile.
- **2001:** Adquiere la Escuela Superior de Comercio Exterior, con campus en París y en Lyon, Francia; anuncia en febrero inversión en Walden University, Estados Unidos y el 17 diciembre, una inversión en la India, operación que cancela luego.
- **2002:** Anuncia en el otoño la compra de Gion Institute of Higher Education, Suiza y la de la Universidad Tecnológica Internacional, de Estados Unidos.
- **2 de julio de 2003:** Adquiere intereses en dos universidades chilenas, la Universidad Andrés Bello y la Academia de Idiomas y Estudios Profesionales.
- **17 de noviembre de 2003:** Anuncia el acuerdo para comprar 100% de la Universidad Interamericana, con campus en Costa Rica y en Panamá.
- **1º de abril de 2004:** Anuncia compra 100% KIT e learning, en Amsterdam.
- **22 de septiembre de 2004:** anuncia la adquisición de 80% de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, Perú y del 70% de la Escuela Central de Técnicas del Entorno Industrial, en Francia.

En 2004, LAUREATE operaba una red foránea, integrada por 15 campus presenciales en 12 países de América Latina (Chile, Costa Rica, México, Panamá, Perú), de Europa (Francia, España, Suiza, Gran Bretaña, Países Bajos) y de Asia (China y, temporalmente India) (con aproximadamente 150,000 estudiantes) y por 4 campus virtuales.

Fuente: <http://phx.corporate-ir.net/>

Cómo asegurar la calidad de los servicios prestados por los proveedores externos es más preocupante que los fraudes o abusos que han sido denunciados

Se han internacionalizado las estrategias de legitimación de las instituciones, dando pie a un mercado internacional de aseguramiento de la calidad

la promoción de sus servicios educativos afuera (Comité Exportador de Servicios Educativos en las Embajadas de Chile desde 2002). Por otra parte, empresas transnacionales de servicios educativos como *Laureate* o *Apollo* han invertido en países atractivos de la región.

Otra cuestión delicada concierne a la normatividad en materia de habilitación de las sedes de instituciones foráneas, la cual oscila entre la prohibición (República Dominicana), el vacío legal (Chile, Perú, América Central) o la asimilación al régimen aplicado a las privadas (Bolivia). Así, los proveedores sólo están sujetos a un régimen particular en países como Argentina (Decreto 276/99) y Colombia –donde están obligados a asociarse a instituciones nacionales de educación superior y a funcionar como asociaciones sin ánimo de lucro⁹. Los déficits de regulación explican que los organismos de control o de acreditación tengan dificultades para ejercer sus atribuciones de control y hacer respetar sus fallos. A su vez, la promulgación de criterios más restrictivos representa un punto de tensión en el marco de las negociaciones en el GATS, dado que Estados Unidos ha demandado la remoción de todos los obstáculos al libre comercio de servicios educativos, incluyendo los legales.

El cómo asegurar la calidad de los servicios prestados por los proveedores externos es cuanto más preocupante que los fraudes o abusos que han sido denunciados (caso Consejo Nacional

de Universidades de Venezuela contra *Preston University* - Jaramillo y De Lisio, 2004:29). La acreditación de las carreras por las autoridades nacionales es por lo general considerada como un medio idóneo para aminorar los riesgos, pero no ha sido siempre fácil de llevar a la práctica. Brasil ha avanzado considerablemente en esa vía, principalmente en lo que concierne al posgrado.

Como respuesta a las exigencias (sociales y gubernamentales) de aseguramiento de calidad, ciertos proveedores nacionales ostentan acreditaciones expedidas por agencias extranjeras. Aunque algunas son prestigiosas, no es el caso de todas, por lo que los desvíos constatados conducen a reclamar la puesta en orden del mercado internacional de la acreditación. Otro asunto crucial es la utilización, por los países de América Latina, de herramientas como los **Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education**, elaborados conjuntamente por la OCDE y la UNESCO, con el propósito de proveer criterios transversales de aseguramiento de calidad para la educación transfronteriza.

Por otra parte, la discusión sobre el impacto del GATS en el sector educativo, pese a su gran intensidad, no ha avanzado en los últimos años. Además de permitir, en forma recurrente, la expresión de posiciones ideológicas encontradas, ha concernido esencialmente a los derechos de reserva y de control ejercidos por los gobiernos nacionales, el bien público y la defensa de los consumidores de los servicios educativos prestados sobre una base transnacional.

9. Informe Nacional de Colombia.

Expansión del mercado y virajes en la cooperación internacional

Internacionalización y transnacionalización de la educación superior son procesos paralelos, con intersecciones limitadas. No obstante sus diferencias, ambos han propiciado el activismo de organismos de intermediación: es notorio el repunte de agencias facilitadoras de la cooperación intra- o inter-regional y encargadas de evaluación/aseguramiento de la calidad. Parte de esos servicios especializados son prestados con fines de lucro, contribuyendo al recrudescimiento del comercio educativo.

Asimismo, la búsqueda de acreditaciones otorgadas por organismos internacionales ha propiciado la emergencia de un nuevo nicho de mercado. No sólo se han internacionalizado las instituciones sino que se han internacionalizado sus estrategias de legitimación, dando pie a la emergencia de un mercado internacional de aseguramiento de la calidad, en el cual América Latina participa como consumidor más que como proveedor. Dos fenómenos, concurrentes pero antagónicos, son el éxito de procesos de control de calidad tipo ISO para certificar la calidad de la gestión institucional y la deficiente ubicación de las instituciones de educación superior latinoamericanas en los rankings internacionales de calidad. El desfase entre los usos intensivos y exitosos de procedimientos de control de calidad, nacionalmente validados, y la baja participación de las IES en listas internacionales de excelencia¹⁰ merecería ser investigado.

Entre los cambios que afectaron los perfiles de la cooperación internacional en América Latina durante los últimos 15 años, destacan el paso de una cooperación solidaria a una *for profit*, la evolución entre cooperación asistencial y cooperación de pares, la consolidación de espacios, intra- e inter- continentales, de cooperación preferente y la dinamización de estructuras de inte-

gración educativa; en América Latina, funcionan las Cumbres de Jefe de Estado y las conferencias de Ministros y especialistas en educación superior. Se han impulsado iniciativas en educación superior en el marco de MERCOSUR (Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia), de América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México), del Mercado Común Centroamericano y del Pacto Andino. Se ha fortalecido la cooperación entre bloques, principalmente con la Unión Europea.

Esos mecanismos de integración educativa, con recursos, redes de apoyo y resultados diversos han contribuido a que nuevas temáticas sean abordadas, como el reconocimiento mutuo de los créditos, la transferencia de los títulos, la armonización de los sistemas o la circulación de las competencias. Han propiciado una renovación de la agenda y una reformulación de las prioridades. La internacionalización ha dejado de ser un objetivo preciso y se ha vuelto un marco referencial para el cambio institucional.

Iniciativas emergentes y pendientes de política

Con el aumento relativo de la movilidad de larga duración, con la multiplicación de estancias cortas afuera y con la expedición de títulos por establecimientos transnacionales, los dispositivos para la transferencia de créditos y el reconocimiento mutuo de títulos han aparecido como disfuncionales, en cuanto a legibilidad, funcionamiento interno y eficiencia. La revalidación de créditos, en países sin tradición en la materia, representa uno de los obstáculos mayores a una extensión de la movilidad de corta duración. Una normalización de los dispositivos implicaría actualizar las normas, crear centros de acopio de información y usar en forma efectiva acuerdos internacionales como el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina, adoptado en la Ciudad de México el 19 de julio de 1974¹¹. Por lo pronto, en América Latina no hay ni confianza recíproca, ni capacidad

La revalidación de créditos es un tema clave para la movilidad de corta duración

10. Es bien sabido que los *rankings* privilegian cierto tipo de instituciones de educación superior, principalmente *research universities* e incluyen una altísima proporción de instituciones situadas en Estados Unidos (33.6%) y en el mundo anglófono (el 50% si se añade Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica). No obstante, habría que reflexionar sobre la bajísima tasa de representación de las instituciones de América Latina en *rankings* como el del *Institute of Higher Education de la Shanghai Jiao Tong University*. En los 100 primeros establecimientos, no está incluida ninguna universidad latinoamericana. En el rango 101-152, están la Universidad de Sao Paulo (Brasil), en el 153-202, la UNAM (México), en el 203-300, la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y la Estadual de Campinas (Brasil), en el 301-400, la Universidad de Chile (Chile) y la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil) y en el 401-500, la Universidad Estadual Paulista (Brasil)

11. El Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe- IESALC/UNESCO y el Ministerio de Educación de Colombia organizaron una Reunión Intergubernamental de Autoridades de Agencias y Sistemas de Aseguramiento de la Calidad de la región en Bogotá, Colombia, 24 - 25 de noviembre de 2005. Como consecuencia, fue elaborada una propuesta de revisión del Convenio Regional, con énfasis específico en los procesos de acreditación y en la diferenciación entre mercado laboral y académico, revisado en abril de 2006 en otra reunión similar realizada en El Salvador.

■ Recuadro 1.3 Directrices para la provisión de calidad en la educación superior transfronteriza

- Tienen como propósitos proteger a los estudiantes y a otros sectores involucrados de una provisión de baja calidad y de proveedores sin acreditación, así como alentar el desarrollo de educación superior transfronteriza de calidad, que responda a necesidades humanas, sociales, económicas y culturales.
- En las tres reuniones de trabajo que se llevaron a cabo para su redacción participaron representantes de más de 90 países y de diferentes organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.
- Aunque no tienen un carácter obligatorio, proveen un marco internacional que al mismo tiempo reconoce la diversidad de los sistemas de educación superior.
- Están dirigidas a seis grupos de interés:
 1. Los gobiernos
 2. Las instituciones o proveedores de educación superior
 3. Las asociaciones estudiantiles
 4. Los organismos responsables de la acreditación y el aseguramiento de la calidad
 5. Los cuerpos de reconocimiento académico
 6. Las organizaciones profesionales

Fuente: OECD-UNESCO (2005). Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education

técnica para establecer o legitimar equivalencias, a nivel nacional o intra-regional, siendo alto el riesgo de que el reconocimiento y la revalidación conformen un cuello de botella. En esa óptica, urgiría discutir la contribución de la acreditación (principalmente de carreras) a la agilización de los sistemas de transferencia de grados y créditos, la duración promedio de las carreras, la identificación de competencias básicas y los componentes de los perfiles profesionales para la empleabilidad de los egresados. Mientras América Latina no reestructure la arquitectura de sus sistemas de educación superior, su capacidad de atracción como espacio de formación para estudiantes extranjeros no aumentará significativamente.

Las dificultades antes señaladas son sintomáticas de las diferencias estructurales que separan los sistemas de educación superior en la región y de las dificultades para lanzar acciones de armonización del tipo Proceso de Bolonia. Hasta ahora, los avances han sido reducidos en cuanto al impulso de políticas públicas, a pesar de que los Ministros de Educación de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC) hayan anunciado, durante su Segunda Reunión, celebrada el 14 y 15 de abril de 2005 en México, que impulsarían la comparabilidad de los sistemas de educación superior y fortalecerían mecanismos mutuos de acreditación, dentro de su Plan de Acción 2005-2008.

Pese al bajo grado de involucramiento efectivo de las instancias ministeriales en la construcción de acciones de convergencia educativa a escala regional, han sido lanzados varios proyectos cuyos propósitos son reunir condiciones para transferir créditos y revalidar títulos, mediante la acreditación regional de las carreras, la evaluación de las calificaciones con base en marcos concertados de normas de calidad o la elaboración de referentes comunes

para las competencias profesionales y un sistema compartido de créditos. Tales proyectos han tenido diversos radios de convocatoria (autoridades educativas/organismos de aseguramiento de calidad/académicos), medios y ámbitos de aplicación.

Tres ejemplos de ello son:

a) El Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR Educativo: MEXA (entre Argentina, Brasil, Paraguay + Bolivia y Chile) que, desde 1998, intenta poner en funcionamiento carreras regionales en agronomía, ingeniería y medicina, siendo los principales resultados: "El conocimiento mutuo entre las comunidades académicas nacionales de las tres disciplinas, la capacitación de personal experto de alto nivel, la creación y consolidación cooperativa de varias agencias nacionales de evaluación y acreditación y un sello de calidad académica administrado con estricto apego a normas construidas en la propia región, según procedimientos y prácticas con aceptación internacional son un saldo cultural positivo que permite alentar expectativas sobre la ampliación y profundización de los procesos de cooperación horizontal e integración en América Latina"¹².

b) TUNING, un programa de cooperación entre universidades de América Latina y la Unión Europea financiado por el programa ALFA desde 2004, que tiene como propósitos "Afinar las estructuras educativas de América Latina, principalmente en lo que refiere a la provisión de los títulos y de los conocimientos, habilidades y niveles de comprensión de los egresados certificados, identificar e intercambiar información sobre

12. Stubrin A. El Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR + Bolivia y Chile (MEXA) Elogio de la evaluación y acreditación de la educación superior como herramienta de cooperación horizontal para el desarrollo y la integración internacional en bloques regionales. Paris, UNESCO, 2005, pág. 3.

competencias y destrezas y mejorar la colaboración entre instituciones de educación superior para el mejoramiento de la calidad, efectividad y transparencia". Funcionó inicialmente en cuatro áreas disciplinarias (Educación, Administración de Empresas, Historia y Matemáticas) pero fue ampliado, en octubre de 2004, a 8 más (Medicina, Derecho, Ingeniería Civil, Arquitectura, Física, Química, Geología y Enfermería).¹³

c) 6 por 4, preparado desde 2004 y lanzado en 2005, "surge en el seno de una corriente de renovación e integración de la educación superior que tiene lugar en América Latina y en Europa y por la confluencia de intereses e inquietudes de un grupo de académicos que ven oportuno abrir un espacio de diálogo para compartir la visión y experiencia de los actores principales de la educación superior de ambas regiones y preparar el camino para que los cambios se puedan llevar a cabo de una forma integral y participativa"¹⁴. Sus principales aspectos son "el desarrollo de un acercamiento a la evaluación y reconocimiento de los resultados del aprendizaje, expresados en términos de competencias; y el fortalecimiento de la pertinencia y de los vínculos de la educación superior y la investigación con la sociedad. Se ha puesto especial atención en el desarrollo de los mecanismos que faciliten el reconocimiento de las calificaciones y competencias de las personas, tanto para continuar con sus estudios y su vida laboral como para incrementar la movilidad académica"¹⁵.

Otro asunto que ha estado ganando relevancia a lo largo de los 90 y hasta la fecha, es el de la circulación de recursos humanos altamente calificados, fenómeno denominado en los 70 como fuga de cerebros de los países del tercer mundo. Los motivos para tal resurgimiento son externos e internos a la región. Externamente, organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial han corroborado un aumento sin precedentes de la movilidad estudiantil y profesional, debido a las necesidades de reclutamiento de los países desarrollados, a la instauración de economías del conocimiento, a las facilidades otorgadas para el libre tránsito de profesionistas y a las diferencias entre sueldos, oportunidades de carrera, sistemas taxativos y calidad de vida

entre los países desarrollados y en desarrollo. Internamente, la expansión de los programas de movilidad estudiantil y académica y las crisis económicas, políticas y sociales en diversos países han empujado a la constitución de diásporas científicas y profesionales y al repunte de una migración calificada (Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, México, Venezuela, entre otros).

Gobiernos como los de China o de la India no han discutido exclusivamente en términos conceptuales el binomio *brain drain / brain bank*; han utilizado la existencia de comunidades académicas y profesionales instaladas afuera para lanzar proyectos de desarrollo económico y productivo. En América Latina, en los 90, las tendencias principales fueron a la re-vinculación de recursos altamente calificados para su (re) incorporación (temporal o definitiva) al mercado académico. Las principales estrategias empleadas consistieron en repatriar científicos instalados afuera para consolidar áreas disciplinarias específicas en sus países de origen, en invitar científicos extranjeros para compensar el éxodo de los nacionales (México) y en organizar diásporas científicas en el extranjero, con retornos de corta duración (Venezuela, Colombia y El Salvador). Algunos de esos programas están en declive (México) o han sido rediseñados (Caldas) mientras gran parte de los organismos de investigación están instalando redes electrónicas de vinculación (Argentina, Chile, México), con un éxito mitigado. Ante los cambios en los instrumentos y en los programas, sería crucial contar con estimaciones, a escala regional, sobre los flujos internos

■ Recuadro 1.4 Lista de acrónimos

AGCS/GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios/General Agreement on Trade in Services
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México
AUGM	Asociación de Universidades Grupo Montevideo
CONAHEC	Consortium for North American Higher Education Collaboration
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst/Servicio Alemán de Intercambio Académico
LASPAU	Academic and Professional Programs for the Americas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).
OBHE	The Observatory on Borderless Higher Education, Reino Unido
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/ Organisation for Economic Co-operation and Development
OUI	Organización Universitaria Interamericana
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior, México
UDUAL	Unión de Universidades de América Latina
UEALC	Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
UOC	Universitat Oberta de Catalunya

13. Cetina E. *Tuning América Latina: una experiencia en ciernes*. Paris, UNESCO, 2005, pág. 2.

14. Fortes M. *Proyecto 6x4: Seis profesiones en cuatro ejes de análisis, un diálogo universitario*. Paris, UNESCO, 2005, pág. 1

15. Fortes, op.cit, pág.3.

y externos de recursos humanos en el interior de la región y hacia fuera, así como monitorear de cerca las iniciativas.

Conclusiones

Los cambios recientes en la orientación de las políticas de internacionalización de la educación superior y en la forma como participan de la reestructuración de los sistemas y de los establecimientos tendrán incidencias en las agendas de investigación y de políticas (públicas e institucionales) sobre el tema en América Latina.

Seguirá siendo necesario documentar avances y resultados (principalmente con respecto del cumplimiento de objetivos y costos) conseguidos mediante acuerdos programáticos y acciones para la internacionalización en relación a todos los actores interpelados (macro-regionales, gubernamentales, asociativos, institucionales, sean estatales, privados, civiles, nacionales o extranjeros, con y sin fines de lucro). Será indispensable

analizar los desafíos planteados por la acreditación (disciplinaria, nacional, regional, externa) de los proveedores transnacionales y por la diversificación de los procedimientos de control de calidad así como supervisar los resultados de las iniciativas de convergencia, internas o externas. Será crucial evaluar el uso de herramientas internacionales para la resolución de problemáticas transversales. Será fundamental dar cuenta de las conexiones, diferencias y recubrimientos entre iniciativas regionales y externas, monitoreando sus resultados.

Las políticas públicas habrán de resolver cuestiones específicas (regulación del sector transnacional, aseguramiento de calidad de los servicios educativos en alianzas y a distancia, mejoramiento de los dispositivos de reconocimiento de títulos, vinculación con las comunidades profesionales afuera) además de definir elecciones estratégicas en materia de cooperación preferente, dentro de los espacios de negociación, intra- macro- o inter-regional instalados en los últimos años. ■

Capítulo 2

La evaluación y la acreditación de la calidad Situación, tendencias y perspectivas

Norberto Fernández Lamarra*

El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo "La evaluación y la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe. Situación, tendencias y perspectivas", realizado por el autor con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC. Los informes fueron presentados y debatidos en el Seminario Regional: "Las nuevas tendencias de la Evaluación y de la Acreditación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, Argentina, 6 y 7 de junio 2005 (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, IESALC). La versión completa del estudio comparativo, los informes nacionales y otros documentos y eventos

* Especialista, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la administración y la gestión de la educación, con énfasis en los últimos años en la educación superior. Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Especialista en Planeamiento, Organización y Administración de la Educación por la Universidad de Chile. Es Director Académico de Postgrado de la Universidad Nacional de Tres de Febrero donde además dirige el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación y el Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación. Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Ha sido Experto Regional de la UNESCO (años 1976-1981) y se desempeña como consultor de esa organización y de otros organismos internacionales. Recientemente ha publicado los libros Veinte años de educación en la Argentina. Balance y perspectivas (EDUNTREF, 2002) y La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas (Eudeba, IESALC-UNESCO, 2003).

La temática de la calidad en la educación superior se ha instalado y afirmado en la agenda regional

ha sido necesario establecer procesos de regulación de la educación superior que hicieran frente al aumento y a la disparidad en la calidad de las instituciones

La evaluación y la acreditación de la calidad se han instalado fuertemente en la agenda de la educación superior regional. Estos procesos se han desarrollado en casi todos los países y se han constituido en herramientas útiles para superar gradualmente los problemas de diversificación organizacional, heterogeneidad de la calidad y crecimiento inorgánico del número de instituciones.

Es necesario reflexionar y discutir acerca de las concepciones de la calidad y su evaluación, sus alcances y procedimientos y sus desafíos, particularmente en relación con un sistema y con instituciones de educación superior responsables, autónomas y con pertinencia social.

Introducción

La temática de la calidad en la educación superior se ha afirmado en la agenda regional de la educación desde mediados de la década del 90. En estos diez años ha tenido un importante desarrollo en prácticamente todos los países latinoamericanos: se ha sancionado la legislación requerida, se han creado organismos específicos, se han desarrollado procesos y metodologías con enfoques comunes y con énfasis diferenciados, se han generado mecanismos de carácter subregional, etc.

En términos generales –y no sólo en la educación superior– se ha asumido que la calidad de la educación es un concepto de carácter prioritario y un valor determinante en cuanto a la democratización de un país y de su educación. Por eso, se considera necesario y oportuno reflexionar y debatir sobre los efectos de estos procesos en los sistemas de educación superior y su articulación con el Estado, con la sociedad, con los sectores productivos, con las propias instituciones de educación superior y sus comunidades académicas, con los procesos de integración y convergencia regional, con la calidad de los servicios educativos que se ofrecen y con las propuestas de reforma y mejoramiento de la educación superior.

En este trabajo, se analizan la evolución y la situación actual en América Latina de los sistemas y de los procesos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior y las perspectivas para su mejoramiento, a partir de la información y documentación desarrollada en los Informes Nacionales elaborados por especialistas de cada país para el IESALC/UNESCO, en el año 2004.

La calidad de la educación superior en América Latina: algunos problemas comunes

- a. La universidad en América Latina hasta la década de 80 ha sido predominantemente estatal y con autonomía institucional y académica. Sin embargo, hacia fines de la década del 80 e inicios de la del 90, se introdujeron en el marco de los procesos de globalización, estrategias de carácter neoliberal que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar impulsadas por el Estado, por otras en que predominaban las concepciones de mercado y de privatización de los servicios públicos, entre ellos la educación.
- b. Para atender el aumento de las demandas crecientes se crearon diversos tipos de instituciones de educación superior universitarias y no universitarias –en su mayoría de carácter privado– sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional. Esto generó, por lo tanto una fuerte *diversificación de la educación superior* con una simultánea *privatización* en materia institucional y con una gran *heterogeneidad de los niveles de calidad*. De esta manera, surgen problemas comunes de calidad que se manifiestan en los sistemas e instituciones de educación superior de la región. Frente a esta situación ha sido necesario establecer procesos de regulación de la educación superior que hicieran frente al aumento y a la disparidad en la calidad de las instituciones; en particular las privadas.
- c. Por esto, la preocupación por el tema de la calidad es un denominador común en América Latina. Aunque todavía es insuficiente la consolidación de los sistemas de aseguramiento de la calidad, lentamente los procesos de evaluación y acreditación van permitiendo *superar las tensiones planteadas en los primeros años de la década del '90 polarizadas en la dicotomía "autonomía universitaria versus evaluación"*, lo que ha posibilitado una cierta maduración de la *"cultura de la evaluación"* en la educación superior. (Fernández Lamarra, N., 2004)
- d. La posibilidad de contar con sistemas de evaluación y acreditación consolidados, permitiría superar la fragmentación y dispersión de la información sobre los sistemas de educación superior. La compleja tarea de obtener información sobre los sistemas y sobre las instituciones de educación superior –tanto públicas como pri-

■ Estudios nacionales del IESALC sobre evaluación y acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe	
Argentina	Norberto Fernández Lamarra (2003) <i>Evaluación y acreditación en la educación superior argentina.</i>
Bolivia	Ramón Daza Rivero (2003) <i>Los procesos de evaluación y acreditación universitaria. La experiencia de Bolivia</i>
Brasil	Maria Susana Arrosa Soares (2003) <i>O sistema de avaliação do ensino superior no Brasil</i>
Chile	María José Lemaitre (2003) <i>Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Chile</i>
Colombia	Luis Enrique Orozco S. (2003) <i>La acreditación en Colombia. Balance y perspectivas</i> Alberto Roa Varelo (2003) <i>Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana</i>
Costa Rica	Jorge Mora Alfaro (2005) <i>Autoevaluación con fines de acreditación y cultura de la calidad en la educación superior de Costa Rica</i>
Cuba	Ministerio de Educación Superior (2003) <i>Estudio sobre los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación en la República de Cuba</i>
Ecuador	Jaime Rojas Pazmiño (2003) <i>Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la educación superior en Ecuador</i>
México	Hugo Aréchiga Urtuzuástegui y Rocío Llerena de Thierry (2003) <i>Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México</i>
Paraguay	Haydée Jiménez de Peña (2003) <i>El proceso de acreditación de carreras universitarias en el Paraguay</i>
Perú	Hugo L. Nava (2003) <i>Evaluación y acreditación de la educación superior: El caso de Perú</i>
República Dominicana	Roberto Reyna Tejada (2003) <i>Evaluación y acreditación de la educación superior de la República Dominicana</i>
Venezuela	César Villarroel (2005) <i>Sistema de evaluación y acreditación de las universidades venezolanas. Origen, concepción e instrumentación</i>
Caribe	Vivienne Roberts (2003) <i>Accreditation and evaluation systems in the English-speaking Caribbean: Current trends and prospects</i>
Centroamérica	Francisco Alarcón Alba y Julio Guillermo Luna (2003) <i>Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Centroamérica</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

vadas- indica que los sistemas de información de la educación superior reflejan las debilidades de las instancias de control y supervisión de las instituciones y la escasa apertura de estas instituciones para dar a conocer información sobre sí mismas.

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

las más recientes, es la ley mediante la cual se ha creado el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) y un organismo de coordinación del mismo (CONAES) en Brasil. En los últimos años otros países han sancionado leyes específicas sobre estos procesos como, por ejemplo, Costa Rica, El Salvador y Paraguay y otros más las tienen en consideración.

f. Hay una creciente demanda por la necesidad de una mayor relación entre las instituciones de educación superior y la sociedad, a partir de la cada vez más imprescindible rendición de cuentas (*accountability*) Esto se constituye en un componente principal, para poder conocer los productos que las instituciones de educación superior ofrecen para el desarrollo y, lo que desde de la sociedad y desde el sector productivo se requiere. Se hace necesario

Falta de incentivos para el perfeccionamiento y pauperización de la docencia universitaria

Se han realizado avances significativos en la mayor parte de los países y a nivel regional en cuanto a evaluación de la calidad

- construir una nueva y efectiva relación Estado-Sociedad-Universidad.
- g. El presupuesto promedio en Latinoamérica para educación superior es inferior al 1,5% del PIB, lo cual es evidentemente insuficiente para atender las necesidades de un sistema en desarrollo y, particularmente, las exigencias en materia de investigación. La capacidad institucional para la investigación está situada predominantemente en las universidades y centros públicos/estatales, por lo que el escaso gasto público para investigación afecta la capacidad de producción científica de los países latinoamericanos.
 - h. En general, hay una escasa participación de la sociedad en el desarrollo de la educación superior. Sin embargo, se han relevado una serie de iniciativas que dan cuenta de un fomento de la participación social; tanto en Argentina como en Venezuela, Brasil y República Dominicana, las leyes de educación superior explicitan la necesidad de generar la participación de la sociedad a través de la conformación de Consejos Sociales.
 - i. Si bien durante la década del 90 se registró en toda América Latina -con mayor énfasis en algunos países como Argentina, Chile, Colombia, México y Brasil- el desarrollo de diversos posgrados, los cuerpos académicos consolidados con esa formación son aún pequeños y su distribución en las instituciones de educación superior es insuficiente y desigual. A esto hay que agregarle la deficiencia en los sistemas de selección, desarrollo y promoción del personal de las instituciones de educación superior y la falta de incentivos para elevar los niveles de formación. De hecho, la fuerte desinversión en educación superior en el sector de la educación pública, que ha repercutido en la "pauperización" de la profesión docente y del personal no docente que trabajan en las instituciones de educación superior.
 - j. Otro tema que preocupa es el de la internacionalización de la educación superior. Hay una fuerte y negativa incidencia de programas transnacionales -particularmente de posgrado- que llegan a través de campus virtuales vía INTERNET y de otras modalidades de educación a distancia y presenciales, infringiendo muchas veces las normativas nacionales, sin asegurar niveles de calidad comparables con los de sus países de origen y siendo dictados muchas veces por instituciones no autorizadas.
 - k. En Latinoamérica no existen mecanismos ni ins-

trumentos específicos para el aseguramiento y acreditación de la calidad de universidades extranjeras o virtuales en el ámbito regional y nacional. Las universidades de origen extranjero que operan en países de la región, asumen en general uno de dos caminos: o se registran como universidad dentro del país siguiendo los procedimientos establecidos para su autorización, control y vigilancia como una universidad local o se asocian con una universidad local para otorgar los diplomas, grados y títulos con el amparo legal de dicha universidad local.

Los problemas reseñados son una parte de la compleja trama de cada sistema de educación superior nacional. Si bien se han realizado avances significativos en la mayor parte de los países y a nivel regional en cuanto a evaluación de la calidad en la educación superior y se han puesto en marcha procesos de acreditación de carácter nacional y regional, aún resta el desafío de consolidar y fortalecer los procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior para convergir en criterios y acciones comunes que permitan superar los problemas planteados.

La calidad de la educación superior y su evaluación en América Latina

Los enfoques predominantes, anteriores a los años 90, en materia de planeamiento y desarrollo de la educación pusieron énfasis en los aspectos cuantitativos y en la vinculación con lo económico y con lo social, dejando de lado muchas veces la temática vinculada con la calidad de los servicios educativos. La década del 90 se constituye en la década de la calidad de la educación en América Latina, como también lo ha sido en Europa.

Concepciones sobre la calidad de la educación

El rol central que desempeña la temática de la calidad y su evaluación, a nivel nacional y regional, hace necesario profundizar el debate sobre las concepciones de calidad en la educación superior, definiendo con mayor precisión sus dimensiones, criterios e indicadores, sus enfoques metodológicos de evaluación y acreditación y las estrategias para su aseguramiento y mejoramiento permanente.

Algunas iniciativas europeas como la European Network for Quality Assurance (ENQA) y la Joint

Quality Initiative han contribuido a este debate y a homogeneizar concepciones, estándares e indicadores de calidad en el marco de la Unión Europea. En Estados Unidos y en Canadá –con una más larga tradición sobre esta temática- las concepciones y sus metodologías se revisan periódicamente, en función de los requerimientos sociales y profesionales. En América Latina aún el debate es incipiente, aunque se han hecho algunos avances de carácter preliminar.

Un primer acercamiento a las concepciones sobre calidad que surgen de los informes nacionales analizados, permiten considerar que éstas varían según los actores. *Para los académicos se refiere a los saberes; para los empleadores a competencias; para los estudiantes a la empleabilidad; para la sociedad a ciudadanos respetables y competentes; para el Estado, según la concepción que asuma, puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo social y humano a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de capital humano*¹.

Como señala Dias Sobrinho², el concepto de calidad es una construcción social, *que varía según los intereses de los grupos de dentro y de fuera de la institución educativa que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones entre los actores*. El espíritu de las distintas definiciones de calidad coincide en que es una concepción de construcción colectiva y gradual que integra y articula visiones y demandas diferentes con los valores y propósitos de la institución educativa.

La evaluación de la calidad

Así como se debate sobre las diferentes concepciones acerca de la calidad de la educación, también hay diversidad de enfoques sobre su evaluación. Para algunos, el énfasis en la concepción de la evaluación se da en lo valorativo, en la emisión de juicios de valor; para otros, el centro es la toma de decisiones; hay algunos autores que ponen el acento en la ética, en una evaluación al servicio de valores públicos y de los justos intereses de los actores.

Para Jacques L'Écuyer, de Québec, Canadá, se

■ Recuadro 2.1 La calidad según UNESCO

La definición de la UNESCO (Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Informe Final, París, 1998) sintetiza el espíritu de otras definiciones de calidad: La calidad es la adecuación del Ser y Quehacer de la Educación Superior a su Deber ser. Partiendo de esta premisa, se desarrolla esta idea en la cual se señala que cada uno de los elementos institucionales que componen la definición de calidad (Deber Ser, Quehacer y Ser) es evaluado, predominantemente, con una categoría específica. Así la misión, al igual que los planes y proyectos que de ella se deriven, es evaluada en cuanto a su pertinencia; el funcionamiento (Quehacer) es evaluado en términos de eficiencia; y los logros y resultados son evaluados en cuanto a su eficacia.

debe evaluar para mejorar la calidad, descubriendo fortalezas y debilidades y para tomar las decisiones necesarias; debe emitirse un juicio de valor sobre la institución y sus programas, fundamentado en bases sólidas con criterios y estándares conocidos y aceptados y teniendo en cuenta la misión y los objetivos institucionales.

Para Dilvo Ristoff, de Brasil, *evaluar es una forma de restablecer compromisos con la sociedad; de repensar objetivos, modos de actuación y resultados; de estudiar, proponer e implementar cambios en las instituciones y en sus programas; se debe evaluar para poder planificar, para evolucionar*³

Organismos nacionales y regionales de aseguramiento de la calidad

Una breve síntesis cronológica respecto a la creación de los organismos de aseguramiento de la calidad en América Latina muestra que en México, en 1989, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) En Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación destinado a las instituciones privadas no autónomas (nuevas universidades privadas) En Colombia, en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) En Argentina, en 1996 se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) Hacia fines de la década del 90 y principios de la actual se generaron nuevos organismos y proyectos de evaluación y acreditación universitaria en otros países (por ejemplo, Uruguay, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Bolivia y

3. Ristoff, Dilvo, 1995, "Avaliação institucional: pensando princípios" en Balzan, N.C. y Dias Sobrinho (Org.), op.cit.

Evaluar es una forma de reestablecer compromisos con la sociedad

1. Fernández Lamarra, Norberto, 2004, "Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina", en Revista Iberoamericana de Educación, OEI, Madrid, España.

2. Dias Sobrinho, José, 1995, "Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa" en Balzan, Newton C. y Dias Sobrinho, José (Org.), Avaliação Institucional. Teoría e experiências, Cortez Editora, Sao Paulo, Brasil

■ Recuadro 2.2 Normativa y organismos de aseguramiento de la calidad

Una característica común en casi todos los países ha sido la sanción de una ley marco de carácter general, que regula el sistema de educación incluyendo la educación superior, sin detrimento de la autonomía universitaria y en algunos casos, se delegan funciones para el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad. En Argentina, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Perú, República Dominicana y Venezuela se sancionaron, asimismo, leyes específicas para el nivel de educación superior. En algunos casos como Bolivia, Uruguay, Trinidad y Tobago, Jamaica, Guatemala, Costa Rica y Chile se promulgaron leyes o normas específicas para regular la oferta de educación superior privada. A partir de estas leyes o normas se han creado los organismos responsables del aseguramiento de la calidad o se han dictado reglamentaciones para la regulación de estos organismos. En otros casos, las funciones de aseguramiento de la calidad se han delegado en instituciones de educación superior de prestigio en el país, como las universidades públicas o la principal de ellas.

Se ha avanzado con la “cultura de la evaluación” en la mayoría de los países

Nicaragua). Entre el año 1999 y el 2002, Costa Rica puso en marcha el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) y en regiones como Centroamérica se organizó el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES); en 1998 en el MERCOSUR se puso en marcha el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Grado Universitario (MEXA)

En México, en el año 2000, se organizó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) con fines más específicos de acreditación de programas académicos de nivel superior (carreras o titulaciones), a partir de la experiencia en la década del 90 de la CONAEVA, de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y de diversos consejos, comisiones o asociaciones profesionales con funciones de acreditación y certificación al estilo de las existentes en Estados Unidos, ya que estos procesos estuvieron enmarcados en la integración de México al NAFTA. En Chile, en marzo de 1999, fue creada la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y posteriormente la de Posgrado. En la Argentina, la CONEAU puso en marcha procesos de acreditación de carreras de grado y de posgrado y de instituciones. Recientemente, en abril de 2004, el Congreso de Brasil aprobó una Ley Federal creando el Sistema Nacional de Evaluación

de la Educación Superior (SINAES)

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

- Se ha avanzado en relación con la “cultura de la evaluación” en la educación superior en la mayoría de los países latinoamericanos, superando en gran medida las tensiones planteadas en los primeros años de la década del 90 en cuanto a autonomía universitaria versus evaluación.
- Los procesos tendientes a la acreditación de carreras de grado, a partir de criterios y estándares preestablecidos, comienzan a ser desarrollados como un paso siguiente al de los procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad y actualmente se encuentran en su mayoría, en etapa de carácter experimental.
- Los procesos de acreditación de posgrados tienen una extensa trayectoria en Brasil y han sido aplicados en forma masiva en Argentina. En el caso de la acreditación de programas de carácter regional en Centroamérica se realiza a través del SICAR (Sistema de Carreras y Posgrados Regionales) En México y Chile la acreditación se vincula con la asignación de recursos financieros, en particular con el sistema científico-tecnológico. Los procesos tendientes a la acreditación institucional –es decir, para la aprobación de nuevas instituciones universitarias privadas o para la revisión de su funcionamiento- han posibilitado en varios países –como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay, entre otros- limitar la proliferación de nuevas instituciones universitarias y tender a una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad.

Los enfoques metodológicos comunes en los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad

Los enfoques metodológicos vigentes en la región responden a distintas maneras de abordar los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad. Puede apuntarse por ejemplo como tanto en Costa Rica y Brasil como en Cuba y Venezuela se han implementado vínculos directos entre los resultados de las evaluaciones y las oficinas de planificación ministerial; o como en México, Argentina, Colombia, Brasil y Chile, cuyas instituciones tienen

una mayor tradición y desarrollo en prácticas de autorregulación, hay un desarrollo mayor de la llamada “cultura de la evaluación”, que está socialmente instalada. Sin embargo pueden apuntarse como rasgos comunes en los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad:

a) Los momentos de la evaluación institucional:

- **Autoevaluación:** es realizada por la propia institución; en algunos casos se contratan especialistas externos para realizarla.
- **Evaluación Externa:** este tipo de evaluaciones son realizadas por parte de especialistas externos a las instituciones es decir pares académicos, seleccionados de distintas formas más o menos sistematizadas: banco de datos, registro de pares, etc.
- **Informe Final:** generalmente se traduce en el informe de evaluación que se realiza en las instancias centrales de evaluación (Ministerios, Secretarías, Agencias, etc) A partir de las informaciones obtenidas, a través de la autoevaluación y las evaluaciones externas, se realiza un Informe Final de Evaluación.

b) La existencia de **dimensiones comunes en los procesos de evaluación y acreditación:** Filosofía, misión y visión institucional; el plan de desarrollo institucional; normas internas y reglamentos; carreras y programas académicos de grado y/o posgrado; estructuras de gobierno; actividades de investigación; actividades de extensión o interacción social; personal académico; recursos humanos administrativos y servicios técnicos de apoyo (personal no docente; servicios de atención estudiantil; recursos físicos; recursos financieros; capacidad institucional de autorregulación; comunicación y transparencia; cantidades de alumnos de grado y/o posgrado y tasa de graduación; convenios de cooperación; capacidad de innovación e incorporación de nuevas tecnologías.

c) La necesidad de considerar los **contextos particulares -institucionales, nacionales y regionales-** a la hora de realizar una evaluación y un proceso de participación de la comunidad en la evaluación institucional.

Además, en casi todos los países, el Estado tiene un rol protagónico en las funciones de autorización, supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones y programas de la educación superior, ya sea de manera directa a través de sus propias agencias o bien a través de agencias que son autorizadas de manera oficial.

■ Recuadro 2.3 Acreditación regional

Han sido muy significativos, los avances en los últimos años en materia de acreditación de carreras y títulos para el reconocimiento regional: en el MERCOSUR, con la puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA); en Centroamérica, con la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) y de varias redes de facultades en las áreas de ingeniería, medicina y agronomía; en el NAFTA, con la implementación en México de procesos de acreditación de carreras con procedimientos y criterios similares a los vigentes en Estados Unidos y Canadá.

Se manifiesta una tendencia a regular con mayor énfasis algunas carreras o programas llamados de “riesgo social” tales como áreas de la salud: (medicina y enfermería), ciencias aplicadas como la agronomía e ingeniería y, en menor medida, derecho, educación- docencia, psicología, etc. Este planteo se constata a nivel regional con los procesos de acreditación del CSUCA y el MERCOSUR.

Los procesos de evaluación y de acreditación se efectúan predominantemente sobre las universidades (ya sea a nivel institucional o carreras de grado y/o posgrado) En todos los países, hay una o más normas que regulan la actividad y la autorización de funcionamiento de las universidades privadas. Dentro de este sector, las tecnicaturas son las carreras menos reguladas por los mecanismos de aseguramiento de la calidad ya que son dictadas mayoritariamente por las instituciones no universitarias.

En general, se reconoce que las políticas y acciones deberían orientarse a la revalorización de la misión de las instituciones de educación superior, la afirmación de la autonomía, la diversidad y la promoción de valores democráticos: *La evaluación debe ser entendida como una política pública para garantizar una expansión de la educación superior con calidad académica y relevancia social*⁴.

Síntesis de las principales tendencias

En América Latina, a diferencia de Europa, hubo un desarrollo casi simultáneo de los procesos de evaluación

4. Luce, María Beatriz y Morosini, Marilía, “La evaluación y acreditación de la Educación Superior en Brasil”, en Mora, José-Ginés y Fernández Lamarra, Norberto, (Coords), 2005, Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa, Comisión Europea / EDUNTREF; Buenos Aires

La evaluación debe ser entendida como una política pública

■ Cuadro 2.1 Funciones de Organismos de Aseguramiento de la Calidad en América Latina y el Caribe

Países	Año creación	Organismos	Evaluación Institucional	Acreditación		
				Institucional	Carreras de grado	Carreras de posgrado
Argentina ¹	1995	CONEAU	X	X	X	X
Brasil	Años 1970	CAEPES				X
	2004	SINAES / CONAES	X			
Bolivia ²	2004	CONAES	X	X	X	X
Colombia	2003	CNA	X	X	X	
Chile	1990	CES		X		
	1999	CNAP / CONAP ³		X	X	X
Cuba ⁴	S/d	Sistema de Evaluación y Acreditación	X		X	X
Ecuador	2003	CONESUP		X	X	
	1989	CONAEVA		X		X
México ⁵	1991	CIIES	X		X	
	2000	COPAES		X		X
Paraguay	2003	ANEAES		X	X	X
Perú	1995	CONAFU		X	X	
República Dominicana ⁶	2002	CONESyT		X	X	
Uruguay ⁷	1995	CCETP		X		
Venezuela ⁸	S/d	SEA	X	X	X	X
Costa Rica	1998	SINAES (CONARE y CONESUP)	X	X	X	X
El Salvador ⁹	s/d	CAC /Sistema de Evaluación y Acreditación	X	X	X	
San Kitts/Nevis	2001	Cuerpo de Acreditación		X	X	X
Panamá ¹⁰	2005	Sist. de Evaluación (proyecto de ley)	X	X		
Nicaragua	2004	S/d	X	X		
Jamaica	1987	UCJ		X	X	
Trinidad y Tobago ¹¹	Desde 1970	CORD	X		X	

¹ En Argentina están empezando a funcionar Agencias de Evaluación privadas que requieren contar con el aval de CONEAU. ² En proceso de implementación. ³ Acreditación de Instituciones creadas posteriormente a 1981. ⁴ En Cuba el proceso de aseguramiento de la calidad se organiza a partir de un Sistema de Control, Evaluación y Acreditación constituido por tres subsistemas: el Subsistema de Control Estatal, el Subsistema de Evaluación Institucional y el Sistema Universitario de Programas de Acreditación (SUPRA) organizado en el Sistema de Evaluación y Acreditación de Especialidades de Posgrado (SEA-E) y el Sistema de Evaluación y Acreditación de Doctorados (SEA-D). El Sistema de Evaluación y Acreditación de Carreras Universitarias (SEA-CU). ⁵ En México se ha creado en 1994 el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) se encarga la aplicación de los exámenes de ingreso y egreso de las Instituciones de Educación Superior. Además en el año 2000 Consejo para la Acreditación de la Educación Superior –COPAES- que de manera oficial, se encarga de otorgar el reconocimiento formal a los organismos acreditadores de programas educativos tanto en instituciones públicas como privadas. ⁶ En República Dominicana opera la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC), que se creó en 1987 como una iniciativa de un conjunto de instituciones académicas dominicanas privadas, aunque surge formalmente en 1990. ⁷ Sólo para instituciones privadas. ⁸ En procesos de implementación. ⁹ En El Salvador se creó el Sistema de Supervisión y Mejoramiento de la Calidad de IES. El Sistema se compone por tres subsistemas: Calificación, Evaluación y Acreditación. ¹⁰ En proceso de implementación. ¹¹ Algunas actividades de evaluación de Instituciones Terciarias las realizan la Asociación de Instituciones Terciarias Caribe (ACTI)

Los procesos de evaluación y acreditación son responsabilidad principal del Estado

y acreditación, los que han favorecido la integración subregional a partir de un esquema de cooperación internacional y de intercambio. Los avances significativos realizados en la mayor parte de los países y en las subregiones (MERCOSUR, NAFTA, CARICOM y Centroamérica) en cuanto al aseguramiento de la calidad en la educación superior deberán consolidarse, perfeccionarse y extenderse al resto de los países y de las subregiones (Comunidad Andina, por ejemplo). La reciente constitución de la Red Iberoamericana para la Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), los trabajos del Proyecto ALFA-ACRO (Acreditación para el

Reconocimiento Oficial) y de otros proyectos regionales de diversas agencias nacionales e internacionales constituyen importantes avances en esta dirección.

En todos los países, los procesos de evaluación y acreditación son implementados por agencias estatales, ya sea que éstas habiliten a otras agencias o que desarrollen ellas mismas dichos procesos. Por ello, puede afirmarse que los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior son responsabilidad principal del Estado.

La legislación específica sobre educación superior y sobre evaluación y acreditación dictada

en la última década, parece constituirse en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un Espacio Común Regional. Sin embargo, aún existe una inadecuación de los estatutos, reglamentos y prácticas de las instituciones de educación superior en relación con los procesos de aseguramiento de la calidad. Hay además, un importante vacío de criterios para la evaluación y acreditación de la educación a distancia y virtual, frente a la invasión masiva por parte de servicios de educación superior *internacionalizados* por vía presencial y/o virtual, que desplazan, en muchos casos, a instituciones nacionales.

En pocos años se ha realizado un significativo avance de la “cultura de la evaluación” a pesar de la concepción fuertemente predominante de autonomía universitaria, considerando que hubo escasa resistencia por parte de las instituciones, de sus actores y de la sociedad hacia los procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Sin embargo, a pesar de sus avances, la “cultura de la evaluación” se va incorporando muy lentamente y de manera desigual en las instituciones de educación superior, donde predomina una tendencia hacia la “burocratización” de los procesos de evaluación y acreditación, con características sólo normativas y procedimentales formales, señalándose una excesiva ambigüedad e imprecisiones en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas. De hecho, se observa una notoria ausencia de nuevos modelos de gestión de las instituciones de educación superior que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente.

La evaluación y acreditación de carácter institucional han permitido –por lo menos en algunos países– fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de auto-limitación, en especial con los proyectos de nuevas universidades privadas, pues se ha logrado regular y contener su excesiva expansión. Si bien no hay estudios al respecto, parecería que estos procesos han repercutido favorablemente al interior de las instituciones de educación superior, tendiendo a su mejoramiento y a asumir en forma más responsable y eficiente los procesos de gobierno y de gestión institucional.

Se advierte, sin embargo la falta de estrategias

■ Recuadro 2.4 El Proceso de Bolonia

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

políticas y de gestión frente a la escasa participación en los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior no universitarias.

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

El Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior

La falta de convergencia en las políticas de educación superior en América Latina se explica por la influencia de modelos muy diferentes y heterogéneos; existe una fuerte divergencia en cuanto a lo institucional: desde grandes universidades hasta pequeñas instituciones que, en algunos países de América Latina, se conocen como universidades “garaje” o “patito” en México. Además, se plantean situaciones diversas, como ya ha sido señalado– en materia de calidad de la educación superior y de su evaluación. Existe una marcada heterogeneidad en materia de diseños y organización de carreras de grado; en la acreditación de instituciones, en la organización de los posgrados. Otros temas a considerar son el de la educación a distancia y virtual, y el de la educación transnacional, sin regulaciones y sin controles adecuados. Ésta es una rápida caracterización del escenario latinoamericano de educación su-

La evaluación y acreditación de carácter institucional han permitido fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de autolimitación

Es indispensable fortalecer los trabajos a nivel nacional y regional, con un carácter colectivo y participativo, organizado en redes y asociando esfuerzos

■ Recuadro 2.5 Lista de acrónimos de Organismos de Aseguramiento de la Calidad en América Latina y el Caribe

ANEAES: Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, Paraguay. **CAC:** Comisión de Acreditación de la Calidad, El Salvador. **CAPES:** Coordenação e Aperfeicoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil. **CES:** Consejo de Educación Superior, Chile. **CCETP:** Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, Uruguay. **CIEES:** Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, México. **CNA:** Consejo Nacional de Acreditación; Colombia. **CNAP:** Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Chile. **CONAP:** Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Posgrado, Chile. **CONAES:** Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, Brasil. **CONAES:** Consejo de Acreditación para la Educación Superior, Bolivia. **CONAFU:** Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento

de las Universidades, Perú. **CONARE:** Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica. **CONESyT:** Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Rep. Dominicana. **CONEAU:** Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Argentina. **CONESUP:** Consejo Nacional de la Educación Superior Privada, Costa Rica. **CONESUP:** Consejo Nacional de Educación Superior, Ecuador. **CONAEVA:** Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, México. **COPAES:** Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, México. **CORD:** Comité para el Reconocimiento de Grados, Trinidad y Tobago. **SEA:** Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación, Venezuela. **SINAES:** Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Costa Rica. **UCJ:** El Concilio de la Universidad de Jamaica.

perior y de sus divergencias.

En este sentido, es necesario realizar estudios y debates que permitan superar los problemas planteados y la fragmentación de los sistemas de educación superior. Los procesos de integración regional en América Latina se constituyen en una base imprescindible para su desenvolvimiento futuro en un mundo globalizado y estructurado en grandes bloques políticos y económicos. Así como la Unión Europea es un excelente ejemplo de estrategia política, la integración regional de América Latina le posibilitará a la Región y a sus países enfrentar con mejores posibilidades las duras exigencias de un mundo globalizado y de la sociedad del conocimiento y de la información. De esta manera, se podrá consolidar el camino hacia la efectiva construcción del Espacio Común Latinoamericano y, simultáneamente, al desarrollo del nuevo Espacio Común Europa – América Latina (UE-AL) de Educación Superior, creado por los Jefes de Estado de ambas regiones, en el año 2002.

La educación –y en especial la educación superior– deberían desempeñar un rol fundamental como facilitadores de los procesos de carácter integrador; de manera de poder alcanzar –casi dos siglos después– los loables propósitos enunciados al inicio de los procesos de independencia: la unidad de América Latina, el sueño planteado por el Libertador Simón Bolívar, en el Congreso llevado a cabo en Panamá en la década de 1820.

Desafíos para el desarrollo futuro de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad

A partir de los cambios sociales, políticos y económicos sucedidos en esta última década, se han generado una serie de desafíos para la educación

superior latinoamericana; la *formación de ciudadanos y profesionales que sean capaces de construir una sociedad más igualitaria; es el compromiso de la sociedad y de sus representantes a partir de la inversión pública y privada en el conocimiento, la ciencia y la tecnología*⁵ La garantía de ese compromiso se logrará a partir de la posibilidad de implementar sistemas de evaluación y acreditación que sean coherentes con sus objetivos de regulación y generen una cultura de la evaluación como estrategia para la mejora permanente de la calidad.

El desafío principal es contribuir a la construcción de políticas de Estado en materia de educación superior que atiendan a:

- promover el desarrollo científico-tecnológico y el crecimiento económico;
- la formación de ciudadanos y profesionales capaces de trabajar para construir una sociedad más justa e integrada;
- que la educación superior se asuma efectivamente como tercer nivel del sistema educativo, contribuyendo al mejoramiento de la calidad y la pertinencia del sistema en su conjunto;
- una educación superior articulada –superando la actual situación de fragmentación– y contribuyendo a la integración de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, en convergencia con el Europeo

Para esto, es muy importante fortalecer los trabajos a nivel nacional y regional, con un carácter colectivo y participativo, organizado en redes, asociando los esfuerzos de las agencias nacionales y regionales de los organismos internacionales de cooperación, de los consejos de rectores y de las asociaciones de universidades, las propias instituciones y de la experiencia latinoamericana, europea y de América del Norte. ■

5. Luce y Morosini, Op. Cit.

Capítulo 3

Los postgrados en América Latina en la sociedad del saber

Claudio Rama*

*El presente trabajo se ha realizado con base en los Informes Nacionales auspiciados por IESALC, discutidos en la **Reunión Regional sobre "El Diagnóstico y la Perspectiva de los Estudios de Postgrado en América Latina"**, Sao Paulo, Brasil, 9 y 10 de diciembre de 2004 (IESALC, Consejo de Rectores de Universidades Brasileñas-CRUB)*

* Economista; Especialista en Marketing, Magíster en Gerencia de la Educación, Candidato a Doctor en Ciencias de la Educación. Ha sido Director del Instituto Nacional del Libro, Vicepresidente del SODRE y Director del Sistema Nacional de Televisión del Uruguay, profesor e investigador universitario en Venezuela, Uruguay y Argentina y consultor para OIM, BID, PNUD y CERLALC. Tiene 8 libros publicados. Desde el 2001 es Director del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC - UNESCO)

Introducción

El saber crecientemente se está transformando en mercancía y en capital, y como tal genera valor su posesión y su uso productivo. Tal realidad está asociada a la nueva sociedad del saber basada en el rol dominante del conocimiento como motor de la acumulación del capital y que tiende a transformar los anteriores espacios de las articulaciones societarias hacia una división del trabajo caracterizada por la utilización intensiva del conocimiento.

Esta nueva dinámica del infocapitalismo que no consume materias primas, ni utiliza intensivamente mano de obra, ni altas inversiones de capital o de consumo energético, está promoviendo cambios significativos en la educación superior a escala global a través de la expansión de la investigación y del postgrado, junto con una amplísima diferenciación disciplinaria y una creciente asociación a variables internacionales dadas por la acreditación y la movilidad académica. Asociada a esta nueva realidad también se dinamizan nuevas migraciones calificadas como parte constitutiva de esta incipiente división internacional del trabajo basada en la utilización intensiva de saberes.

Los estudiantes tienden a ser vistos como clientes o futuros productores de saber, los docentes se pagan por sus productos sean en horas o en porcentaje sobre las patentes generadas; las instituciones tienen lógicas gerenciales y compiten por acuerdos con las empresas para generar nuevos saberes y nuevas aplicaciones. En fin, es una creciente mercantilización planetaria de los saberes que además promueve una nueva economía de la educación asociada a derechos de autor, a la creación de patentes y su comercialización, a acuerdos empresariales globales y al uso de grandes laboratorios, a salarios académicos por productividad y a un encarecimiento significativo de los costos de una educación creadora de nuevos saberes. En este contexto está transformándose el modo de producción y de transmisión de los conocimientos, los paradigmas epistemológicos sobre los cuales se estructuraron y desarrollaron las Universidades y las sociedades en la cual están insertas las estructuras de producción de saber.

En el nuevo entorno, la renovación de los mercados de trabajo, de las profesiones, de las disciplinas, impulsa a las personas a una educación continua a lo largo de la vida para mantenerse competitivamente capacitadas o para reinsertarse

en las diferentes etapas laborales y de saberes de su vida. Así, desde fines de los 80, se ha venido desarrollando a "nivel planetario un interés creciente en la educación permanente (life-long education) entendida como proceso constante de actualización y reentrenamiento, no circunscrito a un período de la vida del hombre y que rebasa los límites espaciales del aula"¹. Esta revalorización del concepto de educación permanente es uno de los eventos más importantes ocurrido en la historia de la educación en las últimas décadas al cambiar el enfoque tradicional de estudiar para obtener un título y ejercer para siempre su vida laboral con ese saber, por un nuevo escenario marcado por prácticas de educación permanente a través de las diversas modalidades de los estudios de postgrados. La idea de la educación como preparación para la vida, da paso crecientemente a la idea de la educación durante toda la vida².

La capacitación en instituciones especializadas dentro o fuera del país, tanto presenciales como virtuales, se está convirtiendo en una parte integral de la vida laboral de las personas y las empresas, lo cual promueve un cambio en la composición demográfica de las instituciones de educación superior y el pasaje de una estructura de tipo piramidal con una base de estudiantes de pregrado, un grupo pequeño de estudiantes de especialización y maestrías y finalmente un grupo aún más pequeño de estudiantes en programas de doctorado, hacia una estructura con una menor proporción de estudiantes de pregrado y mayor cantidad de estudiantes de postgrados. En América Latina por su parte la masificación de la educación superior que crece a tasas superiores al 7% interanual en contextos de un crecimiento del producto nacional y per cápita muy inferior, está redundando además en un crecimiento significativo de la cantidad de egresados y por ende incrementando la competencia en los mercados laborales y promoviendo entonces una demanda creciente de estudios de postgrado.³

La estructura de los postgrados ha sido la respuesta de las universidades a la explosión de las demandas de especializaciones que golpeó en las puertas de las tradicionales instituciones. La búsqueda de mecanismos para organizar, producir

1. Carlos Tünnermann, "La educación permanente y su impacto en la educación superior", UNESCO, Nuevos Documentos sobre la educación superior, mimeo, Paris, 1998

2. Ver los diversos Informes sobre los Postgrados en América Latina. www.iesalc.unesco.org.ve

3. Jamil Salmi, "Educación superior: enfrentando los retos del Siglo XXI" www1.worldbank.org/education/tertiary/

La capacitación en instituciones especializadas, dentro o fuera del país, presencial o virtual, se está convirtiendo en una parte integral de la vida laboral de las personas y las empresas

■ Estudios del IESALC sobre postgrado en América Latina y el Caribe	
Argentina	Cynthia Jeppesen, Alejandra Nelson y Victoria Guerrini, con la colaboración de Rita Farías (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Argentina</i>
Bolivia	Zully Moreno J. de Landívar (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Bolivia</i>
Brasil	José Raymundo Martins Romêo, Christiane Itabaiana Martins Romêo y Vladimyr Lombardo Jorge (2004) <i>Estudos de pós-graduação no Brasil</i>
Chile	Eduardo Bustos Obregón (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Chile</i>
Colombia	María Alexandra Matallana Gómez y Sandra Patricia Varela Londoño (2005) <i>Informe diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Colombia</i>
Costa Rica	Alexander Cox Alvarado (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Costa Rica</i>
Cuba	Julio Castro Lamas (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Cuba</i>
Ecuador	Lorena de Janón (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Ecuador</i>
El Salvador	Oscar Picardo Joao (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en El Salvador</i>
Guatemala	Juan Francisco Ramírez Alvarado (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Guatemala</i>
	María del Rosario Godínez y Luis Alfredo Tobar (2005) <i>Los estudios de postgrado en la Universidad de San Carlos de Guatemala</i>
Honduras	Margarita Oseguera de Ochoa (2005) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Honduras</i>
México	Rosaura Ruiz Gutiérrez y otros (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en México</i>
Panamá	Filiberto Morales (2004) <i>Los estudios de postgrado en Panamá: Diagnóstico y perspectiva</i>
Paraguay	Ricardo Garay Argüello (2005) <i>Informe diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en Paraguay</i>
Puerto Rico	Ethel Ríos Orlandi (2005) <i>Los estudios de postgrado en Puerto Rico. Primer informe nacional</i>
República Dominicana	Daniel Vargas Peña (2004) <i>Informe sobre el nivel de postgrado en la República Dominicana</i>
Uruguay	Fernando Martínez Sandres, Panambí Abadie y Carlos Romero Rostagno (2004) <i>Diagnóstico y perspectiva de los estudios de postgrado en América Latina y el Caribe. Uruguay</i>
Venezuela	Víctor Morles (2004) <i>La educación de postgrado en Venezuela. Panorama y perspectivas</i>
América Latina	Eduardo Bustos Obregón (2005) <i>Comentarios monográficos selectivos sobre "Reunión Regional sobre el Diagnóstico y la Perspectiva de los Estudios de Postgrado en América Latina"</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

y transferir los nuevos saberes produjo un movimiento curricular hacia los postgrados. Un amplio conjunto de causas ha promovido este nuevo nivel educativo que a partir de fragmentar a un nivel superior los saberes en temas y subtemas, desmenuzándolos y disecándolos en un proceso de separación casi infinita para analizar, cataloga y transmite separadamente sus distintos componentes. Ha sido la competencia en los mercados

laborales, la presión por una mayor especialización al interior de las profesiones, la caída del nivel relativo de la calidad de la educación superior por la masificación del pregrado, la reproducción de la elites a través de la especialización profesional, los nuevos requerimientos de capacitación de los docentes ante la masificación de la educación, la obsolescencia de los saberes y las nuevas demandas sociales, los que han coadyuvado a ese

La competencia en los mercados laborales y la presión por una mayor especialización, son factores que han coadyuvado a la expansión de los estudios de postgrado

■ Cuadro 3.1 Matrícula de Postgrado en 12 países de América Latina

	Matrícula de postgrado	Porcentaje con respecto a la matrícula total de educación superior
México (2003)	139.669	6,0%
Brasil (2003)	107.400	2,8%
Venezuela (2003)	67.378	6,8%
Colombia (2002)	57.277	5,7%
Cuba (2002)	21.002	7,7%
Chile (2003)	14.911	2,6%
República Dominicana (2003)	9.725	3,3%
Panamá (2004)	5.239	4,0%
Bolivia (2002)	4.230	1,4%
Guatemala (2004)	3.325	1,5%
Honduras (2004)	3.010	2,5%
El Salvador (2002)	1.285	1,1%

Fuente: Informes Nacionales de IESALC, Sistemas de Estadísticas del IESALC

Hoy, sólo el número de estudiantes de postgrado alcanza a la totalidad de los estudiantes existentes en la región para 1960

incremento de los años de estudios y la expansión de estudios de postgrados.

Además, el centro de la discusión sobre el desarrollo de los saberes especializados y transdisciplinarios está focalizado en los postgrados, ya que estos son los ámbitos privilegiados para la articulación de las especializaciones y los propios avances del saber. Los postgrados son la forma moderna en la cual se expresa la amplia y creciente variedad de disciplinas, y el proceso mediante el cual, asociado a la propia evolución de la división social y técnica del trabajo, se van creando, recreando, desapareciendo o fusionando las diversas disciplinas existentes. La expansión de los postgrados, el llamado cuarto piso del sistema universitario, en cualquiera de sus formas (diplomados, especializaciones, maestrías, doctorados y postdoctorados) está teniendo una fuerte curva de crecimiento y expansión, asociada a la generación de las nuevas áreas disciplinarias que la revolución científica técnica está generando. Sin embargo, tal expansión disciplinaria ha entrado en contradicción con las escalas nacionales, tanto técnicas (dadas en el modelo presencial de la educación) como económicas (en el marco de una educación crecientemente mercantilizada) para su realización en todos los países presionando por una internacionalización de los postgrados y su creciente localización internacional contribuyendo así a la incipiente división internacional del trabajo académico del cuarto nivel.

Características de los postgrados en América Latina en los noventa

En 1960, la región tenía una cantidad aproximada de medio millón de estudiantes terciarios⁴. Hoy, los estudiantes sólo de postgrado alcanzan a la totalidad de los estudiantes existentes en la región para ese momento. Los diversos indicadores muestran que en los 2000, América Latina alcanzó a tener un poco más medio millón de estudiantes universitarios de postgrado⁵.

La década del 90 en toda la región se caracterizó por una expansión caótica de los postgrados tanto por parte del sector público como del sector privado. La tasa de incremento de la matrícula del postgrado alcanzó a escala regional una dimensión del 31% interanual entre 1994 y el 2000. Para 1994 alcanzaba una matrícula de 185.393 estudiantes, que representaban el 2,5% del total de la matrícula terciaria de la región.⁶ Para el año 2000, la cantidad de estudiantes de postgrados trepó a 535.198 alumnos lo cual representó para ese momento el 4,5% del total de estudiantes universitarios. El peso más significativo está localizado en Brasil y México donde ha habido una larga tradición de políticas públicas y universitarias en su desarrollo y cuyos sistemas tienen más de 100 mil alumnos de cuarto ciclo. Los siguen en importancia Argentina, Venezuela y Colombia con más de 50 mil alumnos de cuarto ciclo en cada uno de ellos. La tasa de crecimiento de los postgrados fue muy superior a la tasa de crecimiento del pregrado, pero además, ello se expresó en un crecimiento de las ofertas de postgrado muy superior a la expansión de ofertas de pregrados. Por ejemplo, en el caso Colombia, característica que se repite en casi toda la región, la cantidad de postgrados han crecido casi exponencialmente. Allí, entre 1992 y el año 2002, mientras que el número total de programas pasó de 2382 a 6430, que representa un incremento interanual del 14%, el postgrado pasó de 572 programas académicos en 1990 a 2229 programas en el año 2002 con una tasa de crecimiento anual del 24%, los programas de pregrado pasaron de

4. Brunner, José Joaquín, "Universidad y sociedad en América Latina: un esquema de interpretación", CRESALC, UNESCO; Caracas, 1985

5. Morles, V y León, J.R: "La educación de postgrado en Iberoamérica", en "La gestión del postgrado en Iberoamérica. Experiencias Nacionales", Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado, Salamanca, 2003

6. García Guadilla, Carmen, "Situación y principales dinámicas de transformación e la educación superior en América Latina", CRESALC, Caracas 1996

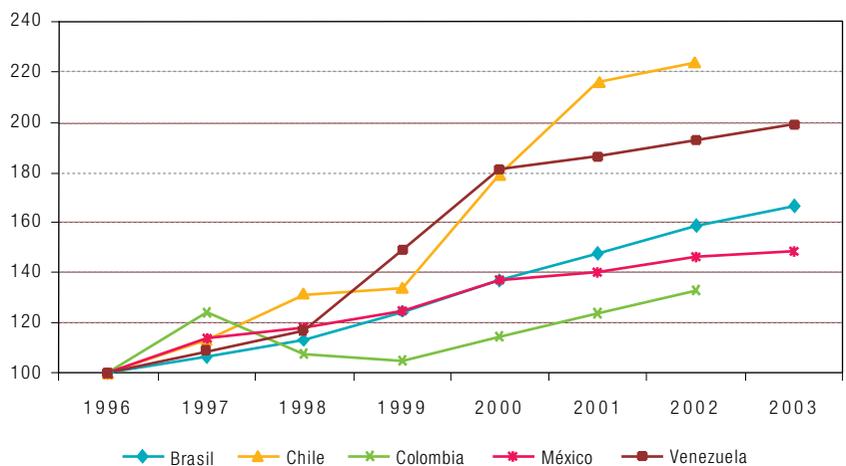
1810 en 1990 a 4201 en el 2002 con una tasa de crecimiento del 11% interanual, o sea menos de la mitad. Así, mientras que para el año 1990 los programas de postgrado representaban el 24% de todos los programas del país, para el año 2002 habían ascendido al 34,5% del total⁷.

Sin embargo, aún cuando el incremento de la matrícula interanual es significativo, la cobertura es fuertemente restringida a las elites en toda la región. Esta es sin embargo una media con fuerte variación. Se constata que mientras que algunos países tienen menores niveles de cobertura como Ecuador por ejemplo que tiene 2,42%, y El Salvador, 1,14%, en otros, como por ejemplo Venezuela, la cobertura de los postgrados alcanza al 8% del total de estudiantes universitarios.⁸ Claramente se constata que los países más grandes tienen niveles más elevados de postgrados, al tiempo que los países con menor población tienen más dificultades de estructurar una amplia variedad de programas de postgrado al interior de sus sistemas universitarios.

En tal sentido parecería estarse estructurando en los últimos años una división académica internacional en la cual los países más grandes de América Latina son crecientes receptores de estudiantes de postgrado de la región. Los costos de los estudios en Europa y sobre todo en USA, además de las dificultades de reconocimiento, unidos a las dificultades de obtención de visas parecerían estar reorientando los flujos de movilización de los estudiantes de postgrado de la región hacia México y Brasil predominantemente.

Asociado a la expansión matricular, un cambio significativo se está dando en la relación entre en el peso relativo del sector público y del privado. Así, por ejemplo, el porcentaje de estudiantes de postgrado en las instituciones públicas en toda la región bajo del 76% en 1994 al 68% en el año 2000. La realidad sin embargo no es uniforme en todos los países. Así, mientras que en Bolivia el sector privado en los postgrados representa el 35.4% de la matrícula para el 2000, en Argentina, para el 2001, el 19.8%, y en Ecuador el 26.06%, a diferencia, en República Dominicana el 63.6% de los estudiantes de postgrados están en el sector privado, al tiempo que en Puerto Rico son el 58.8%. En Venezuela por ejemplo, para 1973 los

■ Gráfico 3.1 Crecimiento de la Matrícula de Postgrado (1996-2003)



Fuente: Informes Nacionales de IESALC, Sistemas de Estadísticas del IESALC

cursantes de postgrados en instituciones privadas eran apenas el 3.7%, y subieron hasta el 31.2% para el año 2003.

Sin embargo, al interior del sector público se constata una alta concentración de los postgrados en unas pocas universidades públicas y dentro de ellas en aquellas de mayor nivel y antigüedad. Esta concentración de los postgrados se da mayoritariamente en las llamadas Macrouiversidades públicas, así como en las universidades especializadas. El caso de México con el alto peso de la UNAM es una expresión de ello, mostrando que estas universidades parecen irse perfilando lentamente como instituciones de investigación, de "research" en el modelo de las universidades norteamericanas. Esta compleja discusión ha sido formulada por el Rector de la Universidad Nacional de Colombia al proponer la radical reorientación de la Universidad hacia los postgrados, atrayendo a los mejores especialistas del país y reduciendo el peso de los pregrados. Tal situación es dominante en la mayor parte de las universidades públicas de Brasil. Asociado a ello, se constata que los doctorados en la región se concentran predominantemente en estas instituciones.

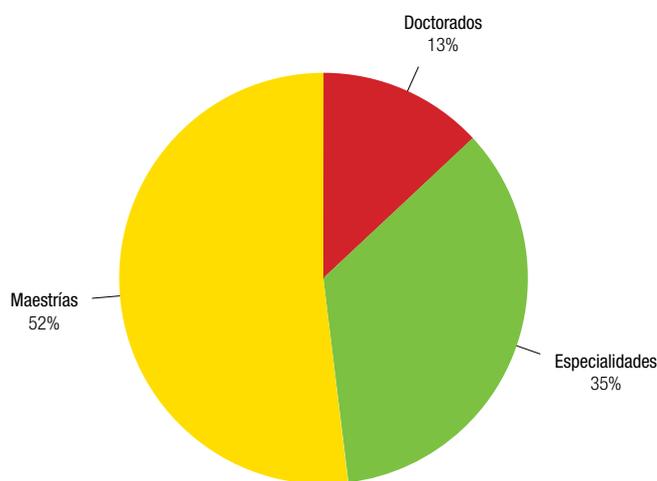
Una de las características de los postgrados en la región y especialmente los del sector privado es su baja relación con la investigación. En el caso del sector público, salvo en Brasil, en la región son predominantemente las llamadas macrouiversidades las que tienen programas de investigación asociados a los postgrados. Ello obedece a diversas determinantes: por un lado la orientación profesionalizante de los postgrados hacia las de-

En el sector público se constata una alta concentración de los postgrados en unas pocas universidades públicas y dentro de ellas en aquellas de mayor nivel y antigüedad

7. Cárdenas, Jorge Hernán, « La educación superior privada », IESALC, 2005, www.iesalc.unesco.org.ve

8. Morles, Víctor, "La educación de postgrado en el mundo", Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991

■ Gráfico 3.2 Composición de la oferta de postgrado en América Latina (datos de 15 países*)



*Argentina(2003), Brasil(2002), Chile(2001), Colombia(2002), Costa Rica(2003), Cuba(2002), El Salvador(2002), Guatemala(2002), Honduras(2004), México(2003), Panamá(2004), Paraguay(2002), República Dominicana(2002), Uruguay(2002), Venezuela(2004).

Entre paréntesis se apunta el año de referencia de los datos agrupados.

Fuente: Informes nacionales de IESALC.

La mayor presencia de los postgrados privados es en las áreas profesionales, en las capitales de los países, con una menor cantidad de opciones de carreras y programas, así como también con una menor proporción de postgrados acreditados

mandas del mercado, y por el otro a la propensión de las sociedades hacia una alta dependencia de las importaciones de bienes de capital y procesos tecnológicos. El aparato productivo latinoamericano históricamente ha mostrado que no requiere investigaciones locales sino que se orienta a la importación de paquetes tecnológicos, lo cual repercute en una baja demanda de investigación de las empresas, y por ende disocia la investigación de la docencia. En este escenario el indicador, y en muchos casos las propias fuentes de financiamiento, son la cantidad de patentes creadas. Por ejemplo la Universidad de Campinas (UNICAM) del Estado de San Pablo genera el 15% de las patentes del Brasil y es la segunda institución luego de Petrobras en términos de ese indicador.

La fuerte expansión de los postgrados desde los 90 se localizó predominantemente en el nivel de las especializaciones. Así, por ejemplo en Argentina, la oferta de programas de especialización pasó del 38% en 1994 al 45,5% en 2002, al tiempo que las ofertas de doctorados se redujeron relativamente en ese mismo periodo de 31 % al 16.3% del total.

Sin embargo, además de que el crecimiento del sector privado se ha localizado en los ciclos inferiores de los postgrados, la concentración es siempre en unas pocas instituciones. En Venezuela, por ejemplo, sobre un total de 44 universidades, apenas 5 del sector público y 3 del privado concen-

traban el 68 % de los postgrados del país. Parece haber además una fuerte tendencia del sector privado hacia especializaciones y en menor proporción a maestrías, e inversamente, el sector público es altamente dominante en los pocos doctorados que existen, los cuales como referimos tienden a concentrarse en unos pocos países.

Sin embargo, más allá de cómo se distribuye el sector público y privado en la cobertura y en los ciclos de los postgrados, se constata que el peso del sector privado es más significativo a nivel de las titulaciones o de los egresos. Así, por ejemplo en Argentina, mientras que el sector privado representa solo el 18,7% de la matrícula total de postgrados, a nivel del egreso representa el 31,7%, mostrándose una mayor eficiencia terminal en el sector privado que en el sector público⁹.

Mientras que la expansión privada en el sector de pregrado tomó un giro significativo, y hasta inesperado, desde mediados de los ochenta, la expansión del sector privado en el postgrado es un proceso focalizado desde mediados de los noventa, y que muestra una mayor presencia de los postgrados privados en las áreas profesionales, en las capitales de los países, con una menor cantidad de opciones de carreras y programas, así como también con una menor proporción de postgrados acreditados. Las diferencias entre el sector público y el privado, se manifiestan también en los niveles de calidad relativos, mostrando, aunque tal vez

9. Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel, "Las carreras de postgrado en Argentina", pp.450-485, en "Los desafíos de la Universidad Argentina" Barsky, Sigal y Dávila (coord.), Universidad de Belgrano, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004

■ Cuadro 3.2 Doctorados en América Latina

País	Doctorados	%	Universidades con programas
Brasil	1.056	48,3%	52
México	406	18,5%	80
Argentina	291	13,3%	s/d
Chile	103	4,7%	10
Cuba	95	4,3 %	12
Perú	91	4,2%	17
Colombia	56	2,6%	17
Venezuela	48	2.2%	7
Uruguay	11	0,5%	1
Ecuador	9	0,4%	4
Bolivia	8	0,4%	5
Paraguay	7	0,3%	4
Panamá	5	0,2%	4
TOTAL	2.188	100 %	213

Fuentes: Convenio Andrés Bello y IESALC (2003-2004)

menos que en pregrado, alta heterogeneidad de la calidad de la educación entre las diversas instituciones y a su propio interior.

La dinámica de los postgrados está marcada por una significativa competencia universitaria entre el sector público y el privado en función de reglas propias del mercado a diferencia de las lógicas de competencia a nivel del pregrado. En el sector de los postgrados públicos el ingreso no es en función de cupos y restricciones de carácter administrativo asociados a la gratuidad, sino a modalidades de arancelamiento como en el sector privado. Obviamente, el hecho de que los cursos de postgrados se realizan al interior de las propias universidades de pregrado, hace que los niveles de competencia tengan imperfecciones ya que la oferta de la educación pública a nivel de postgrado si bien tiende a lógicas económicas de rentabilidad, no tiene las mismas características que las del sector privado. Ello se expresará en una oferta más variada y diversa de opciones disciplinarias en el sector público, en tanto que en el sector privado la oferta estará en las disciplinas que requirieran menores inversiones físicas. Igualmente, mientras que el postgrado público muestra índices de acreditación mayores a los del sector privado por la incidencia de la plata física y las inversiones, a diferencia, el sector privado tiene estructuras más flexibles, careciendo en general de reglamentos, y sus niveles de contratación y remuneración de los docentes, la utilización de los horarios de clase o la capacidad de respuesta son significativamente más eficaces y rápidas al estar asociadas a las lógicas de mercado.

La mercantilización de la educación superior a nivel de los postgrados ha determinado además que su oferta en la mayor parte de los centros universitarios crecientemente siga las lógicas de mercado y no las lógicas de calidad, restringiendo por ende su oferta y elitizando la demanda. Esta dinámica mercantil se produce tanto en el sector privado (que carece de fuentes de financiamiento públicas distintas a las matrículas), como en el sector público dado que en la mayor parte de los países están sujetas a políticas de autofinanciamiento que han propendido a que los postgrados sean los mecanismos a través de los cuales las universidades incrementan sus presupuestos y compensan financieramente a sus docentes. En varios países de la región en las universidades públicas los postgrados deben autofinanciarse, en algunos casos inclusive obli-

gatoriamente, como en Bolivia y Ecuador.

Esta dinámica marcada por el mecanismo de obtención de ingresos extrapresupuestales en el sector público, y la competencia claramente mercantil en el sector privado, ha contribuido a estructurar una lógica restrictiva para el incremento de la oferta y la demanda de los postgrados de calidad en la región basados en la previa existencia de equipos de investigación y con una inserción de las tesis en circuitos de demandas de generación de nuevos saberes. Así, si el postgrado está creciendo en la región es más por el enorme esfuerzo de las familias y de los profesionales de prepararse en contextos de creciente competencia en los mercados laborales.

Tales diferencias se ven reforzadas por la ausencia en general en la región de marcos normativos nacionales específicos para el postgrado. Recién en los últimos años de la década del noventa y asociado a la expansión de la oferta de estudios de postgrado y al incremento de la demanda, es que comenzaron a formularse regulaciones y criterios nacionales sobre la educación de cuarto nivel, básicamente en términos de organización institucional, requisitos de funcionamiento, criterios de egreso y políticas de financiamiento.

Las estructuras de los postgrados en la región

La diferenciación de las instituciones de educación superior como respuesta a las nuevas demandas también se produjo al interior de los postgrados, en este caso en un ciclo que conduce a títulos certificados dados por la especialización, la maestría y el doctorado, como a los ciclos de estudios no conducentes a titulaciones acreditadas como los diplomados o los postdoctorados. En muy poco tiempo en casi toda la región se ha generalizado esta estructuración de los postgrados en forma similar, constituyéndose un soporte que pudiera permitir una mayor movilidad académica, más allá de que el cuadro 3.3 muestra que si bien los requisitos de ingreso y las cargas horarias no son extremadamente diferentes para los distintos títulos de postgrado, si pueden serlo las duraciones mínimas y la expresión de las horas de trabajo, sea en aula como de otro tipo de actividades, donde hay diferencias sustanciales. En algunos países, las especialidades, sean médicas o no médicas, se incluyen en el postgrado, no así en otros.

La mercantilización de la educación superior a nivel de los postgrados ha determinado que su oferta, en la mayor parte de los centros universitarios, siga las lógicas de mercado y no las lógicas de calidad, restringiendo por ende su oferta y elitizando la demanda

■ Cuadro 3.3 Diferencias y semejanzas de los postgrados en América Latina

País	Postgrados	Requisitos de Ingreso	Horas	Trabajo Final	Duración Mínima
Argentina (2004)	Especialización		360 horas aula	No	
	Maestría	Para los tres postgrados, haber obtenido un título de grado debidamente reconocido acreditar experiencia en el área.	540 horas aula más 60 horas de tutorías más una tesis Elaboración de una tesis	Tesis	
	Doctorado			Tesis	
Bolivia (2004)	Especialidad no Médica	Licenciatura	1600 horas de trabajo, de las cuales 400 son horas aula.	Trabajo de Grado	
	Especialidad Médica	Licenciatura	1500 horas mas un trabajo de grado.	Trabajo de Grado	
	Maestría	Licenciatura	2400 horas de trabajo, de las cuales 720 son horas aula	Trabajo de Investigación	
	Doctorado	Maestría	2400 horas de trabajo, de las cuales 280 son horas aula	Tesis Doctoral	
	Doctorado en Ciencias Médicas	Especialidad Médica	1600 horas de trabajo	Tesis Doctoral	
Brasil (2004)	Maestría	Diploma de graduación	1440 horas de trabajo, de las cuales 360 son horas aula	Disertación	2 años
	Maestría Profesional	Diploma de graduación		Disertación, proyecto o análisis de casos.	1 año
	Doctorado	Diploma de graduación	2880 horas de trabajo, se toman en cuenta las horas de maestría	Tesis doctoral.	4 años
Chile (2004)*	Maestría	Licenciatura			2 – 3 años
	Doctorado	Licenciatura		Tesis doctoral.	4 – 5 años
Colombia (2000)	Especialización	Licenciatura en el área.		No	
	Maestría	Licenciatura en el área.		Trabajo de Investigación	
	Doctorado	Licenciatura en el área.		Tesis Doctoral	
	Post-Doctorado				
Costa Rica (2004)	Especialidad Profesional	Licenciatura	1620 horas de práctica profesional supervisada	No	1 año
	Maestría Profesional	Bachillerato Universitario	De 2700 a 3240 horas de trabajo	No	2 años
	Maestría Académica	Bachillerato Universitario	De 2700 a 3240 horas de trabajo	Tesis	2 años
	Doctorado	Maestría	De 2250 a 3150 horas de trabajo	Tesis Doctoral	2 años
Cuba (2004)	Maestría	Graduado Universitario	3360 horas de trabajo	Para la Maestría y la Especialidad, Tesis, proyectos, prototipos, obras artísticas o memorias escritas.	
	Especialidad de Postgrado	Graduado Universitario	4800 horas de trabajo		
	Doctor en Ciencias de una determinada especialidad	Graduado Universitario		Tesis	
	Doctor en Ciencias	Doctor en Ciencias de una determinada especialidad		Tesis doctoral	

Los estudiantes de postgrado

Diversos estudios indican la compleja especificidad de los estudiantes de postgrado, ya que, por una parte, constituyen una elite, debido tanto al prolongado proceso de selección que procede a su ingreso a cualquier nivel de postgrados, como al hecho de que la casi totalidad de estos estudian-

tes de postgrados de la región están insertos en dinámicas laborales. Ello tanto en el sector privado como en el sector público, dado que una amplia cantidad de los postgrados de las universidades públicas en América Latina no son gratuitos y sus matrículas están determinadas por criterios de recuperación y políticas de auto financiamiento. Ello está determinado por la casi ausencia de becas, lo

■ Cuadro 3.3 Cont. **Diferencias y semejanzas de los postgrados en América Latina**

País	Postgrados	Requisitos de Ingreso	Horas	Trabajo Final	Duración Mínima
Ecuador (2004)	Diplomado Superior	Licenciatura	240 horas aula.	Monografía	1 año
	Especialización	Licenciatura	480 horas aula.	Tesina	1 año
	Maestría	Licenciatura	960 horas aula.	Tesis	2 años
	Doctorado	Licenciatura	1440 horas aula.	Tesis doctoral	3 años
El Salvador (2004)	Especialidad de Medicina u Odontología				
	Maestría	Licenciatura	1280 horas aula	Trabajo	2 años
Guatemala (2004)	Especialidad	Licenciatura	560 horas aula	No	2 años
	Maestría en Artes	Licenciatura	720 horas aula	No	2 años
	Maestría en Ciencias	Licenciatura	720 horas aula	Tesis	2 años
	Doctorado	Licenciatura	1440 horas aula	Tesis Doctoral	3 años
Panamá (2000)	Especialización	Licenciatura	360 horas aula	No	
	Maestría Académica	Licenciatura	480 horas aula	Tesis	
	Maestría Profesional	Licenciatura	576 horas aula	Tesis	
	Doctorado	Licenciatura	960 horas aula	Tesis	
Paraguay (2004)	Especialización	Graduado Universitario	360 horas aula	No	
	Maestría	Graduado Universitario	700 horas aula	Tesis	
	Doctorado	Graduado Universitario	1200 horas aula	Tesis doctoral.	
Perú (2000)	Maestría	Bachiller o Título Profesional		Trabajo Final	2 años
	Doctorado	Maestría		Tesis Doctoral	2 años
República Dominicana (2004)	Especialización	Licenciatura	900 a 1800 horas de trabajo		1 año
	Maestría	Licenciatura	1800 a 2700 horas de trabajo	Trabajo final de investigación	2 años
	Doctorado	Licenciatura	2700 a 4500 horas de trabajo	Tesis doctoral	3 años
Uruguay (2004)	Especialización	Graduado Universitario	900 horas de trabajo	No es obligatorio	1 año
	Maestría	Graduado Universitario	1500 horas de trabajo, de las cuales al menos 500 horas aula	Tesis	2 años
	Doctorado	Maestría		Tesis doctoral	3 años
Venezuela (2004)	Especialización Técnica	Licenciatura	384 horas aula	Trabajo final	
	Especialización Profesional	Licenciatura	384 horas aula	Trabajo final	
	Maestría	Licenciatura	384 horas aula	Trabajo final	
	Doctorado	Licenciatura	720 horas aula	Tesis doctoral	

Fuente: A partir de Alexander Cox, presentado en la reunión regional del IESALC sobre los Postgrados y de la síntesis de los informes de los postgrados en América Latina realizada por Eduardo Bustos, www.iesalc.unesco.org.ve

cual determina en general una baja dedicación en tiempo de estudio de los postgraduantes. Brasil es sin duda la mayor excepción en la región dadas las políticas de apoyo a los postgrados públicos por parte de CNPQ y CAPES.

Así, en general en la región los estudiantes de postgrado constituyen una población adulta joven con un alto rango de diversidad y con una mayor

presencia masculina, siendo éstas tendencias similares desde sus comienzos¹⁰. A ello se agrega una mayor movilidad de los estudiantes de postgrado, la alta segmentación de ese ciclo de estudios y la utilización de nuevas modalidades pedagógicas y

10. Klubitschko, Doris, "Postgrados en América Latina. Investigación comparativa: Brasil, Colombia, México y Venezuela", CRESALC, Caracas 1980

■ Cuadro 3.4 Ingresos promedios mensuales en US\$ de los egresados 2001-2004 de educación superior en Colombia

Técnico	277
Tecnológico	326
Universitario	426
Especialización	767
Maestría	940
Doctorado	1285

Fuente: Observatorio Laboral, Ministerio de Educación, Colombia

les se está expresando en la oferta de postgrados de consumo, muchos de cuales carecen de altos estándares de calidad. Los postgrados de calidad, la parte correspondiente al circuito de escolarización de mayor nivel académico son apenas una minoría localizados en pocas universidades privadas y públicas, las cuales se caracterizan además por concentrar casi la totalidad de la investigación. Inclusive a nivel de doctorado se constata que no todos en la región son resultado de procesos de aprobación previa o de acreditación¹¹

Los postgrados como parte de los circuitos de la educación transnacional

El postgrado en sus inicios estuvo centrado en unas pocas instituciones, en general públicas, y fundamentalmente en las tradicionales instituciones autónomas, pero en los últimos años se ha constatado su expansión hacia áreas demandadas por el mercado y hacia su prestación por el sector privado, confluyendo en esta tendencia tanto los intereses mercantiles, como la fuerte curva de asociación de ellos a la revolución científico técnica. En el nuevo contexto de la Tercera Reforma de la educación superior que está atravesando la región en los tiempos de la globalización, una parte creciente de los postgrados se están conformando como parte de la educación transnacional, dados los requerimientos de calidad, la búsqueda de componentes de movilidad, las modalidades que asume la competencia en los mercados laborales, la alta rentabilidad que tiene como servicio y la propia expansión de la educación transfronteriza que ha permitido una nueva y alta transabilidad del sector.¹²

La demanda de estudios de postgrado en la región, si bien se expresó en el crecimiento de la oferta de postgrados públicos y privados, también se está expresado en un crecimiento de la movilidad internacional docente y estudiantil, dada la incapacidad de la región de generar una amplia oferta de especializaciones. Mientras que a escala mundial estudios de la OECD calcularon la existencia de más de 50.000 estudios, certificaciones, disciplinas, títulos distintos, la región no parece

11. Aldana, Eduardo y otros, "Doctorados para la educación", Convenio Andrés Bello, Bogotá 2005

12. Rama, Claudio, "La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003

Los estudiantes de postgrado constituyen una población adulta joven, con un alto rango de diversidad y con una mayor proporción masculina que en los estudios de pregrado

En la región, los estudios de postgrado están marcados por un fuerte credencialismo

nuevas tecnologías de información para apropiarse de los saberes en escenarios globales y por ende multilingüísticos.

Estas variables inciden significativamente en las características de individualización de los estudiantes de postgrado, su fuerte movilidad internacional y su potencial predisposición hacia la educación virtual. En la región sin embargo los estudios de postgrado están marcados por un fuerte credencialismo, dado el peso que estas certificaciones tienen en los niveles de remuneración y por ende en la movilidad social. Los mayores niveles de certificación académica parecen mantener una estrecha relación con el nivel de ingresos, como se muestra, por ejemplo, en las conclusiones del Observatorio Laboral realizado en Colombia, que estudió los ingresos de los profesionales graduados entre el año 2001 y el primer semestre del 2004. De esos 463.373 graduados, el 65% se concentró en la licenciatura universitaria, el 16% en la especialización, 14,2% en nivel tecnológico, 3,5% en formación técnica profesional, el 1,4% en maestría y el 0,03 % en doctorado, y sus niveles de ingresos salariales en dólares mensuales muestran una gran dispersión, probablemente asociada a las diferencias de oferta y demanda y a los niveles diferentes de productividad.

La vigorosa y continua expansión de los postgrados en la región parece estar asociada directamente a los salarios, a una menor tasa de desempleo, a las demandas de los mercados laborales y a políticas públicas, como por ejemplo en Ecuador, cuya normativa estableció que en un plazo de 5 años, el 30% todos los docentes universitarios tenían que tener postgrado o Venezuela donde los docentes del Ministerio de Educación tienen beneficios económicos por la realización de dichos estudios. Así, esta presión de los mercados labora-

■ Recuadro 3.1 Etapas de los postgrados en América Latina

- a. **Etapas de carencia de cursos de postgrados.** La creación de ofertas de estructuras de postgrados a escala mundial ha sido un fenómeno previo a la existencia de ellos en la región, lo cual ha determinado desde el comienzo una fuerte propensión a la realización de los estudios de postgrados en el exterior. Las fuertes elites intelectuales y profesionales realizaron sus estudios de cuarto nivel fuera de la región y previamente a que existieran postgrados en la mayoría de los países. En la mayoría ello fue con becas de los gobiernos extranjeros.
 - b. **Etapas de génesis de los postgrados públicos.** El inicio de los postgrados puede ser vista como una etapa de sustitución de los servicios educativos en el extranjero por la oferta local. Estos se inician en general en el sector de salud a través de las especializaciones médicas, al interior de las Universidades públicas. La creación de postgrados locales se va a expandir hacia el resto de las profesiones, fundamentalmente hacia el mercado propiamente académico y orientado hacia los propios docentes universitarios. En este proceso tuvo una alta importancia la asistencia de la cooperación internacional en la estructuración de los postgrados locales a través de profesores invitados.
 - c. **Nacimiento de la oferta de postgrados privados y continuación de la expansión de la oferta pública.** Inicio de los postgrados profesionales y comienzo de la estructuración de los criterios de diferenciación de los postgrados entre académicos y profesionales, y entre los diversos ciclos de especialización, maestría y doctorado.
 - d. **Expansión desordenada de los postgrados privados en sectores concentrados, básicamente de economía, administración, ciencias sociales y educación.** Mercan-
- tilización en general de los postgrados a partir del aranceamiento en el sector público, e inicio del establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad fijando restricciones a la expansión incontrolada de postgrados. El incremento de la competencia comenzó a desarrollar nichos de ofertas altamente segmentadas y una expansión de modalidades altamente flexibles de horarios. Estructuración altamente diferenciada de los niveles de calidad de las ofertas de postgrados
- e. **Inicio del proceso de evaluación y acreditación de los postgrados a cargo de organismos nacionales o agencias internacionales.**
 - f. **Alto nivel de competencia interuniversitario en el sector de cuarto nivel, expresado en una fuerte saturación de ofertas y en una significativa presencia en la publicidad de los cursos.** Comienzo del establecimiento de una estadística diferenciada entre postgrados autorizados y postgrados activos, dado que comienza a presentarse la existencia de ofertas meramente publicitarias ya que al no alcanzar las escalas mínimas no se inician, expresando que la oferta comienza a ser superior a la oferta de cursos de postgrados en casi todos los sectores.
 - g. **Inicio de la oferta de postgrados internacionales en acuerdos con instituciones locales a través de esquemas cooperativos, sándwiches, de doble titulación, así como crecientemente a través de formas virtuales o híbridas.** Asociado a este proceso de internacionalización se verifica la expansión de modalidades de acreditación internacionales, búsqueda del establecimiento de esquemas de creditización y de definición de ciclos en forma compartida.

tener más de 15.000 ámbitos disciplinarios, obligando así a tener que estudiar en el extranjero, en forma presencial o virtual, para acceder a estos saberes. Como resultado de la contradicción entre diferenciación de saberes y escalas económicas, dada la alta segmentación y la poca cantidad de alumnos al ser un servicio para las elites, se está dinamizando la internacionalización de la educación superior.

Tal tendencia se reafirma en que muchos de los circuitos de escolarización de alta calidad están localizados en el extranjero que facilitan su incorporación a través de diversas modalidades de becas. Para el 2002 se había determinado la existencia de 122.949 estudiantes latinoamericanos estudiando en el extranjero, 98.842 de los cuales se localizaban en USA, Alemania, España, Francia y Reino Unido¹³. Ello significa que los estudiantes latinoamericanos

que estudian fuera de la región son el 0.95 % del total de estudiantes de la región, siendo la mayor parte de ellos estudiantes de postgrado.

Adicionalmente cabe referir que para el año 2000 estudios definieron que ya para ese momento el 1.3% de la matrícula, casi 164.000 estudiantes realizaban sus estudios de forma virtual. De ellos el 14% era a nivel de licenciaturas, 50% en cursos de actualización y 36% a nivel de postgrados¹⁴. Esto significa que los estudiantes virtuales de postgrado representaron más del 10% del total de estudiantes de postgrado de América Latina, lo cual permitiría suponer que la región no podrá desarrollar la fuerte y necesaria expansión de los postgrados sin la constitución de un espacio común de la educación superior, con alta movilidad académica y a través de modalidades de educación virtual. En tal sentido la promoción de la conectividad, el desarrollo de estándares técnicos; el abaratamiento

Una parte creciente de los postgrados se están conformando como parte de la educación transnacional

13. Didou, Sylvie, "Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe", ANUIES / IESALC, México, 2005, www.iesalc.unesco.org.ve

14. Silvio José, "Tendencias de la educación virtual en América Latina y el Caribe", IESALC, www.iesalc.unesco.org.ve

■ Recuadro 3.2 Conclusiones de la Reunión Regional sobre los postgrados en América Latina

- a. En la actualidad, los países con mayor desarrollo del postgrado en América Latina son Brasil y México, que forman más de ocho mil doctores por año respectivamente, con una adecuada distribución de programas de maestría y doctorado y un apoyo gubernamental explícito.
- b. En un segundo término se ubican Argentina, Chile, Colombia, Cuba y Venezuela, que tienen formación de maestría y doctorado en múltiples campos del saber y con un apoyo razonable al postgrado, la ciencia y la tecnología y la educación superior en general.
- c. Se observa una creciente tendencia a la profesionalización de las maestrías y la aparición de doctorados profesionalizantes. Sólo en Venezuela se advierte que las especializaciones técnicas tienen carácter de postgrado.
- d. Hay varios programas de doctorado exitosos, pero que cubren pocos campos temáticos, siendo especialmente deficitarios en el campo de ciencia y tecnología.
- e. La formación de postgrado en países tales como Bolivia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay, así como en la mayor parte de Centroamérica, se encuentra en etapas iniciales y corresponde fundamentalmente a maestrías.
- f. En muchos países, el postgrado debe autogestionarse completamente, por lo cual su desarrollo es asimétrico, limitado mayormente a aquellas áreas en que ello es posible. (Por ejemplo, Administración, Economía)
- g. Aunque en la mayoría de los países hay normativas nacionales para el postgrado, en muchos casos ésta es deficiente, sea porque es muy reciente, incompleta o contradictoria, o no se cumple a cabalidad incluso en las universidades estatales. En muchos casos, el aseguramiento de la calidad es inapropiado y en otros predominan los fines comerciales sobre la calidad académica.
- h. Los programas de postgrado en la mayor parte de los países de la Región se relacionan con programas de Europa y América del Norte, y muy pocos con los países del Área. Existe necesidad de integración como elemento vinculado a la integración regional global.
- i. Hay una creciente oferta de postgrados transnacionales, de educación en línea (e-learning), y de otras modalidades asociadas a la globalización en el área de la educación superior que ameritan la formulación de políticas coherentes regionales.
- j. Aunque con diferentes matices, la educación de nivel cuaternario se ha ampliado explosivamente en la década de los 90, obedeciendo a factores coyunturales sin una planificación inserta en el desarrollo nacional y menos aún de integración regional.
- k. La expansión del sector privado en la educación superior y su creciente presencia en el postgrado, no necesariamente puede representar una disminución en la calidad de la oferta, aunque sí debe ser coherente con las demandas del entorno nacional y regional y tener fuertes sistemas de evaluación y acreditación.
- l. Los postgrados deben necesariamente articularse con políticas de becas, subsidios, apoyo a la investigación en el plano nacional y en el de la cooperación internacional, horizontal entre los países de la región.
- m. Se debe centrar el énfasis en conseguir, reconocer y sostener la calidad de los programas de postgrados a través de sistemas nacionales y regionales de Evaluación y Acreditación a cargo de Agencias que conciten la confianza y el respaldo de los países de la región.
- n. Se estima necesario que los países de América Latina y el Caribe busquen puntos de concertación en sus acciones, con la máxima urgencia, dado el crecimiento y avance explosivo de los programas de postgrado y el rápido progreso de los conocimientos en la actualidad.

de los costos de comunicación, el desarrollo de los marcos legales sobre la protección intelectual y de establecimientos de estándares de acreditación y reconocimiento, deben ser ejes determinantes de las políticas públicas para aumentar la cobertura de la educación en el cuarto nivel.

La fragmentación entre una oferta restrictiva en términos de disciplinas de investigación por escalas económicas y la baja cantidad de docentes a nivel de los países y una demanda altamente segmentada de especializaciones de postgrado, se está expresando crecientemente en una mayor presión hacia la internacionalización de los postgrados. La oferta nacional no logra cubrir la alta diferenciación de las demandas locales. Tal contradicción es mayor en los países pequeños tal como se visualiza en el cuadro anexo que muestra la distribución de doctorados en la región. Tales desfazajes además están incentivados por la irracionalidad del pro-

ceso de determinación de la oferta y la demanda, en un contexto de bajo nivel de información sobre las demandas de la sociedad, la expansión de la oferta de postgrados privados y también públicos en las áreas de mayor demanda y por ende más rentables, muchas veces no acreditados o con estándares de calidad no internacionales, y también una oferta del sector universitario público buscando beneficios de mercado, así como por la ausencia casi generalizada de estímulos públicos a la oferta de postgrados.

La internacionalización de los postgrados tiene además su incentivo en la propia lógica del proceso de especialización disciplinaria, que genera una individualización de los estudiantes de postgrado incentivando su movilidad internacional o su alta predisposición hacia la educación virtual por el hecho además de ser estudiantes de tiempo parcial, ya que la inmensa mayoría trabaja y las

La demanda de estudios de postgrados en la región también se está expresando en un crecimiento de la movilidad internacional docente y estudiantil

modalidades pedagógicas no presenciales ofrecen mayor flexibilidad.

Como derivación del proceso de internacionalización de la educación del cuarto nivel, la matrícula de los postgrados no está localizada en su totalidad a nivel local sino que crecientemente hay una presencia de estudiantes de postgrado en el extranjero. En el contexto de la sociedad del saber y de la globalización, la emigración de estudiantes y académicos hacia instituciones en el extranjero con áreas de saber especializadas, fundamentalmente de postgrado, se ha transformado en una modalidad estructural de los procesos pedagógicos, ante la necesidad de prepararse a entornos cambiantes, acceder a escenarios multiculturales y multilingüísticos, estar más cerca de los centros educativos localizados en las fronteras del saber de las diversas disciplinas y sobre todo cubrir saberes a los cuales no se puede acceder a escala local dada la baja oferta de opciones disciplinarias. Actualmente se calcula que hay 2,5 millones personas estudiando fuera de sus países de origen, con un creciente peso de los estudiantes extranjeros en el total de los estudiantes de los países. En Suiza alcanzan al 16,5%, en Australia al 13%, en Austria al 12%, en Gran Bretaña y Bélgica al 10,5%, en Alemania al 9% y en Francia al 7,5%. En Estados Unidos cuya población estudiantil extranjera es el 3%, para el año 2003 representaron 560 mil estudiantes. En USA, para el año 2001 previo a los atentados del 11 de septiembre, cerca de un tercio de la matrícula correspondía a ciudadanos extranjeros con visa temporal y su número había aumentado en un 31% durante el período 1994-2001. Hoy la relación de la región es altamente asimétrica dado que América Latina exporta estudiantes, pero al tiempo es la región del mundo de menor destino de estudiantes extranjeros ya

que solo es seleccionada por el 0,6% del total de estudiantes que estudian fuera de sus países de origen a escala mundial¹⁵. Estas asimetrías tienden a promover las fugas de cerebros, la pérdida de capital humano y el drenaje de las inversiones financieras públicas en la educación superior.

En el nuevo contexto de la sociedad del saber y de la internacionalización de la educación, la región está pasando de una educación dual (pública-privada) a nivel de pregrado, hacia un nuevo modelo universitario de carácter tripartito, basado en la coexistencia de tres sectores: uno público, otro sector privado local y un sector externo tanto público como privado. En este panorama, el postgrado se constituye como una nueva realidad y como el nivel integrador entre los ámbitos nacionales y extranjeros, públicos y privados o presenciales y virtuales. Así, la educación transnacional está presente crecientemente en toda la región en el nivel de los postgrados a través de franquicias, postgrados de doble titulación, postgrados tipo sándwiches, intercambio de docentes y estudiantes, etc., lo cual genera una alta complejidad con una baja visibilidad dada las múltiples interacciones que dificultan los procesos nacionales de evaluación, homologación y acreditación. Adicionalmente como derivación de una cierta tendencia a la sobre oferta de cursos de postgrados, que se expresa en una más marcada competencia en la prestación de servicios educativos en los postgrados, la búsqueda de ventajas competitivas se está expresando en una amplia diversidad de alianzas entre las instituciones locales e internacionales, lo que a su vez promueve la utilización de nuevas modalidades pedagógicas fundamentalmente de tipo virtual. ■

15. Unesco, Institute for Statistics, "Tertiary Students Abroad: Learning without borders", February 2005, www.uis.unesco.org

La búsqueda de ventajas competitivas se está expresando en diversidad de alianzas entre instituciones locales e internacionales

Capítulo 4

Antecedentes, situación y perspectivas de la educación superior virtual en América Latina y el Caribe

Ángel H. Facundo D.*

El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo "Tecnologías de información y comunicación y educación superior virtual en Latinoamérica y el Caribe. Evolución, características y perspectivas", realizado por el autor con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC. La versión completa del estudio puede consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve

* Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, Sociólogo y Ph.D. de la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania. Fue jefe del Departamento de Educación del Departamento Nacional de Planeación y jefe de la División de Fomento a la Investigación; asesor del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES). Docente en Universidades como la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Agraria, la Escuela Superior de Guerra y docente invitado de universidades colombianas y extranjeras.

Las tecnologías digitales son el quinto gran desarrollo en materia de medios educativos. Estas se generalizan apenas desde hace algo más de una década. Y, a diferencia de todos los medios anteriores, las tecnologías digitales presentan una característica básica: no son sustitutivas de sus predecesoras, sino que integran las diversas tecnologías existentes. De forma semejante a lo sucedido con los cambios tecnológicos anteriores, exigen un gran esfuerzo para desarrollar nuevas pedagogías y profundas transformaciones en las formas de organizar y trabajar en las instituciones educativas. Esa es la gran revolución de la llamada “educación virtual” o más precisamente de la educación (presencial o a distancia) “basada en tecnologías digitales”.

Uno de los obstáculos principales para el desarrollo de la educación virtual se encuentra en el bajo nivel relativo de alistamiento digital de los países de la región, aunque las brechas existentes no son aún insalvables. Esto ubica como tema prioritario el cumplimiento de las acciones acordadas desde el 2001 en las denominadas Agendas de Conectividad.

Por otra parte, el aprovechamiento pleno de las posibilidades que ofrece la digitalización, requiere del desarrollo de modelos pedagógicos flexibles y con procesos de aprendizaje enfocados hacia la indagación e investigación, la reingeniería en la organización institucional y la elevación de los niveles de cooperación interinstitucional.

Presentación

El empleo de las *tecnologías de información y comunicación digitales* en educación superior, que se conoce comúnmente bajo el nombre de “educación superior virtual”, no es un concepto unívoco.

Así las cosas, para analizar los antecedentes, se puede ir tan lejos como se quiera, si se asimila el término de tecnología a “medios” o soportes para adelantar la relación de comunicación que en esencia es todo acto educativo. Y, para poder determinar la situación actual y perspectivas, deben precisarse tanto los ámbitos y niveles de empleo de las *TICs digitales* en la educación superior, ya que éstas se pueden usar (y de hecho se usan) con diversos propósitos en una o en las diferentes funciones de la educación superior (docencia, investigación, extensión, administración); en educación presencial como en distancia; en universidades o en la totalidad de instituciones

de educación superior. De otra parte, se requería armonizar la información que sirvió de base a los análisis, en particular la producida por los trabajos nacionales y subregionales.

En el estudio que aquí se resume, bajo el concepto de “*educación virtual*”, se entendió el empleo de las tecnologías digitales de información y comunicación en los diferentes procesos y funciones educativas, es decir, no sólo la entrega o transporte de la información, como comúnmente se entiende. Y, para diferenciar las “etapas de desarrollo” en el uso de las TICs digitales, se establecieron cuatro niveles con base en criterios de naturaleza técnico-pedagógica, aplicables tanto a la digitalización de la educación a distancia como de la presencial.

El Nivel I, corresponde a aquel en el cual se hace *uso de las herramientas TICs sólo en docencia, sin cambios estructurales ni pedagógicos*. Es decir, tanto en la educación presencial como a distancia se emplean el computador y otros medios digitales fundamentalmente como vehículo de presentación y entrega de contenidos. En ambos casos, se usa igualmente el correo electrónico como medio de comunicación asincrónica y el Internet como medio de búsqueda de información complementaria. Y en uno y otro se sigue una metodología “instruccional” o de docencia convencionales.

El Nivel II se caracteriza por el uso de *herramientas digitales en docencia y se evidencia la virtualización de otras funciones*, generalmente la administración académica, en tareas como la inscripción de estudiantes, reportes de notas y certificaciones en línea. En este nivel, todavía no se producen los requeridos cambios pedagógicos. El currículo sigue siendo similar al nivel anterior. Los procesos continúan fundamentalmente basados en la exposición de textos; pero ahora éstos se complementan con un relativo mayor uso de componentes de audio y video digitales, y quizás una mayor comunicación digital de una sola vía, para facilitar su apropiación por parte del estudiante.

En estos dos niveles, se puede apreciar claramente que se introducen y usan gradualmente las TICs, particularmente en docencia, siguiendo los modelos pedagógicos convencionales. Lo diferente es la introducción de elementos digitales como forma de “modernizar” o “informatizar” dichos procesos. Por esta razón, a estas etapas se las denomina como de *virtualización de la educación*. Salvo por el uso de estos medios modernos, no se aprecian cambios fundamentales en los currícula o en la pedagogía bien sea de educación presencial o a distancia.

■ Recuadro 4.1 La educación y las tecnologías de información y comunicación (TICs)

La educación es una relación de comunicación. Como tal, todo acto educativo es un proceso relacional en el cual intervienen diferentes actores, medios y contenidos. Las pedagogías no son otra cosa que formas de mediación, estrategias y modos para promover y acompañar a los educandos en la tarea de apropiarse de la realidad y auto-construirse, que están (o deben estar) en consonancia con los medios o tecnologías que se utilizan.

Si se analiza la historia de la educación, se encuentra que los grandes avances en los medios o, si se quiere decirlo de una manera más actual, en las “tecnologías de información y comunicación” (TICs) que se emplean, han producido desarrollos en la institución educativa y en las mediaciones pedagógicas. Son diferentes los medios o TICs que ha empleado el ser humano en la labor educativa. El primero fue el lenguaje oral. Éste permitió la aparición de la enseñanza informal, en la cual alguien que poseía el conocimiento lo “transmitía” verbalmente y de forma directa a otros, que eran sus aprendices. La escritura es el segundo medio utilizado. Con este descubrimiento se producen una serie de exigencias que no tardan en transformar los paradigmas educativos imperantes. La escritura permitió, entre otros muchos desarrollos, objetivar el conocimiento (sacarlo de la cabeza de quienes lo poseían); almacenarlo en forma material, independientemente del sujeto; el surgimiento de nuevas profesiones especializadas (el escribano y el maestro); la aparición de una institución especializada en socializar los conocimientos disponibles (los liceos y la escuela); la creación de métodos más masivos de enseñanza y de una pedagogía acorde con dicho tecnología: la “enseñanza por exposición y aprendizaje por recepción”.

Con la imprenta aparece el libro impreso, que es la tercera gran revolución en materia de medios o de TICs empleados en educación. El libro impreso permitió una mayor flexibilidad en el almacenamiento y distribución de los contenidos “objetivos”, posibilitando con ello su mayor expansión y profundización en materia educativa. Varios siglos más tarde los hermanos Guillermo y Alejandro von Humboldt, al advertir estas posibilidades (hoy diríamos “virtualidades”) ofrecidas por el libro impreso como nuevo medio para la enseñanza, crearon el seminario, como método para ir

más allá de lo dicho en la “exposición” del maestro, que no era otra cosa que leer los grandes libros manuscritos frente a los alumnos (por eso en alemán se dice *Vorlesung* y en inglés *lecture*, es decir “lectura”); como forma para poder ir a las diversas fuentes; para profundizar mediante el debate libre y así avanzar en el desarrollo de los conocimientos disponibles. En una palabra, con el libro impreso se buscó superar la simple función reproductora del conocimiento tan típica de la escuela y la universidad tradicional, y pasar a una función de producción de nuevos conocimientos. Por esta razón, los cambios en los medios y en las mediaciones pedagógicas que se producen con el libro impreso, permitieron el paso de la universidad “escolástica” tradicional a la universidad “de investigación”, conocida también como la universidad alemana, que fue precisamente donde dicho avance tecnológico y pedagógico se produjo originalmente. Sin embargo, este cambio no era fácil. Exigía disponer de la nueva tecnología existente: los libros impresos, las bibliotecas y los docentes que pudieran dedicar muchas horas a la lectura y dominaran la bibliografía existente. Por eso quizás ese nuevo método pedagógico no pudo extenderse, sobre todo en países como los nuestros y, no obstante el crecimiento en materia de impresión de libros, nos quedamos anclados en el viejo modelo de escuela, de docentes y de pedagogía anteriores a dicho avance tecnológico. Surgieron entonces los desfases entre medios y pedagogía. Estos desfases se acrecientan con la aparición de los medios audiovisuales “análogos” que son la cuarta generación de las TICs empleadas en educación.

Las tecnologías digitales, son el quinto gran desarrollo en materia de medios educativos. Estas se generalizan apenas desde hace algo más de una década. Y, a diferencia de todos los medios anteriores, las tecnologías digitales presentan una característica básica: no son sustitutivas de sus predecesoras, sino que integran las diversas tecnologías existentes. De forma semejante a lo sucedido con los cambios tecnológicos anteriores, exigen un gran esfuerzo para desarrollar nuevas pedagogías y profundas transformaciones en las formas de organizar y trabajar en las instituciones educativas. Esa es la gran revolución de la llamada “educación virtual” o más precisamente de la educación (presencial o a distancia) “basada en tecnologías digitales”.

En el Nivel III se constata el uso de *plataformas virtuales para digitalizar e integrar las diversas funciones de la educación superior*. En docencia hay mayor uso de herramientas digitales, particularmente audiovisuales, pero todavía dentro de modelos pedagógicos e institucionales convencionales. Técnicamente, se han digitalizado la docencia, la administración y la extensión, y se dispone de posibilidades para utilizarlas igualmente en redes de investigación. Sin embargo, ni la indagación ni

la investigación son ejes centrales del currículo, que continúa siendo lineal, sin mayor flexibilidad. Como se usan mayores herramientas, además de las configuraciones anteriores deben agregarse equipos de edición y digitalización de audio y video, equipos de compresión/descompresión y transmisión de datos, con sesiones de conferencias en vivo con interacción asincrónica y sincrónica de dos vías, software para navegación, programas de administración de cursos, elementos de realidad

virtual, chat uno muchos, videochat y, lo que es más importante, redes de comunicación de banda ancha capaces de soportarlos.

Y en el Nivel IV además del uso de *plataformas virtuales que integran las diversas funciones universitarias, se aprecian estructuras curriculares multi-ruta y modelos pedagógicos auto-dirigidos*¹. Tecnológicamente, la diferencia con el nivel anterior, consiste en la introducción de nuevas herramientas para facilitar los aprendizajes, como plataformas de *curricula* multi-ruta, objetos y materiales modulares de aprendizaje (learning objects) que pueden ser de-construidos, reorientados y re-usados permitiendo Inter.-operabilidad y adecuación a las necesidades específicas de cada estudiante (personalización), herramientas de realidad virtual, etc. Si bien existen programas y materiales guía, la metodología fundamental de trabajo es la indagación, la solución de problemas y la investigación, mediante aprendizajes autorregulados (a la medida de que cada quien), distribuidos (es decir, colectivos o grupales) e interactivos bi-direccionalmente, tanto para estudiantes presenciales como remotos. Los aprendizajes se validan mediante *test* y tutores electrónicos (read electronic tutors) y la interacción con docentes, estudiantes, investigadores y representantes de la sociedad es sincrónica (real o virtual), de dos vías, utilizando redes. En este nivel ya hay una educación virtual neta, por cuanto todas las funciones se han digitalizado y las estructuras y modelos pedagógicos se han adecuado. Así las cosas, el término de *educación virtual* propiamente dicho, se reservó para las etapas III y IV.

Finalmente, para analizar la evolución y perspectivas de la educación virtual se consideró el concepto de *“alístamiento digital”* (en inglés, *e-readiness*), que es el conjunto de indicadores que nos muestran, de forma agregada, con base en diferentes tipos de variables, cómo es el nivel de preparación de la infraestructura de conectividad, el entrenamiento y la regulación institucional para hacer uso de las tecnologías digitales. El *alístamiento digital* permite establecer el grado de avance tanto de los diferentes países como de la región.

1. Se hace diferencia entre modelos curriculares de auto-aprendizaje (típicos de las primeras etapas de la educación a distancia) y modelos auto-dirigidos y distribuidos en los cuales el estudiante, gracias a las posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales, puede seguir su propia ruta de indagación y aprendizaje, de acuerdo con sus propios intereses. Para el autor, éstos serían los típicos de la educación virtual en sentido estricto.

El surgimiento y evolución de la virtualidad en América Latina

El surgimiento de la virtualidad en la región puede situarse durante los últimos años de la década de los ochenta, casi simultáneamente con el de instituciones semejantes a nivel mundial. De acuerdo con una encuesta realizada en el año 2002², en la región serían dos las instituciones pioneras³: la Universidad Nacional de Mar del Plata, que reporta haber iniciado acciones en 1987 y la Universidad Virtual de Monterrey (que se crea en 1989 como un consorcio colaborativo de 13 universidades, entre ellas el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey –ITESM y algunas extranjeras, como la Universidad de British Columbia). Ésta última es la más conocida por ser de las primeras en usar el término específico de universidad virtual y se fundó para ofrecer programas de formación empresarial y académica en una combinación de medios: textos impresos y programas de televisión pregrabados o en directo, vía satélite, y una intercomunicación estudiante-profesor por computador, vía Internet. La mayoría de las demás universidades o programas virtuales de la región inician actividades hacia finales de los noventa.

En relación con la evolución de la virtualidad en la educación superior pueden identificarse por lo menos tres líneas de desarrollo. La primera surge como una respuesta temprana a los retos de las nuevas tecnologías (en particular al uso de Internet y las videoconferencias) y sobre todo al reto “académico-comercial” de competir con los nuevos proveedores transnacionales de educación superior que comenzaban a penetrar intensamente en la región, especialmente en los mercados corporativos. Tal parece haber sido el caso de la Universidad Virtual de Monterrey.

Una segunda corriente surge como consecuencia de la experimentación de núcleos docentes

La mayoría de las universidades o programas virtuales de la región inician actividades hacia finales de los noventa

2. Cfr. Facundo, Angel. *Universidad Virtual en América Latina y el Caribe: Características y Tendencias*. Bogotá: UNESCO/IESALC, 2002.

3. Podría decirse que desde 1982 existía ya un programa de educación virtual en el Caribe. Sin embargo, en esa época se trató de un experimento en el campo de la educación no formal (un curso de 80 horas de duración), denominado programa University of West Indies Distance Teaching Experiment –UWIDITE, que fue auspiciado por USAID, y se realizó en 5 centros de diferentes países de la subregión, utilizando teleconferencias de dos vías. Luego con el patrocinio del Common Welt of Learning y la asesoría de Vancouver, este programa se transforma en el University of West Indies Distance Education Center –UWIDEC. Y, tan solo en 1996 se comienzan a realizar programas de educación superior virtual. Cfr. Koul, Badri. *Higher Distance/Virtual Education in the anglophone Caribbean*, UNESCO-IESALC, 2002.

■ Estudios del IESALC sobre Educación Superior Virtual en América Latina y el Caribe

Argentina	María Teresa Lugo (coordinadora) y Mariana Vera Rossi (2003) <i>Situación presente y perspectivas de desarrollo de los Programas de Educación Superior Virtual en Argentina</i>
Bolivia	Álvaro Padilla (2003). <i>Diagnóstico de la "Educación Superior Virtual" en Bolivia</i>
Brasil	João Vianney, Patrícia Torres y Elizabeth Silva (2003) <i>A Universidade Virtual no Brasil. Os números do ensino superior a distância no país em 2002</i>
Chile	Universidad Virtual-Reuna (2003) <i>La educación virtual en Chile: historia, estado del arte y proyecciones. Hacia el conocimiento de la realidad nacional en materia de uso de tecnología aplicada a la educación superior</i>
Colombia	Angel Facundo (2003) <i>La educación superior virtual en Colombia</i>
Cuba	Elsa Herrero, Alfredo Martínez-Aparicio, Luisa Novoa (2003) <i>Educación Superior Virtual en Cuba. Estudio preliminar de las experiencias en la aplicación de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones en la Educación Superior.</i>
Ecuador	Juan Carlos Torres (2003) <i>Diagnóstico de la educación virtual en Ecuador</i>
México	Alejandra Ortiz (2003) <i>Estudio sobre el uso de las tecnologías de comunicación e información para la virtualización de la educación superior en México</i>
Perú	Elena Valdivieso, Alberto Patiño y Haydée Azabache (2003) <i>Educación virtual y a distancia en Perú</i>
Puerto Rico	Germán Díaz, Juan Meléndez, José Sánchez y Lucía Carballada (2003) <i>Nuevas Tecnologías de Información e Innovaciones en la Educación Superior de Puerto Rico</i>
República Dominicana	D. Pimienta y C. Báez (2003) <i>Inventario sobre la infraestructura informática y telemática, usuarios y planes de educación a distancia vía la Internet de las universidades de la República Dominicana</i>
Uruguay	Julio C Fernández y Alejandro Armellini Di Santi (2003) <i>Educación Superior Virtual en el Uruguay</i>
Venezuela	Renata Cursi (2003) <i>Diagnóstico de la Educación Superior Virtual en Venezuela.</i>
Caribe	Badri Koul (2002) <i>Higher Distance/Virtual Education in the Anglophone Caribbean</i>
Centroamérica	Kenneth Rivera(2003) <i>La educación superior a distancia en Centroamérica</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

Ha sido precisamente en la educación continua en las áreas de administración y sistemas donde se han desarrollado la mayoría de los programas iniciales

con la denominada informática educativa, como forma de dar apoyo a la docencia presencial por medio de las TICs. Y, una tercera, de aparición un poco más tardía, pero con desarrollos quizás más prometedores, es resultado de la evolución de la educación a distancia. Entre una y otra tendencias, hay diferencias en los años de surgimiento pero, en términos generales, éstas son irrelevantes ya que de hecho en el desarrollo de la virtualidad apenas se llevan unos pocos años.

En esa compleja y tripartita evolución de la virtualidad, es difícil precisar la transición de una a otra de las etapas de desarrollo que se han propuesto para el análisis, así como los respectivos años en que éstas se iniciaron en la región, ya que hay diferencias de un país a otro, dependiendo

fundamentalmente del grado de alistamiento digital de cada uno de ellos. Con todo, podría afirmarse que, dentro de la primera línea de desarrollo y tomando la región en forma agregada, las experiencias latinoamericanas pioneras se realizan realmente durante los años noventa, y en gran medida dentro del marco de acuerdos de cooperación institucional internacional. La mayoría de las instituciones pioneras que entraron a utilizar los TICs para ofrecer programas a estudiantes remotos, lo hicieron en alianzas estratégicas con instituciones como la Universidad de British Columbia, NOVA, Calgary, Open University, Universidad Autónoma de Cataluña, la Universidad Nacional a Distancia de España y el propio Instituto Tecnológico de Monterrey. Algunas de ellas incluso con convenios

o patrocinio de algunas empresas, en especial de empresas telemáticas.

En un principio, la mayoría de las instituciones pioneras en los diferentes países de la región sirvieron fundamentalmente como sedes administrativas que atraían y administraban el creciente mercado estudiantil, particularmente empresarial, corporativo y de postgrado, que también estaba siendo captado por instituciones transnacionales. No parece casual que haya sido precisamente en el nivel de educación continua y precisamente en el área de la administración y los sistemas, donde se hayan desarrollado la mayoría de los programas iniciales. Luego de unos pocos años de aprendizaje y cuando el alistamiento digital (tanto en infraestructura como en conocimientos) comenzaba a madurar en los respectivos países, estas instituciones inician una oferta nacional de programas y diplomas en los diferentes niveles académicos. La mayoría de los países continúa enfocado en el nivel de educación continua (especializaciones) o inician maestrías. Al iniciarse los programas nacionales, se terminan la mayoría de las anteriores alianzas, desarrollándose otras formas de cooperación. Las instituciones “madrinas” continúan captando directamente estudiantes o realizan nuevas alianzas con otras instituciones. Merece destacarse que en esta tendencia se encuentran básicamente universidades privadas o con gran interés académico-comercial.

La segunda tendencia, que se desarrolla a partir de grupos docentes que experimentaban con las nuevas tecnologías, particularmente con la informática a medida que ésta se introdujo en sus instituciones, se da, por el contrario, particularmente en las universidades de tradición y con marcado interés investigativo. Como dato interesante, merece destacarse que buena parte de dichas instituciones habían sido reuentes a entrar en la modalidad de educación a distancia, debido a que ésta era considerada como de menor calidad, y no en poca medida como amenaza a su *statu quo*, emanado de la enseñanza presencial tradicional. Estos grupos venían experimentando desde mediados de los ochenta y muchos de ellos fueron quienes desarrollaron las primeras redes académicas de la región⁴. Generalmente se han

autodenominado como grupos de *informática educativa*, con asiento fundamental en las facultades de sistemas. Su propósito básico ha sido “modernizar” la educación presencial y, en pocos casos y sólo posteriormente, han migrado igualmente hacia el ofrecimiento de programas virtuales a estudiantes remotos, haciendo uso de las TICs digitales. Más que educadores, se reconocen como informáticos. Al no tener estos grupos mayor experiencia ni interés en educación a distancia, sus principales preocupaciones se orientan hacia el desarrollo de aplicativos, ejercicios, simulaciones, software administrativo y de evaluación, y no tanto hacia el mejoramiento de diseños curriculares, de materiales auto-instruccionales o de procesos de auto-aprendizaje.

Finalmente y luego de más de dos décadas de operaciones de las universidades de educación a distancia de primera y segunda generación en la región, surge la tercera línea de desarrollo, precisamente en aquellos países e instituciones en donde esta modalidad tuvo mayor presencia: Argentina, Costa Rica, Venezuela y Perú, entre los principales. Un caso especial dentro de esta línea es Brasil, país en donde la educación superior a distancia “formal” no existía, pero en el cual desde la segunda mitad de los noventa el Estado da grandes estímulos para que se desarrollara con uso intensivo de TICs digitales, en particular del Internet y de la videoconferencia. Así, se comienzan a construir e implementar ambientes virtuales de aprendizaje, y se logran iniciar programas virtuales desde 1998. La característica fundamental de esta línea es su énfasis en las metodologías de auto-aprendizaje y consiguientemente su preocupación por diseños curriculares y materiales apropiados.

Pudiera sorprender el relativamente tardío desarrollo de esta tercera línea. Para algunos, debiera haber sido la pionera. Con todo, esta situación es perfectamente explicable. De una parte, al momento de la irrupción de las tecnologías digitales en educación, la educación superior a distancia en toda la región (con la excepción de Brasil) era de reciente creación⁵ y se encontraba concentrada en atender fundamentalmente a estudiantes que, por diversas razones, en particular económicas, no podían asistir a la educación presencial convencio-

Son los grupos e instituciones de educación a distancia quienes por trabajar en ambientes de mayor apertura y flexibilidad, parecen ser los más prometedores, tanto para el desarrollo de nuevos modelos pedagógicos basados en las TICs digitales, como en materia de re-ingeniería de sus propias instituciones

4. En América Latina fue precisamente el sector académico y científico quien inició el esfuerzo de las redes. Las primeras iniciativas de redes de tipo BITNET o UUCP nacieron, en gran medida, en los Centros de Cómputos de las Facultades de Ingeniería o en los Departamentos de Ciencias de la Computación durante la segunda mitad de los años 80s.

5. En el mundo la Open University se crea en 1971, la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España en 1973, la Fern Universität en 1974 y en 1978 aparecen en la región la Universidad Abierta de Venezuela y la UNED de Costa Rica, en 1982 la UNAD de Colombia y posteriormente otras universidades en diversos países de la región.

■ Cuadro 4.1 Ranking de Alistamiento Digital por regiones

Región	Gasto en II (US\$ per capita)	% del PIB en I y D	Técnicos	Científicos
OECD	129,11	1,8	1326,1	2649,1
América Latina y el Caribe	28,28	0,5	205,4	656,6
Europa Oriental y economías en transición	22,89	0,9	577,2	1841,3
Medio Oriente	19,93	0,4	177,8	521,0
Asia Oriental	13,49	0,8	235,8	1026,0
Sur de Asia	13,49	0,8	59,5	161,0
África subsahariana	11,56	0,2	76,1	324,3

Fuente: Worldbank; InfoDev, www.infodev.org

nal. La modalidad de educación a distancia debió enfrentar la oposición de las universidades presenciales y los debates sobre la calidad de sus programas. Además (e incluso por las mismas razones anteriores), en no pocas ocasiones, experimentaron verdaderas afugias financieras. Finalmente, debido a los elevados costos de las nuevas tecnologías, los proveedores recurren prioritariamente a las universidades más pudientes, con prestigio de “modernas”, que atendieran prioritariamente a los segmentos de mercado estudiantil interesados en las nuevas tecnologías, pero que fueran capaces de disponer de ellas y de pagar elevadas matrículas. En la región, ellas no eran precisamente las instituciones de educación a distancia.

De otra parte, en casi todos los países de la región, la educación a distancia se encontraba en las primeras etapas de desarrollo. Lo corriente era ofrecer los contenidos mediante módulos escritos en papel y entregados por correo postal (primera generación de la educación a distancia), que apenas se diferenciaban de los textos tradicionales por contener alguna programación curricular lineal de autoaprendizaje y ofrecer una mínima interacción vía telefónica, por correo o en centros de tutoría. El uso de materiales audiovisuales como casetes de audio y video (segunda generación de educación a distancia) era muy limitado. Al acceder estas instituciones a las tecnologías digitales (tercera generación de la educación a distancia), por las características socioeconómicas de sus estudiantes y su mismo proceso de desarrollo, se utilizan inicialmente tan sólo aquellas tecnologías digitales que fueran de bajo costo y que les facilitaran la “entrega” de contenidos a distancia, que tenían disponibles. En la mayoría de los casos, se recurre al uso de los CDs u otros medios asincrónicos, que simplemente reemplazan de manera más eficiente

el papel y los casetes de audio y video. A medida que sus docentes adquieren mayor experiencia en el manejo y posibilidades de las TICs digitales y sólo cuando en los países maduran las condiciones de alistamiento, estas instituciones comienzan a hacer y realizar programas de educación virtual en línea. En Brasil, la educación virtual se identifica casi exclusivamente con la educación a distancia de tercer nivel.

Con todo, son los grupos e instituciones de educación a distancia quienes por trabajar en ambientes de mayor apertura y flexibilidad, por haber experimentado con las posibilidades y limitaciones del diseño instruccional durante las primeras etapas de la educación a distancia y por tener la oportunidad de analizar y comparar las experiencias “virtuales” de las otras instituciones, parecen ser las más prometedoras, tanto para el desarrollo de nuevos modelos pedagógicos basados en las TICs digitales, como en materia de re-ingeniería de sus propias instituciones.

De acuerdo con los estudios nacionales, la utilización de las tecnologías digitales se ha dado en buena medida en la región en forma “autónoma”, promovida por grupos de docentes, especialistas o en algunas instituciones por el voluntarismo de sus directivos quienes enfrentaron las más de las veces la incomprensión, la oposición de sus colegas o de las respectivas burocracias institucionales, así como la rigidez de las estructuras académicas. Con todo, algunas medidas específicas facilitaron los desarrollos de la virtualización. Entre otras merecen mencionarse la creación de la figura de universidades experimentales en Venezuela; la expedición de normatividad e incluso de créditos de fomento en materia de educación superior a distancia en países como Costa Rica, Venezuela, Colombia y Brasil; la disponibilidad y utilización del satélite EDUSAT; el apoyo de empresas como IBM a algunas universidades como en el caso de México; las políticas de desarrollo de la educación por parte de la mancomunidad británica en el caso del Caribe anglófono; la introducción de la informática educativa como herramienta de apoyo a la docencia por medio de programas como Proinfo en Brasil o similares en otros países; los fondos de mejoramiento de la calidad o las propias reglas del mercado como en el caso de Chile; pero, sobre todo, el decidido impulso que todos los países de la región, sin excepción alguna, han venido dando a las agendas nacionales de conectividad, en particular el ingreso a Internet, que tuvo una dinámica

sin precedentes en nuestra región.

Si bien existen algunas diferencias entre los países, la transición en América Latina y el Caribe hacia la educación superior virtual en sentido más estricto puede situarse hacia finales de los noventa⁶ y, si se quiere precisar aún más es en 1998, año en que “explota” el número de usuarios de Internet en la región, llegando a haber una densidad estimada de al menos 1%, en la mayoría de los países; cuando se inicia un verdadero proceso de convergencia entre las tres líneas de evolución enunciadas; cuando las primeras instituciones en México (incluyendo a la Universidad Virtual de Monterrey), Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Puerto Rico, Venezuela y Costa Rica (los países que aparecen con desarrollos más tempranos), además del ofrecimiento de los primeros cursos en línea, comienzan a disponer de programas académicos formales completos, de portales y plataformas virtuales que, además de utilizar las TICs digitales como transporte de contenidos de docencia, comienzan a emplearlas en servicios administrativos de registro, administración académica, información y bienestar comunitario y, en algunos casos, se desarrolla la utilización de bibliotecas digitales, así como de algunos elementos de realidad virtual (particularmente en medicina y mecatrónica) e incluso la formación de comunidades virtuales.

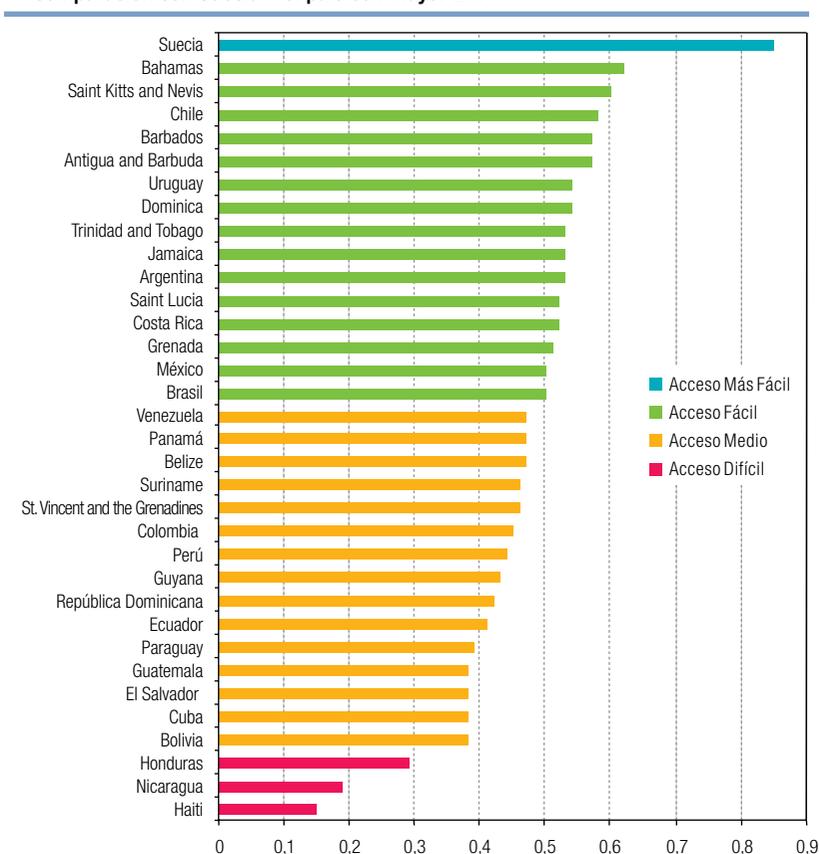
El alistamiento digital de la región

El *alistamiento digital* es condición fundamental para el desarrollo de los programas de educación virtual. Existen distintas metodologías e índices⁷ que toman en cuenta diversas variables. De acuerdo con

6. El año 1995 se considera el del inicio de la primera universidad virtual en el mundo. En América Latina y el Caribe, si bien las dos universidades consideradas pioneras hacían experiencias desde años atrás, todo parece indicar que programas académicos formales se realizan posteriormente. Baste considerar que la Universidad Virtual de Monterrey recién en 1996 realizó un convenio con la Universidad de British Columbia para el efecto.

7. Entre las más conocidas se pueden mencionar: la metodología del InfoDev del Banco Mundial, que produce el índice e-Readiness; la de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) que elabora el Índice de Acceso Digital con base en 13 variables; la del Foro Económico Mundial (WEF) que produce el “Índice marco de alistamiento en red” con base en tres componentes: el ambiente, alistamiento y el uso; la APEC que se centra en gobierno y comercio electrónico; la MOSAIC que mide la difusión global de Internet; la McConnell que se centra en gobierno e infraestructura; la Harvard-CDI que analiza tecnología y participación de la comunidad; la CSPP que mide comunidad y comercio electrónico; la WITSA que se enfoca en medir fuerza laboral, negocios, consumidores; la Economist Intelligence Unit que determina ambiente para negocios en red, y otras más.

■ Gráfico 4.1 Índice de acceso digital (DAI) de América Latina y el Caribe en comparación con Suecia – el país con mayor DAI



Fuente: ITU, Telecommunication Development Report, 2003.

el índice InfoDev, es un hecho que, en materia de *alistamiento digital* los 33 países de América Latina y el Caribe han accedido y se encuentran avanzando en forma relativamente más rápida que otras regiones en desarrollo. Sin embargo, al compararnos con los países más desarrollados en esta materia las diferencias son claramente perceptibles (Ver Cuadro No. 4.1).

Estas diferencias se evidencian aún más en el *Índice de Acceso Digital – DAI* de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que utiliza un mayor número de variables para comparar los países en materia de alistamiento. Al clasificar los países en cuatro categorías, 25 se encuentran en la denominada como “alta” (aquellos con índices superiores a 0,70). Entre éstos no aparece ninguno de los 33 países que conforman la región de América Latina y el Caribe. El país con índice de acceso digital más elevado es Suecia (con 0,85), seguido de Dinamarca, Islandia, Corea, Noruega, Holanda, Hong Kong (China), Finlandia, Taiwan (China), Canadá, Estados Unidos y otros países

■ Cuadro 4.2 Latinoamérica y el Caribe. Resultados del Índice de Acceso Digital – DAI (resumen)

	Economía	Suscript. de Líneas por 100 hab.	Suscript. Celulares por 100 hab.	Internet tarifa como % del PIB	Analfabetismo adulto	Matrícula Escolar	Banda Ancha de Internet Intern. por 100 hab.	Suscript. Banda Ancha por 100 hab.	Usuarios Internet por 100 hab.	Infraestructura	Capacidad de compra	Conocimiento	Calidad de Uso	Índice de Acceso Digital DAI
ALTO														
Suecia	65,2	88,9	1,1	98,5	113	10'611	8	57,3	0,94	0,99	0,99	0,64	0,67	0,85
SUPERIOR														
Bahamas	40,6	39	2	95,5	74	464,7	6,3	19,2	0,53	0,98	0,88	0,49	0,23	0,62
St. Kitts and Nevis	50	31,9	4,2	97,8	70	42,2	1,1	21,3	0,58	0,96	0,89	0,32	0,25	0,6
Chile	23	42,8	6,1	95,9	76	131,6	1,3	23,8	0,41	0,94	0,89	0,36	0,28	0,58
Antigua & Barbuda	47,8	32,1	2,8	86,6	69	359	0	12,8	0,56	0,97	0,81	0,38	0,15	0,57
Barbados	47,9	19,7	3,2	99,7	89	24,2	0	11,2	0,5	0,97	0,96	0,28	0,13	0,57
Uruguay	28	19,3	7,3	97,6	84	128,5	0	13,6	0,33	0,93	0,93	0,34	0,16	0,54
Dominica	33,3	13,1	6,3	96,4	65	70,2	0,8	17,5	0,34	0,94	0,86	0,33	0,21	0,54
Argentina	21,9	17,8	3,9	96,9	89	149,6	0,3	11,2	0,27	0,96	0,94	0,35	0,13	0,53
Trinidad & Tobago	25	27,8	2,5	98,4	67	73,8	0	10,6	0,35	0,98	0,88	0,32	0,12	0,53
Jamaica	17,2	53,5	16,9	87,3	74	28	1	22,9	0,41	0,83	0,83	0,3	0,27	0,53
Costa Rica	25,1	11,1	7,6	95,7	66	114,7	0	19,3	0,26	0,92	0,86	0,34	0,23	0,52
St. Lucia	32	8,9	6,9	90,2	82	93,8	0	11,3	0,31	0,93	0,87	0,33	0,13	0,52
Grenada	31,6	7,1	7,6	94,4	63	37,7	0,5	14,2	0,3	0,92	0,84	0,31	0,17	0,51
Mexico	14,6	25,3	4,6	91,4	74	56,9	0,2	9,8	0,25	0,95	0,86	0,32	0,12	0,5
Brazil	22,3	20,1	11,8	87,3	95	53,7	0,4	8,2	0,29	0,88	0,9	0,32	0,1	0,5
MEDIO														
Panamá	12,4	19,2	10,7	92,1	75	210,1	0	4,1	0,2	0,89	0,86	0,36	0,05	0,47
Venezuela	11,2	25,5	5,7	92,8	68	27,3	0,3	5	0,22	0,94	0,85	0,29	0,06	0,47
Belize	12,4	20,4	23,1	93,4	76	181,8	0	11,9	0,21	0,77	0,88	0,36	0,14	0,47
St. Vicente	23,4	8,5	9,5	88,9	58	34,2	0,9	6	0,24	0,91	0,79	0,31	0,07	0,46
Suriname	16,5	22,8	18,5	94	77	25,2	0	4,2	0,25	0,82	0,88	0,28	0,05	0,46
Colombia	17,4	10,6	12,2	91,9	71	12,7	0,1	4,6	0,2	0,88	0,85	0,26	0,05	0,45
Peru	7,6	8,6	19,2	90,2	83	45,6	0,1	9,3	0,11	0,81	0,88	0,31	0,11	0,44
Guyana	9,2	9,9	29,8	98,6	84	3,5	0	14,2	0,13	0,7	0,94	0,21	0,17	0,43
Rep. Dominicana	10,4	19,5	17,1	84	74	5,9	0	3,4	0,18	0,83	0,81	0,23	0,04	0,42
Ecuador	11,4	12,6	26,3	91,8	72	6,1	0,1	4,3	0,16	0,74	0,85	0,23	0,05	0,41
Paraguay	4,7	28,8	37,3	93,5	64	17,3	0	1,7	0,18	0,63	0,84	0,27	0,02	0,39
Guatemala	7,1	13,1	21,4	69,2	57	72,9	0	3,3	0,12	0,79	0,65	0,32	0,04	0,38
El Salvador	10,3	13,8	27,8	79,2	64	6,7	0	4,6	0,15	0,72	0,74	0,24	0,05	0,38
Bolivia	6,8	10,5	29,8	86	84	2,2	0	3,2	0,11	0,7	0,85	0,19	0,04	0,38
Cuba	5,1	0,2	29,8	96,8	76	4,6	0	1,1	0,04	0,7	0,9	0,22	0,01	0,38
BAJO														
Honduras	4,8	4,9	52,9	75,6	62	1,5	0	205	0,06	0,47	0,71	0,18	0,03	0,29
Nicaragua	3,2	3,8	138,6	66,8	65	6	0	1,7	0,05	0	0,66	0,23	0,02	0,19
Haiti	1,6	1,7	354,5	50,8	52	4,2	0	0,1	0,02	0	0,51	0,22	0,01	0,15

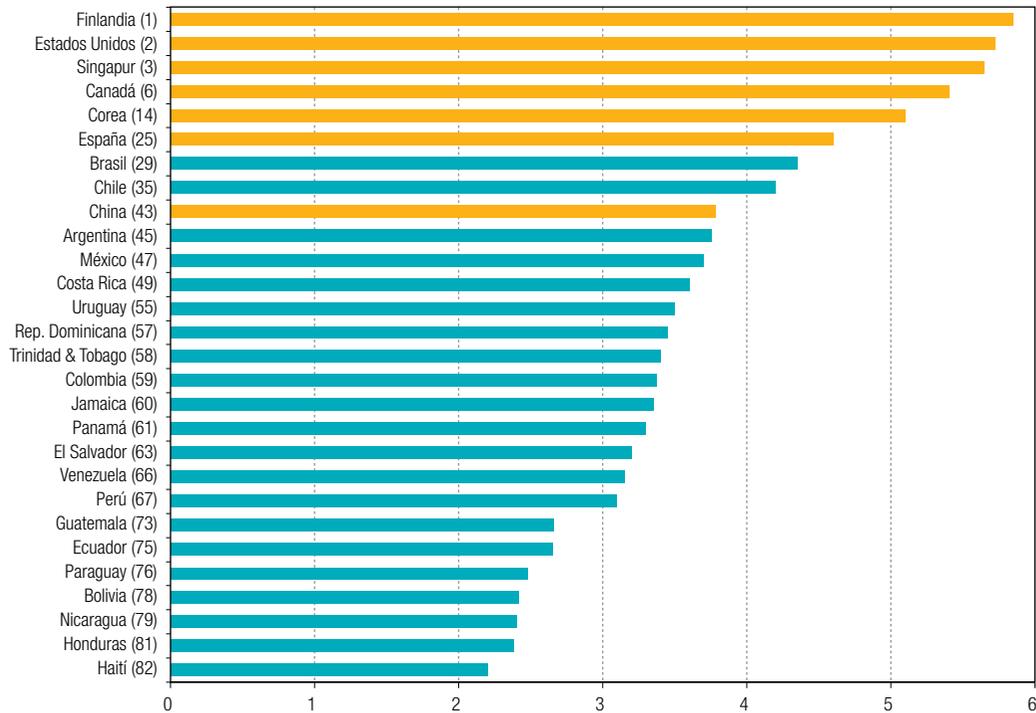
Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones. Reporte Mundial del Desarrollo de las Telecomunicaciones. Indicadores de Acceso a la Sociedad del Conocimiento, 2004.

Nota: Los valores del DAI se muestran en centésimas de un punto decimal. Economías con el mismo valor DAI se ordenaron en milésimas de un punto decimal.

tanto desarrollados como de desarrollo emergente. Éstos serían los países mejor preparados para ingresar en la sociedad de la información y el conocimiento. En promedio, los países latinoamericanos y del Caribe alcanzan tan sólo un índice DAI de 0.46; es decir, se encuentran por debajo de la media mundial. (Ver Gráfico No. 4.1).

Y, al comparar algunos de los indicadores, como por ejemplo, el costo relativo de conexión a Internet, el costo promedio de los países de la región resulta 145 veces más oneroso que en Hong Kong, que es el país con las tarifas cuya relación Internet/PIB son más favorables; 58 veces más oneroso que en Estados Unidos; o 41 veces

■ Gráfico 4.2 Índice WEF de Alistamiento en Red de los países de América Latina y el Caribe en comparación con algunos países con mayor nivel de alistamiento



Fuente: World Economic Forum. Global Information Technology Report, 2003

más que en Dinamarca, Taiwán, Canadá, Suiza y Alemania, que son los países más avanzados en esta materia, de acuerdo con los diversos índices de alistamiento digital.

En lo relativo al ancho de banda o la velocidad con la cual se establecen las conexiones, Bahamas que es el país de la región con mejor conexión, se encuentra en una situación 44 veces inferior a la de Dinamarca, el país mejor clasificado en materia de conectividad. La diferencia de Dinamarca con Brasil es de 377 veces, con Colombia de 1.598 veces y con Haití, la diferencia es de 4.830 veces.

Al comparar el promedio de los países latinoamericanos en materia general de infraestructura, las diferencias con Taiwán, que es el país con mayor índice global, la diferencia es de cerca de 4 veces y con las Bahamas (el país mejor clasificado de la región) es cerca del doble.

Y, en materia de usuarios de Internet, mientras Islandia (el país con el promedio más alto) tiene un promedio de 65 usuarios por cada 100 habitantes, Chile (el país de la región con mayor densidad de usuarios) llega apenas a un promedio de 24%. La densidad de usuarios de la región es de solo 15 suscriptores por cada 100 habitantes.

Las desigualdades también son marcadas entre

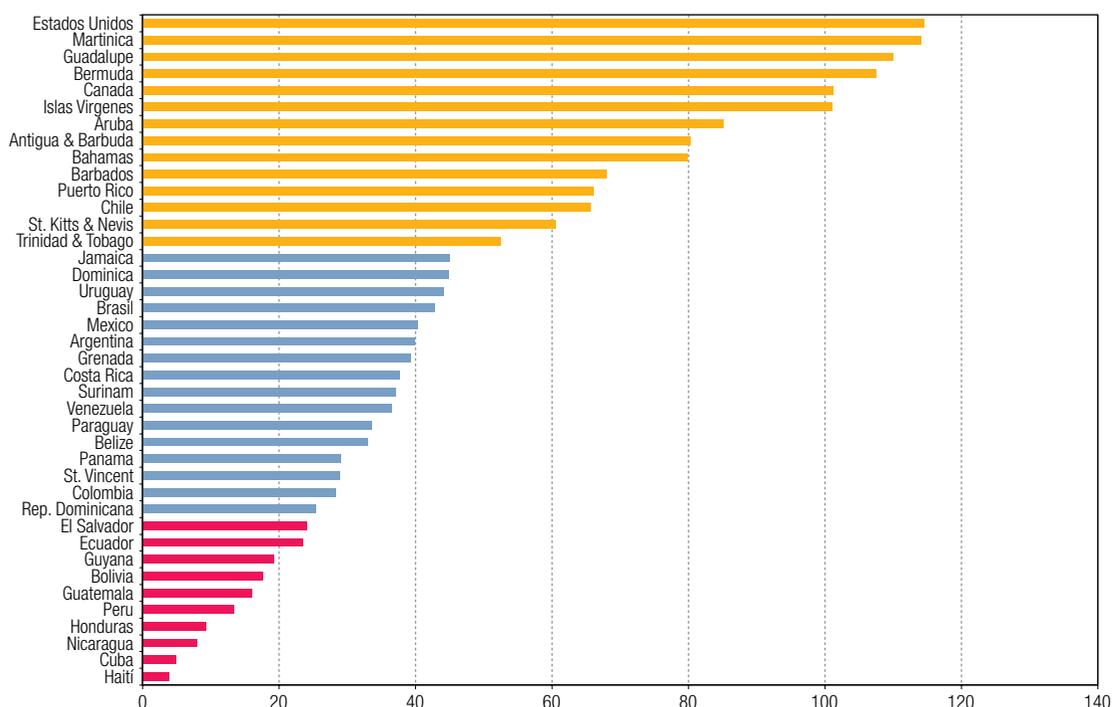
los grupos de países. Así por ejemplo, el costo relativo de acceso a Internet en la región resulta 3 veces más oneroso en países clasificados como de desarrollo “medio” frente a los de desarrollo “superior”. Y es 29 veces más oneroso en los países clasificados como de desarrollo “bajo”. Es decir, que si bien hablamos en términos genéricos de los mismos conceptos, en sentido estricto se trata de condiciones bastantes diferentes.

Y las diferencias son igualmente apreciables incluso entre los países de la región (Ver cuadro No.4.2). Así por ejemplo, entre Bahamas, que es el país con costos relativos de conexión a Internet más baratos y Haití, el país con costos relativos peores, la diferencia de costos es de 177 veces. Algo semejante sucede con relación a los otros indicadores.

Con todo, sorprende encontrar que entre los países de América Latina y el Caribe la disponibilidad o capacidad de compra (*affordability*) no aparece tan marcada. Y, éste es un elemento muy positivo y que despierta optimismo. De igual forma las variables relacionadas directamente con los procesos educativos tampoco aparecen con diferencias significativas. Esto significa que si algún país o la misma región quieren dar un verdadero

Visto el desarrollo de la región, debe indicarse que si en 1990 sólo 27 países disponían de conexión a la red, en la actualidad disponen de ella la totalidad de los países

■ Gráfico 4.3 Américas. Teléfonos fijos y celulares por cada 100 hab.



Fuente: UIT, 2003

salto en materia de acceso digital, debería prestarse atención prioritaria a los costos relativos de las tarifas, así como al ancho de banda en las conexiones a Internet, pero son decisiones más de tipo político que ligada a la posibilidad real de adquisición de la infraestructura.

En el *Índice de Alistamiento en Red*, que elabora el Foro Económico Mundial (WEF) los resultados son un tanto diferentes, debido a que se toman en consideración otras variables. Con todo, como se aprecia en el Gráfico No.4.2, los resultados son congruentes con los del Índice de Acceso digital - DAI. Brasil y Chile aparecen como los países con mayores niveles de alistamiento en red, ya que no se tuvieron en cuenta algunos países caribeños. Lo que merece destacarse es que, de nuevo, la región aparece en niveles intermedios de desarrollo, con índices ligeramente por encima del cuarto sextil.

Latinoamérica y el Caribe es igualmente una región con relativamente baja teledensidad porcentual (Ver Gráfico No. 4.3).

Los análisis realizados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones con base en 3 indicadores (densidad telefónica, de computadores y de usuarios de Internet), muestran que si bien los avances de los países en desarrollo fueron importantes du-

rante la pasada década en cuanto lograron disminuir las brechas digitales, todavía las diferencias subsisten y de manera significativa.

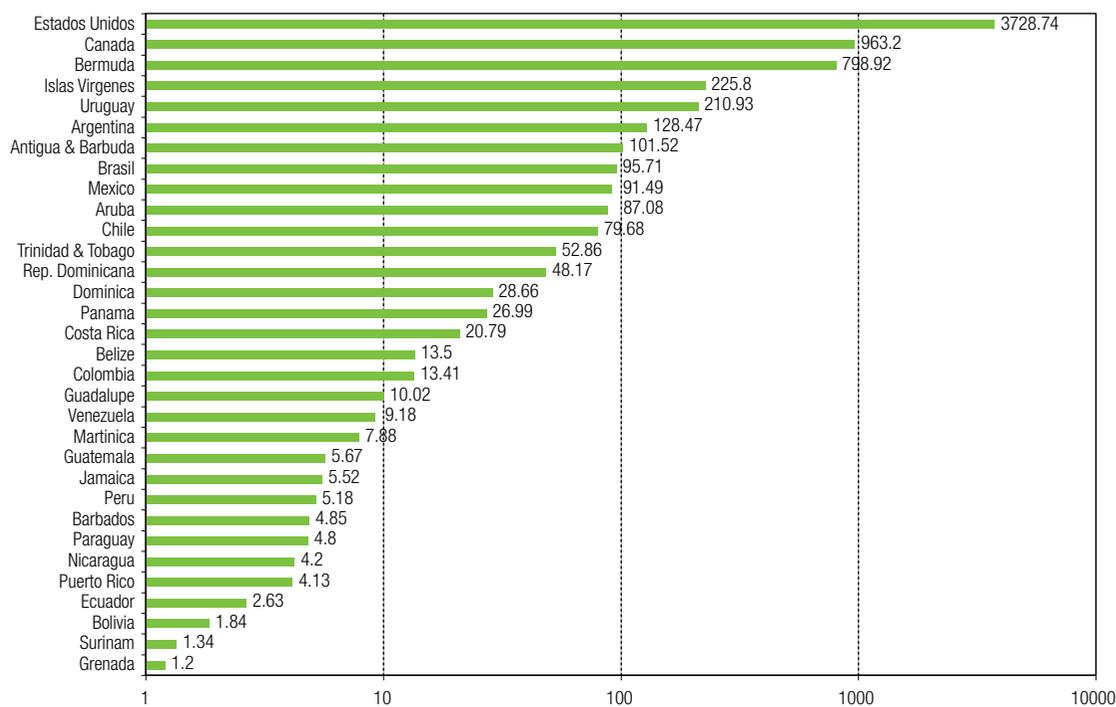
En densidad telefónica total (líneas fijas más celulares) los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos, redujeron la brecha de 27 a 11 veces entre 1992 y el 2002. De todas formas, la tasa de crecimiento se encuentra aún por debajo de la media mundial. El número de teléfonos móviles creció a una velocidad dos veces mayor. Con todo, tanto en líneas fijas como en móviles, la densidad telefónica es cinco veces inferior a la de los países desarrollados.

La situación en relación al promedio de usuarios de computador y de usuarios de Internet es semejante. Se aprecian teledensidades 11 y 8 veces mayores en los países desarrollados, si bien las brechas se redujeron de manera significativa.

En el número de computadores conectados a la WEB (Ver Gráfico No. 4.4) y de usuarios de Internet (Gráfico No. 4.5) la situación es igualmente deficiente, pero promisoria. El avance de Latinoamérica ha sido uno de los más dinámicos a nivel global, particularmente durante los primeros años.

Visto el desarrollo de la región, debe indicarse que si en 1990 sólo 27 países a nivel global disponían de conexión a la red, ya en 1995 la tenían

■ Gráfico 4.4 Américas. Computadores conectados a Internet por cada 10.000 hab.



Fuente: UIT, 2003

todos los países, con excepción de Honduras. Y, en la actualidad, disponen de ella la totalidad de países. Otra situación promisoriosa para la región es el haber accedido recientemente a la telefonía móvil de tercera generación, con la cual se permite el acceso a Internet desde estos aparatos.

La carencia de medios como el computador se ha suplido en la mayoría de los países gracias a las denominadas “cabinas de Internet” o cibercafés. Las cifras sobre número y densidad de usuarios en la región son basadas en proyecciones y son poco confiables. De acuerdo con ellas, se estimaba que en el año 2003 habría entre 19.9 millones y 42 millones de personas conectadas. La Unión Internacional de Telecomunicaciones estima que para ese mismo año la región tendría una densidad del 4,23% de la población global conectada a Internet. Para el 2010 las proyecciones indican que se llegaría a un 10,59%, cifra que es muy baja, sobre todo para el desarrollo de actividades como la universidad virtual.

El gran obstáculo de la región se encuentra en el ancho de banda para acceso a la red. El 74,4% de los usuarios de Internet lo hacen por medio de líneas conmutadas (telefónicas), de acuerdo con estimativos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones para año 2003. En términos

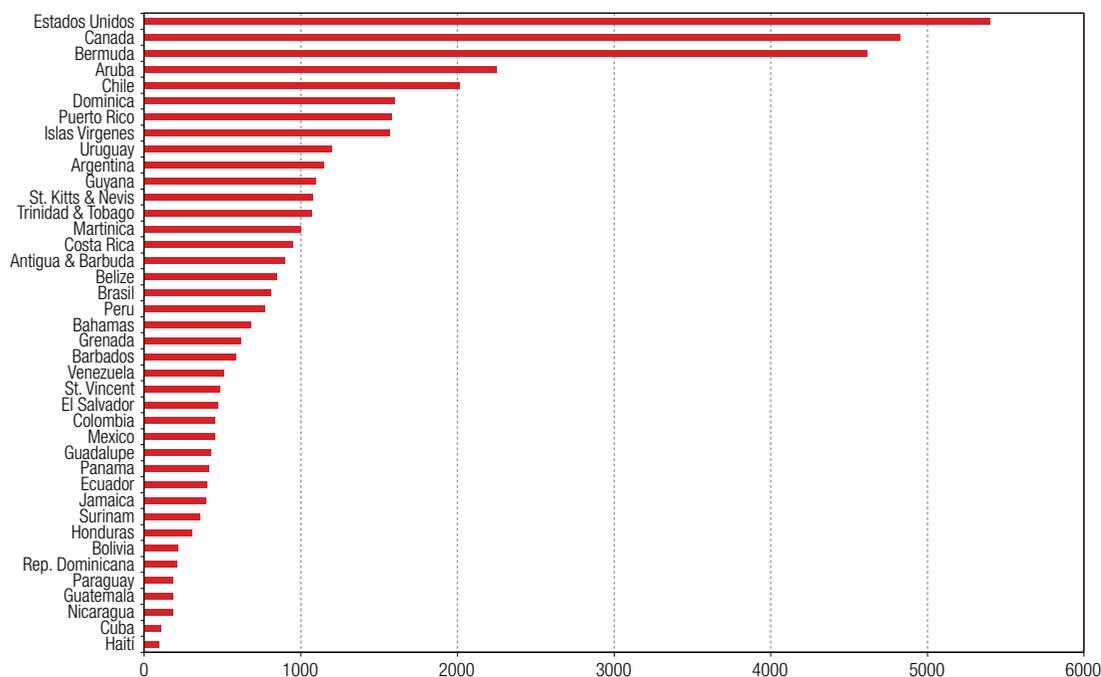
educativos ello significa un acceso restringido a videos, sonido, flash, movimientos, interactividad y muchas otras posibilidades de la digitalidad.

Más aún con anchos de banda tan restringidos, el servicio de conexión resulta aún más costoso, porque además de pagar los costos de conexión al ISP (Internet Service Provider), debe pagarse el tiempo de la llamada, y ésta se tarda mucho más, debido a la lentitud de los procesos de carga y descarga de información. En América Latina se estima que sólo el 7% tiene acceso a lo que aquí se denomina como banda ancha. Pero también en ésta hay niveles.

Para tener una idea de las proporciones, baste afirmar que el acceso conmutado o por conexión telefónica (sea ésta por suscripción, demanda o prepago) con un modem común tiene una velocidad máxima de cerca de 56 kbps. Una conexión por medio de ISDN (Integrated Services Digital Network) es de 64 a 128 kbps, gracias a la conversión de señales. Y, se habla de banda ancha cuando la velocidad es superior a 256 kbps. Las líneas dedicadas, el cable y la DSL, ADSL tienen una capacidad que oscila entre 128 Kbps y 2.3 Mbps. Las conexiones a Internet vía cables eléctricos (powerline solutions) tienen un promedio de carga y descarga de 1 Mbps, de-

El gran obstáculo de la región se encuentra en el ancho de banda para el acceso a la red

■ Gráfico 4.5 Américas. Usuarios de Internet por cada 10.000 habitantes



Fuente: UIT, 2003

pendiendo del número de usuarios en línea y ya países desarrollados están ofreciendo a su población conexiones superiores a 3 y 4 Gbps.

Avances y perspectivas en materia de educación superior virtual

Si bien existen instituciones y grupos en los diferentes países de la región que, de forma temprana y desde tres vertientes (el ofrecimiento de cursos virtuales, el desarrollo de software educativo y la educación a distancia) han venido haciendo experiencias y diversos avances particularmente con cursos de actualización o de formación corporativa, en términos estrictos puede afirmarse que todavía no se dispone en la región de auténticas instituciones y programas de educación superior virtual (nivel IV). El mayor porcentaje de instituciones de la región se encontrarían apenas en lo que hemos denominado como proceso de *virtualización de la educación*.

Muchas instituciones han adquirido e instalado las tecnologías, que es la parte más fácil del proceso. Sin embargo, debe tenerse claro que no basta disponer de los más modernos medios. Ellos no actúan solos. Se requiere crear una cultura que fomente el cambio en las mediaciones

pedagógicas, la superación de la vieja concepción de “enseñanza por exposición y aprendizaje por recepción” y la implantación de nuevos paradigmas de aprendizaje activo e interactivo, para poder aprovechar la gama de posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales.

De acuerdo con la información suministrada por los estudios nacionales contratados por IESALC, José Silvio (2003) identificó que existían apenas 175 instituciones con programas de educación virtual en marcha, que representan un 20,7% del total de las instituciones objeto de la encuesta (1.074 instituciones) y el 2,7% del total de 6.500 instituciones de educación superior en la región. Con base en la conceptualización, indicadores y estadísticas recopilados por la presente investigación, con la ayuda de Francisco Mallea⁸ se lograron identificar un total de 459 instituciones de educación superior de la región que estarían ofreciendo algún tipo de programas de educación

8. Francisco Maella es un profesional chileno de la firma Penta/MacGready, quien realizaba un estudio sobre mercado de la educación virtual en la región. Gracias a la “magia” del Internet, luego de haber sido consultado por él, comenzamos a interactuar intensamente en la búsqueda de construir indicadores que permitieran soportar los análisis de forma objetiva. Los resultados de su esfuerzo se plasman en lo que yo he denominado un Índice de la Capacidad de Avance de la Educación Superior, que se presentará más adelante.

La adquisición e instalación de las tecnologías es la parte más fácil del proceso. Sin embargo, debe tenerse claro que no basta disponer de los más modernos medios. Ellos no actúan solos

virtual. De ellas, todo parece indicar que 149 estarían ofreciendo *programas virtuales* en sentido más estricto y 310 instituciones más estarían en las primeras etapas que hemos denominado como de *virtualización de la educación*. El total de instituciones en ambas etapas de evolución representan el 12.7% de las instituciones de los países reportados en los mencionados estudios nacionales y el 5.5% del total de instituciones existentes en la región.

De otro lado, las cifras que logró identificar la presente investigación estarían indicando que las instituciones que ofrecen programas virtuales están atendiendo un volumen promedio inferior a 1.000 estudiantes que, de acuerdo con estimativos del Banco Mundial sobre los costos comparativos de los diversas modalidades educativas, estarían indicando que la educación virtual que se está ofreciendo actualmente en la región (aún con los bajos volúmenes de estudiantes que atiende) es, sin lugar a dudas, la de más bajos costos, superada apenas ligeramente por la educación a distancia basada sólo en impresos.

Con todo, análisis prospectivos realizados por el estudio estarían ofreciendo una perspectiva optimista. Un *Índice sobre la Capacidad de Avance de la Educación Superior Virtual* (Ver Cuadro No. 3) que se basa en información de los trabajos nacionales para variables como número de universidades, número de estudiantes, PIB de los países, porcentaje de inversión del PIB en educación básica, educación superior, investigación y desarrollo, densidad de hosts, y densidad de usuarios de Internet, encuentra que si bien Chile, Venezuela o Uruguay son los países que tienen los desarrollos actuales más importantes, aparecen con menor capacidad que otros menos desarrollados en educación virtual. Brasil, México, Colombia y Argentina tendrían mayor capacidad de dar el salto hacia una educación virtual en sentido estricto.

De igual manera, con base en el índice obtenido y tomando en consideración las dos etapas sugeridas en este estudio (instituciones en *proceso de virtualización*; y con *programas virtuales*), Maella buscó clasificar la capacidad de los países para continuar avanzando en educación virtual. El gráfico No. 8 indicaría que, de una parte, Brasil, México, Colombia y Argentina tendrían (partiendo de niveles diversos) gran capacidad de pasar de un nivel III al IV, seguidos de Chile, Venezuela, Costa Rica y Uruguay que, si bien están en la misma etapa de desarrollo, tendrían menor capacidad. Perú,

■ Cuadro 4.3 Índice de Capacidad de Avance de la Educación Virtual

Países	Capacidad de las Universidades	Capacidad de los Estudiantes	Capacidad de las IES con Educación Virtual	Índice de Capacidad de Avance en Educación Virtual
Brasil	0,51	1	1	2,32828355
México	1	0,69	0,61	2,10727463
Colombia	0,48	0,31	0,76	1,42437792
Argentina	0,31	0,61	0,39	1,22689799
Perú	0,18	0,26	0,48	0,8581951
Chile	0,25	0,14	0,3	0,64250276
Venezuela	0,18	0,21	0,06	0,41668605
Ecuador	0,11	0,06	0,18	0,32805769
Bolivia	0,08	0,1	0,15	0,30024407
Cuba	0,01	0,06	0,21	0,2656149
Rep. Dominicana	0,04	0,05	0,18	0,25365211
Costa Rica	0,1	0,03	0,12	0,22399657
Uruguay	0,02	0,03	0,09	0,12943801

Nota: *Información extraída de los estudios nacionales de UNESCO/IESALC. De los países que no aparecen no se disponía de la totalidad de los datos. Elaboración: F. Maella, Penta Plus.

Bolivia, Cuba, Ecuador y República Dominicana estarían en proceso de virtualización.

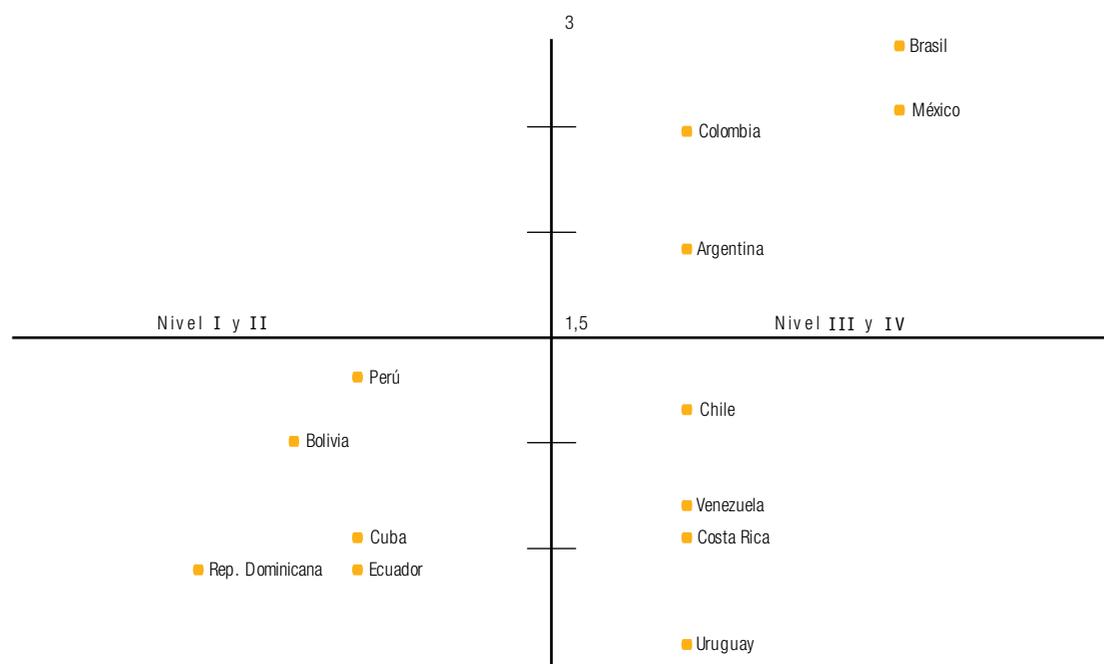
Ésta y las anteriores informaciones tienen carácter meramente indicativo. Y como tales deben ser tomadas. Sin embargo, y considerándolas con las precauciones señaladas, pueden ser de gran utilidad para la toma de decisiones por las respectivas autoridades.

A manera de conclusión

Si se analiza la situación de la región en materia de *alistamiento digital* y de *educación superior virtual*, son varias las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que pueden identificarse.

Si bien existe un amplio mercado potencial de estudiantes a nivel de pre y postgrado si se considera la matrícula en todas las áreas pero especialmente para la formación de los docentes requeridos y si se tiene en cuenta el mercado de emigrantes de la región, debe afirmarse que las condiciones de alistamiento para atenderlo son aún precarias, no obstante que se ha venido avanzando significativamente durante los últimos años (la Red Clara es uno de los indicadores). El principal obstáculo y debilidad de las instituciones de educación superior se encuentra en el bajo nivel relativo de alistamiento digital (específicamente en materia de ancho de banda y costo de las conexiones a Internet) de los países, así como en la escasa comprensión sobre la necesidad de desarrollar modelos pedagógicos flexibles (multi-ruta) y

■ Gráfico 4.6 Segmentación de los países según etapas de desarrollo de la educación virtual



Nota: *Información extraída de los estudios nacionales de UNESCO/IESALC. Elaboración: F. Maella, Penta Plus.

sobre una requerida reingeniería en la organización institucional (las instituciones se basan fundamentalmente en catedráticos) e inter-institucional (los niveles de cooperación son bajos), exigidas por las tecnologías digitales. Sin ellos se hace muy difícil producir y ofrecer nuevos contenidos (objetos virtuales de aprendizaje) y nuevos modelos curriculares acordes con los medios digitales.

En términos generales debe decirse que se hace necesario agilizar, de una parte, las acciones acordadas por la región desde el 2001 en las denominadas Agendas de Conectividad. Pero de otra parte se requiere igualmente poder contar con normas que propicien la elaboración y masificación de programas curriculares flexibles y con procesos de aprendizaje enfocados hacia la indagación e investigación; promover la utilización de sistemas de administración de aprendizaje (plataformas) que permitan a los estudiantes seguir diversas rutas de estudio así como la inclusión de multimedia, y servicios de consulta e interactividad; fomentar el uso de las redes como una de las formas más ágiles y baratas de realizar la búsqueda e indagación permanentes de información actualizada, así como para facilitar el diálogo y la interacción académica

en materia de producción colectiva e intercambio de contenidos, de innovaciones y de resultados de investigación; y estimular la integración de comunidades académicas regionales y globales de carácter estable. En una palabra expedir políticas que fomenten la “reingeniería institucional” y el mejoramiento de la calidad mediante una más cuidadosa planeación y desarrollo curriculares para buscar en el estudiante competencias cada vez más pertinentes y globalizadas, gracias a la amplia gama de posibilidades que ofrece la digitalización. Todas ellas han quedado consignadas, de una u otra forma, en diversos Acuerdos. El más reciente, la denominada Declaración de Quito para el desarrollo de la educación virtual en la región. Sólo falta mayor acción.

Es cierto que existen brechas frente a otros países. Sin embargo, al compararnos en materia de educación virtual con la situación mundial, todo indica que éstas no son aún insalvables. Y, al contrario de producir desaliento, deben ser tomadas como un reto. Está en nuestras manos adoptar sin dilación las estrategias, políticas y mecanismos concretos para superarlas tanto a nivel de cada institución, de los países y de la región. ■

Capítulo 5

El financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Una visión panorámica

Francisco Rodríguez Oróstegui*

*El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo "Tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe Hispanoparlante. 2005", realizado por el autor con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC, presentados y discutidos en el **Seminario Regional sobre "El Financiamiento de la Educación Superior en América Latina"** / La Habana, Cuba, 22 y 23 de noviembre de 2004 (IESALC, Ministerio de Educación Superior de Cuba, Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior –CEPES-, Unión de Universidades de América Latina –UDUAL- de México). La versión completa del estudio comparativo puede consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve*

* Estudios Superiores en Economía, Administración y Proyectos. Experto en gerencia y financiamiento de la educación y del sector social. Trabajó para el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) durante 10 años. Coordinador de proyectos y consultorías de APICE; Director Ejecutivo de la Fundación RADKE de la Universidad Pedagógica Nacional. Profesor universitario. Autor del "Informe sobre el Financiamiento de la Educación Superior" y del "Informe Comparativo regional sobre la Educación Superior en América Latina".

Un medio necesario para una educación superior de calidad

El financiamiento, la gestión, la calidad y el acceso con equidad, aparecen en todos los diagnósticos sobre educación superior de la región como problemas básicos. Esto ha llevado a que se defina al financiamiento como un componente básico de la educación terciaria, pese a que, en realidad, el financiamiento no es un componente de la educación (estos son investigación, docencia y extensión), ni una meta ni una cualidad (como lo son la cobertura, la equidad o la calidad). El financiamiento de la educación superior es tan sólo un medio.

El financiamiento y la gestión de los fondos públicos y privados que se requieren para el cabal funcionamiento y desarrollo de la educación superior se enfrentan naturalmente a la escasez característica de los recursos financieros y de capital. Esta escasez es mayor cuando se trata de regiones con bajo nivel de desarrollo como América Latina y el Caribe (ALC). Las continuas restricciones financieras y el poder que se deriva de acceder y decidir sobre los recursos, han llevado a que el financiamiento cobre especial importancia y a que con frecuencia se olvide que se trata de un medio, que no caracteriza la educación, y que está presente en la producción de todos los servicios y bienes independientemente, de la naturaleza de cada uno.

Los recursos financieros son un medio necesario

para una educación superior de calidad, pero no lo único. Efectivamente, si se tiene un financiamiento adecuado esto no asegura per se que las instituciones efectivamente aumenten cobertura con calidad, desarrollen investigación o minimicen la deserción, todo esto dentro de un ambiente real de autonomía. Un adecuado financiamiento sin una gestión seria, corporada, honesta, autocrítica y no improvisada, termina en descalabro financiero o en ineficiencias crónicas que las paga la sociedad, y dentro de ella los más pobres, al no tener acceso a la educación o al recibir una educación de baja calidad.

La educación superior y el Producto Interno Bruto (PIB)

Es común revisar el financiamiento de la Educación Superior frente al presupuesto de la Nación y/o de todo el sector educativo. Esto es sin duda valioso, pero resulta que el presupuesto no es más que una asignación que depende de las rentas de la Nación, las cuales a su vez son función de la cantidad y valor de la producción final de un país: el Producto Interno Bruto (PIB).

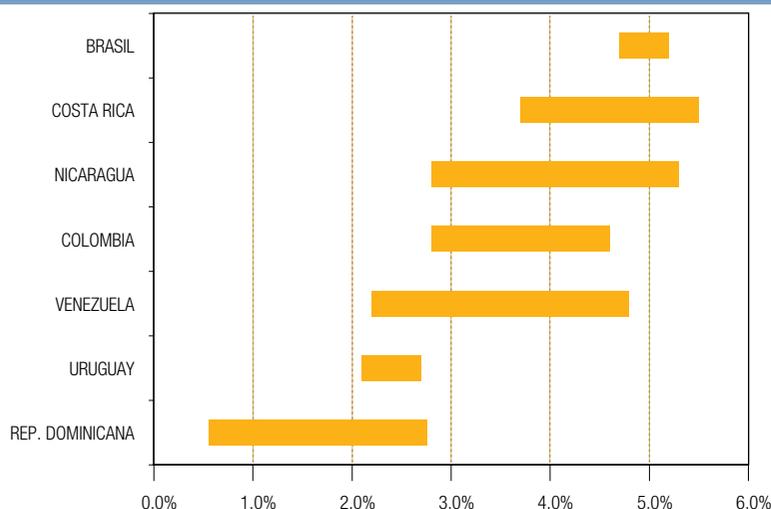
Es en la producción de un país en donde se genera la capacidad de captación de impuestos y otras rentas del Estado, con las cuales se financian las IES públicas y los programas estatales de crédito educativo. Es igualmente en el PIB en donde se genera la capacidad de pago de las familias para acceder a la educación superior y al crédito educativo público o privado.

Durante el periodo 1990–2003, la proporción entre el presupuesto público para todo el sector educativo y el PIB mantuvo una tendencia estática al permanecer alrededor del 4% en promedio, salvo en Cuba donde se duplicó hasta alcanzar 18% en 2003 (un promedio del 12% en el periodo), constituyéndose en la gran excepción¹.

La relación entre el PIB y los fondos públicos asignados para la Educación Superior cada año, permite apreciar cuál es el peso real de esta última frente a la generación de valor en cada país. El

1. En el caso de Cuba debe apuntarse que entre 1990 y 1993 el PIB decreció en un 34,8%, en 1994 experimentó un crecimiento de 0,7% y desde entonces hasta el 2003 mantuvo incrementos inestables. Durante el periodo analizado, las asignaciones de fondos públicos para gastos corrientes en la educación se contrajeron desde 1989 hasta 1994 en un 20,7% y las asignaciones para gastos corrientes a la educación superior decrecieron en 17,1% hasta 1997. Estas contracciones fueron menores que la caída del PIB. Posteriormente a las fechas señaladas las asignaciones presupuestales para la educación en general y la educación superior en particular han crecido a tasas mayores que el PIB.

■ Gráfico 5.1 Presupuesto Público para todo el sistema educativo como porcentaje del PIB (Variación 1990-2003)



Los extremos de las barras señalan el valor mínimo y el máximo durante el período

Fuente: Estudios Nacionales IESALC-UNESCO

■ Estudios del IESALC sobre Financiamiento de la Educación Superior	
Argentina	Manuel G. García Solá (2004) <i>El financiamiento de las instituciones de educación superior en Argentina</i>
Bolivia	José Santa Cruz (2004) <i>Financiamiento de las instituciones de educación superior en Bolivia</i>
Brasil	Jacques Schwartzman (2004) <i>O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil</i>
Colombia	Francisco Rodríguez Oróstegui (2004) <i>Estudio sobre el financiamiento de las instituciones de educación superior. Caso Colombia</i>
Costa Rica	Carlos Conejo Fernández (2004) <i>Financiamiento de la educación superior en América Latina. El caso de Costa Rica</i>
Cuba	Sinesio C. Santos Gutiérrez, Miriam I. Alpizar Santana y Mario León (2004) <i>Estudio sobre el financiamiento de la educación superior en Cuba</i>
Guatemala	Oscar Guillermo Peláez Almengor (2004) <i>El financiamiento de las instituciones de educación superior en Guatemala</i>
Guyana	Evelyn Hamilton (2005) <i>Financing on higher education institutions in Guyana</i>
Honduras	Marlon Hernández Muñoz (2004) <i>El financiamiento de las instituciones de educación superior en Honduras</i>
México	Axel Didriksson Takayanagui, Javier Fuentes Maya, Aurora Palma Cárdenas (2004) <i>El financiamiento para las instituciones de educación superior en México. 1990-2002</i>
Nicaragua	Emilio Porta Pallais (2004) <i>El financiamiento de las instituciones de educación superior en Nicaragua</i>
Panamá	Universidad de Panamá – I.C.A.S.E – DIGEPLU (2004) <i>Estudio sobre el financiamiento de las instituciones de educación superior en Panamá</i>
Paraguay	Julio Miguel Martín, Laura Barrios (2004) <i>Financiamiento de las instituciones de educación superior en Paraguay</i>
Perú	José Raúl González de la Cuba (2004) <i>El financiamiento de las instituciones de educación superior en Perú</i>
República Dominicana	Susana Gámez (2004) <i>El financiamiento de las instituciones de educación superior en República Dominicana</i>
Uruguay	Gabriel Oddone, Marcelo Perera (2004) <i>Educación superior en Uruguay: Descripción y financiamiento</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

Cuadro 1 establece la evolución de esta variable para 14 países y por lo tanto, una aproximación de la tendencia para la región.

Del examen de estas cifras se concluye, que en el lapso 1990-2003, el aumento del peso de la educación superior frente al valor de la producción de cada país ha sido escaso (salvo en algunos países), hay casos en los cuales inclusive este peso ha disminuido. Tendencia que permite inferir que otras prioridades nacionales han llevado a los gobiernos a que el sector de la educación superior no haya podido aumentar su participación dentro de la riqueza nacional, con las consecuencias que de allí se derivan. Así, el panorama presupuestal en educación superior para la región no parece alentador desde el punto de vista de las erogaciones

a pesar de que el desarrollo social en el presente siglo se construye a partir del capital intelectual.

Durante los trece años estudiados, sin embargo, el crecimiento de la matrícula de la educación superior oficial fue superior al 60%. Frente a este crecimiento y a la tendencia a mantener constante la participación de los recursos públicos asignados para educación superior frente al valor del PIB, es posible considerar como posibles hipótesis: un incremento de la eficiencia, la disminución de la deserción, un mejor aprovechamiento de las economías a escala, la generación de fuentes alternativas de recursos por parte de las propias universidades, o la incorporación de nuevas tecnologías más eficientes, o, en su defecto, estamos frente a un proceso de masificación de la educación superior

El aumento del presupuesto público frente al PIB ha sido escaso

■ Cuadro 5.1 Presupuesto público total para Educación Superior como porcentaje del PIB

PAIS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ARGENTINA	0,44	0,40	0,44	0,53	0,55	0,57	0,56	0,54	0,59	0,62	0,65	0,68	0,23	0,26
BOLIVIA	0,95	1,01	1,00	1,16	1,25	1,18	1,18	1,35	1,26	1,16	1,21	1,39	1,50	...
BRASIL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	...	...	...	1,00	1,06	1,00	...	...
COLOMBIA	-	-	-	0,43	0,59	0,58	0,63	0,55	0,66	0,73	0,73	0,76	0,71	0,74
COSTA RICA	1,00	1,10	1,10	1,10	1,00	0,90	0,90	0,80	0,80	0,80	0,90	0,90	0,90	...
CUBA	1,23	1,35	1,53	1,72	1,59	1,54	1,45	1,40	1,40	1,56	1,87	2,25	2,78	3,27
GUATEMALA	0,26	0,23	0,29	0,35	0,30	0,26	0,26	0,24	0,24	0,27	0,27	0,35	0,28	0,27
HONDURAS	...	...	...	...	0,80	0,70	0,70	0,88	0,90	1,00	1,20	1,20	1,20	...
MEXICO	0,50	0,55	0,62	0,70	0,77	0,76	0,70	0,66	0,76	0,74	0,73	0,82	0,87	...
NICARAGUA	-	1,40	1,40	1,50	0,90	0,80	0,80	0,90	0,90	1,00	1,00	1,10	1,20	1,20
PANAMA	1,28	1,30	1,54	1,79	1,77	1,66	1,31	1,28	1,22	1,28	1,25	1,27	1,27	1,16
PARAGUAY	0,20	0,40	0,60	0,50	0,60	0,80	0,90	0,90	1,00	1,10	1,00	1,00	0,70	...
REP. DOMINICANA	0,15	0,09	0,12	0,15	0,13	0,11	0,19	0,16	0,53	0,32	0,35	0,29	0,27	...
URUGUAY	0,40	0,50	0,50	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,50	0,40	...

Fuente: Estudios sobre sistemas de financiación de la educación superior IESALC-UNESCO

en que se está sacrificando la calidad.

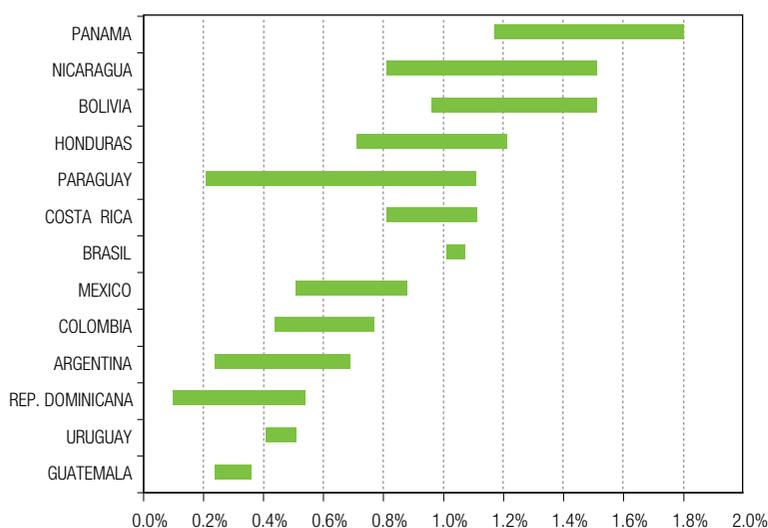
La respuesta parece orientarse hacia una combinación de las anteriores hipótesis, siendo necesarios estudios más específicos como los que está haciendo el IESALC para establecer diversas correlaciones entre el financiamiento y las diversas variables que conforman las hipótesis. Sin embar-

go diversos datos parecen indicar que el estancamiento de los recursos públicos junto al crecimiento de la matrícula terciaria pública estaría afectando las remuneraciones del sector público docente y la calidad en contextos de masificación.

Durante el periodo analizado 1990 – 2003 en los diversos países de la región se verifica el mantenimiento de los recursos y la tendencia a destinar alrededor del 90% de los recursos públicos para cubrir gastos de funcionamiento según se aprecia en el Gráfico 5.3. En tal sentido el estancamiento en términos relativos de los recursos aportados por los Estados, seguramente dada las restricciones fiscales en la llamada década perdida, han conducido a las IES públicas a buscar mecanismos de eficiencia en el gasto y a tender a buscar nuevas fuentes de financiamiento.

En la región diversos indicadores muestran un incremento de la actividad económica de las instituciones de educación superior públicas y un incremento tanto relativo como absoluto de sus ingresos extrapresupuestales. Derivado de una asignación para funcionamiento proporcionalmente tan elevada, los datos muestran que los recursos que se asignan para inversión y otros gastos como pago de deuda, son muy reducidos. La estabilidad de los porcentajes de los fondos de funcionamiento y la relativamente baja cantidad de fondos para las inversiones tiende a resentir la

■ Gráfico 5.2 Presupuesto Público para la Educación Superior como porcentaje del PIB (Variación 1990-2003)



Los extremos de las barras señalan el valor mínimo y el máximo durante el periodo

Fuente: Estudios Nacionales IESALC-UNESCO

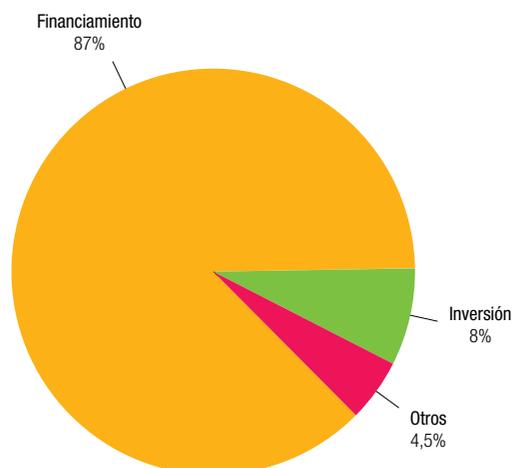
calidad, la cobertura de la educación o el nivel de investigación. Seguramente niveles altos de investigación a largo plazo pueden generar recursos que permitan contribuir a cierto nivel de autofinanciamiento de las instituciones, pero al no haberse llegado a niveles significativos en esos rubros, no es posible esperar que, en el mediano plazo, se produzcan ingresos importantes por concepto de investigación y desarrollo.

Si bien el endeudamiento racional y planificado es una fuente de financiación muy utilizada por la gran mayoría de las organizaciones dado que grandes inversiones normalmente se hacen difiriendo su pago en el tiempo, es decir, mediante deuda, en América Latina los gobiernos han sido reacios a permitir el endeudamiento directo de sus IES. Así, la ausencia de pagos por concepto de deuda en muchos casos ello deriva de la ausencia de inversiones.

El panorama se completa al comprobar la correspondencia entre el destino que el gobierno le da a los recursos que transfiere a las IES públicas y la composición total de ingresos de las mismas. Consecuentemente, dado que la gran mayoría de los ingresos de las IES públicas provienen del gobierno central, su presupuesto de gastos se destina básicamente para cubrir funcionamiento, en general con muy leves variaciones entre países.

En algunos casos ha habido avances en la generación de recursos provenientes de otras fuentes, según se aprecia en el Cuadro 5.2 Sin

■ Gráfico 5.3 Promedio regional destinación presupuesto IES públicas (Período 1990 – 2003)



■ Cuadro 5.2 Composición de los ingresos de las IES oficiales (año 2002)

PAIS	Recursos Propios	Recursos públicos	Otros
ARGENTINA	19%	79%	2%
BOLIVIA	18%	75%	7%
COLOMBIA	20%	70%	10%
COSTA RICA	10%	85%	5%
PANAMA	5,70%	94,30%	0%
PERU	37,80%	62,20%	0%
REP. DOMINICANA	20%	80%	0%
URUGUAY	2,10%	90,10%	7,80%

Fuente: Estudios Nacionales sobre financiamiento de la Educación Superior en América. IESALC/UNESCO. 2004. Elaborado por el autor.

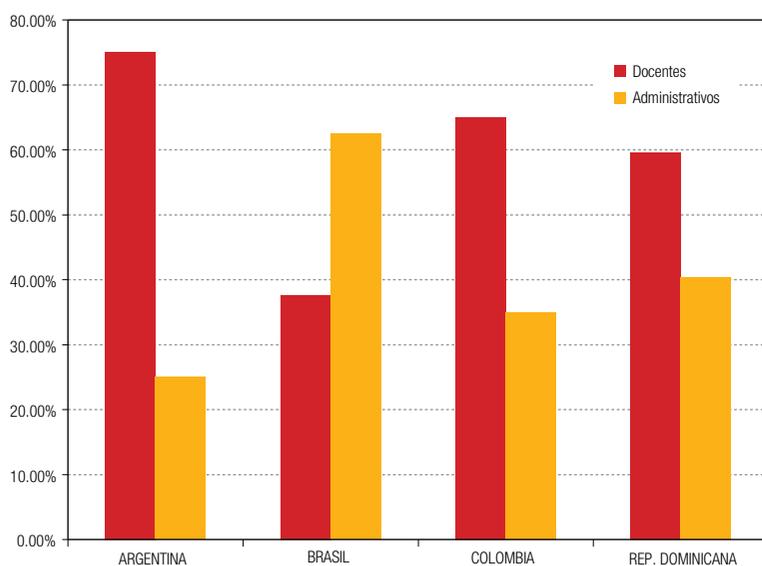
embargo ellos no parecen ser muy significativos. Muchas de las fórmulas propuestas de diversificación de los ingresos, caen fácilmente en el hecho de que los ingresos “nuevos” son reorientaciones hacia el sector educativo de recursos públicos que ya han sido asignados hacia otros sectores de la sociedad.

En este intento constante de buscar nuevos recursos, Colombia por ejemplo, está estudiando actualmente la posibilidad de adoptar el mecanismo de “impuesto a los egresados de la Universidad” que tiene el Uruguay exclusivamente para los egresados del sector público desde hace varios años. Se trata de que una vez esté en el mercado productivo, el graduado revierta al Estado parte de los gastos que generó como estudiante público. En el caso del Uruguay sin embargo, el impuesto se cobra en función de los años de graduación y es igual para las diversas profesiones, no tomando en consideración los diversos niveles salariales de las profesiones o inclusive los niveles de ingresos diferenciados de las personas.

Si bien resulta racional y conveniente promover en las IES la importancia de diversificar las fuentes de recursos y aprovechar mejor los disponibles, no debe olvidarse que su estructura y la formación de sus cuadros directivos normalmente no están orientadas hacia la gestión hacia la docencia. Es necesario entonces que no sólo se predique la buena gestión sino que se desarrollen verdaderos programas de mejoramiento de la misma. Las IES públicas tienen una fortaleza en ese sentido ya que si bien su personal rota al interior de la institución, es muy estable a largo plazo, lo cual facilita su entrenamiento, la creación de una cultu-

Las IES públicas han empezado a buscar mecanismos de eficiencia del gasto y nuevas fuentes de financiamiento

■ Gráfico 5.4 Personal docente frente a personal administrativo. IES. 2001



Fuente: Estudios Nacionales IESALC-UNESCO

ra institucional basada en programas y procesos acordes con la naturaleza y los principios de las IES. Inversamente ellas también tienen la debilidad de su resistencia al cambio. La tarea no es fácil, pero es estrictamente necesaria y urgente, si se quiere mejorar la gestión y diversificar las fuentes de financiamiento.

En algunos países se han indexado los recursos públicos para educación superior

Sobre los ingresos provenientes del gobierno central es necesario destacar que las IES públicas dependen fundamentalmente de recursos públicos, lo cual muchas veces se constituye en una debilidad, más aún en el caso de América Latina cuyas estructuras fiscales son inestables y sujetas a los vaivenes de la economía mundial. La potencial incertidumbre de la estabilidad del financiamiento de las IES públicas dificulta un planeamiento integral o una gerencia de largo plazo y resulta, así mismo, un obstáculo para acudir al crédito para inversión.

De hecho, concientes de esa debilidad, en algunos países se han hecho esfuerzos para indexar los recursos públicos para la Educación Superior. Disposiciones en este sentido están incorporadas en varias Constituciones, como en Nicaragua y Panamá. Esto es positivo para mantener el valor del aporte, pero puede ser restrictivo cuando las autoridades fiscales se limitan a cumplir lo ordenado y por lo tanto no contemplan la ampliación real de los recursos. Nuevas políticas buscan modificar el hecho de que los recursos normalmente han sido asignados con carácter histórico o con

criterio político según la capacidad de negociación de las autoridades de cada IES. Existen algunas experiencias en los cuales se proponen esquemas diferentes al histórico, por ejemplo capitación y algunos modestos programas de incentivos presupuestales. Este punto de la asignación no está resuelto aún y es otro factor negativo dentro del panorama financiero de las IES públicas. En el caso de Costa Rica, los Convenios Quinquenales entre el Gobierno y las Universidades Públicas han mostrado ser un interesante instrumento para dotar de recursos adicionales a las IES en función de políticas concertadas entre ambos sectores.

La eficiencia en la gestión

Es común escuchar afirmaciones sobre la existencia de burocracia, entendida como personal sobrante, sobre las IES públicas de la región. Las afirmaciones se enfocan principalmente hacia la masa de personal administrativo, y se hacen con mayor firmeza cuando se ve la dificultad de resolver una faceta cada vez más problemática desde el punto de vista financiero de las universidades públicas, como lo es el incremento de los pasivos laborales tanto del personal administrativo, obrero y docentes, cuyas obligaciones en varios países se pagan con los presupuestos actuales, como en los casos de Brasil y Venezuela, siendo un enorme peso en los gastos de funcionamiento.

En relación a las proporciones entre docentes y administrativos en las IES, en el Gráfico 4 se observa como en el año 2001 en los cuatro países de la muestra, los administrativos representaban en la mayoría de los casos entre el 30 y el 40 por ciento, es decir de cada 10 empleados entre 3 y 4 eran administrativos.

Más allá de las dificultades para definir un criterio óptimo para la relación entre el número de personal docente y no-docente, y que inclusive ese tendería a variar en función de las características de la institución, es claro que, en los últimos años los avances en la informatización de los procesos de gestión deberían haber contribuido a un cambio en esas proporciones. En el caso de Colombia se constata, cuando se hace la comparación entre el número de docentes y administrativos a través de los 13 años, que la proporción permanece prácticamente constante. Esto no sería lógico de esperarse, tanto por los avances en los procesos de informatización como por el incremento de manera considerable de la contratación de servicios a ter-

ceros (outsourcing), todo lo cual debería significar menos personal administrativo.

La dispersión en los costos

En la región hay una fuerte dispersión en los costos brutos anuales por alumno tanto visto globalmente por países, como inclusive visto al interior de cada país. Se presenta el caso de Brasil que tiene los mayores gastos por alumnos y que alcanzan alrededor de US\$ 5000 por año, junto a casos como Bolivia, Honduras y Nicaragua en donde los estudios reportan valores inferiores a los US\$ 1000 por año.

Al interior de los países los costos brutos anuales por alumno de las universidades públicas también varían considerablemente. En el caso de Colombia por ejemplo, en la Universidad Nacional un alumno costaba en el año 2002 cerca de US\$ 4500, mientras que un alumno de la Universidad Francisco de Paula Santander de Cúcuta, también pública, tenía un costo de menos de US\$ 1000 por año.

La conformación de los costos es función de muchos aspectos particulares, unos técnicos, otros de eficiencia y muchos de ellos históricos o políticos, por lo que en la práctica puede resultar poco ilustrativo el costo bruto/alumno/año promedio de las universidades públicas de la región, el cual fue de US\$ 2061, lo que nos permite afirmar que el gasto total público en relación a los alumnos es significativamente menor en América Latina que en otras regiones. Sin embargo lo significativo es la fuerte dispersión de los costos por alumno que pueden expresar niveles de gestión o de calidad significativamente diferentes en el sector público al interior de los países.

La financiación de la educación privada: financiación familiar o crédito educativo.

Si bien el Estado es el gran proveedor de recursos financieros para las IES públicas, y está ausente en la financiación de la IES privadas en la mayoría de los casos, existen algunos casos de transferencias financieras del Estado a IES privadas como en Nicaragua o Chile, que obedecen a marcos normativos determinados en determinadas situaciones históricas y no en políticas actuales.

En general, las IES privadas dependen fundamentalmente de los pagos (matrículas, colegiaturas, etc.) que hacen las familias o los estudiantes.

Los datos muestran que cerca del 90% de los ingresos de las IES privadas de la región dependen de estos ingresos. La excepción lo constituyen los casos de Colombia y Bolivia en donde los ingresos por otros conceptos se acercan al 30%.

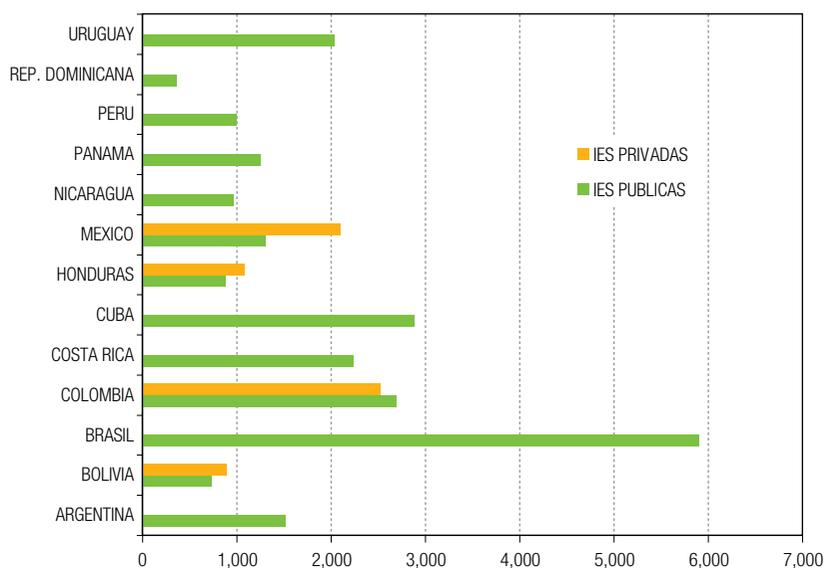
El hecho de que sean las familias las que financian la educación privada tiende a producir a futuro las propias iniquidades de la sociedad: las familias con mayores recursos tienen a enviar a sus hijos a buenas IES privadas que tienen mayores costos de matriculación, en tanto las familias localizadas en los niveles de menores ingresos en los casos que acceden a la educación superior lo hacen en instituciones de menores costos y de calidad.

La preparación de la secundaria influye también en el acceso, ya que existen casos de distorsión grande, en donde la educación secundaria privada de buen nivel, facilita que sus egresados sean los que tengan mayor acceso a las IES públicas de calidad dadas las exigencias que plantean sus aspirantes.

En algunos casos la dependencia de la universidad privada de pagos por parte de las familias tiende a perpetuar las desigualdades y no promueve la cobertura con calidad. Sin embargo, tampoco es realista pensar en que el gobierno financie toda la educación superior de las IES privadas. Más allá de ser recomendable programas del gobierno con recursos suficientes para financiar programas de becas de gran tamaño y en forma permanente, es claro que una de las soluciones probada y más

En algunos casos, los egresados de la educación secundaria privada tienen mayor acceso a la IES públicas de calidad

■ Gráfico 5.5 Costo bruto por alumno/año en US\$



válida es el crédito educativo dada la propia rentabilidad privada de los estudios superiores para las personas.

Infelizmente el desarrollo y la cobertura del crédito educativo en la mayoría de América Latina son muy modestos. Son muy pocos los estudiantes que tienen financiamiento mediante crédito educativo y en condiciones que permitan un endeudamiento racional. La modalidad de crédito educativo que realmente permite el acceso a los menos favorecidos económicamente es la conocida como de *largo plazo*, es decir aquella se le presta al estudiante y que paga él mismo posteriormente a su graduación como profesional. Esta modalidad permite volver estudiante al que no lo sería si no acude a ella, y realmente amplía la demanda efectiva por educación superior. Para que esta modalidad sea viable (tanto para el estudiante como para la entidad que otorga el crédito) se requieren importantes montos de recursos y diseños financieros sólidos, e inclusive en muchos casos subsidios públicos. Es tal la magnitud de los recursos requeridos para iniciar programas grandes, que varios países han acudido al crédito externo para financiar programas específicos de crédito educativo como en los casos de Chile y Colombia. Brasil, sin embargo, mantiene un amplio programa de créditos para los estudiantes de instituciones privadas a través del Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (Ver recuadro)

Adicionalmente a las propias instituciones de crédito educativo, muchas de las IES privadas tienen programas de crédito educativo propio, o a través de terceros. Se trata de créditos de corto plazo, que si bien aseguran la permanencia en el sistema y han contribuido a la propia expansión de la cobertura, sin embargo implican la existencia de una capacidad de pago por parte de las familias, con lo cual se descarta a las menos favorecidas económicamente.

Parece ser necesario incentivar y financiar fuertemente el desarrollo del crédito educativo, con inversiones considerables en programas de crédito educativo de mediano plazo, buscando crear condiciones sólidas y permanentes de financiamiento que den la oportunidad de estudiar a nuevos estudiantes. El modelo del crédito educativo está muy probado y es totalmente viable, y no existen modelos exitosos y no exitosos, sino que su eficacia depende de si los programas están bien diseñados y correctamente administrados. ■

■ Recuadro 5.1 El FIES

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES é um programa do Ministério da Educação - MEC destinado a financiar a graduação no Ensino Superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. O FIES é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

Como Funciona O FIES, a partir de setembro de 2005, passou a financiar 50% do valor da mensalidade. Os outros 50% são pagos pelo aluno diretamente à Instituição de Ensino. Enquanto cursa a faculdade, o beneficiado se compromete a pagar, a cada três meses, o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), que vai sendo abatido do saldo devedor. A taxa de juros é de 9% ao ano, fixa. Após a formatura, o financiamento começa a ser amortizado. Nos doze primeiros meses ("Fase I"), a prestação será igual a 50% da última mensalidade financiada (o mesmo valor que o estudante já desembolsava

para a IES). Depois ("Fase II"), o saldo devedor é dividido em prestações iguais, por um prazo de uma vez e meia o período de utilização.

O FIES, portanto, é um financiamento de longo prazo. Por exemplo, um curso de quatro anos, que tenha sido financiado desde o primeiro semestre, vai gerar, após sua conclusão, prestações durante sete anos – um ano da Fase I mais seis anos da Fase II (4 x 1,5).

Democratização do Acesso ao Ensino Superior e transparência O FIES é, atualmente, um dos Programas de Governo que mais utiliza sistemas informatizados. Todas as operações do processo seletivo, iniciando-se pela adesão das instituições de ensino, passando pela inscrição dos estudantes e divulgação dos resultados e entrevistas, são realizadas pela Internet. Isso resulta em comodidade e facilidade para todos os seus participantes, além de garantir a confiabilidade necessária a todo o processo.

Capítulo 6

La legislación de la educación superior en América Latina

Eduardo Castro Ríos*
Karen Vázquez Maldonado**

*Este capítulo se basa en los estudios nacionales auspiciados por IESALC, debatidos en la **Reunión Regional sobre “Legislación en Educación Superior Universitaria en América Latina”**, Lima, Perú, 5 y 6 de agosto de 2002 (IESALC, Asamblea Nacional de Rectores del Perú).*

Los autores agradecen la colaboración, aportes y comentarios de Daniel López, Héctor Martínez y Michelle Partarrieu de Chile, de Clara Camargo de Colombia y Diana Kiss de México.

* Eduardo Castro Ríos (chileno) profesor universitario especializado en estudios culturales y en gestión universitaria. Ha sido profesor de postgrado en Universidades de Alemania, México, Ecuador y Chile. Es Secretario General de la Red de Universidades Regionales Latinoamericanas (Red UREL), Coordinador de los Programas de Seminarios Universidad y Desarrollo Regional y Convergencia de la Educación Superior. Es Director de la Fundación para la Integración y Desarrollo de América Latina (FIDAL), Consultor de IESALC/UNESCO y Presidente del Comité de Trabajo para la integración de la Educación Superior de América Latina y El Caribe.

**Karen Vázquez Maldonado (mexicana) es licenciada en Relaciones Internacionales y con estudios de post-gradó en Administración de Empresas. Se ha desempeñado en diversas agencias gubernamentales e instituciones de Educación Superior en México, Estados Unidos y Chile. Fue Directora de Educación del Consulado General de México en San Francisco, EE. UU. Actualmente es Coordinadora del Programa Latinoamericano de Formación para Directivos Universitarios de la Red de Universidades Regionales Latinoamericanas (Red UREL).

Al realizar la lectura de las leyes es necesario considerar la complejidad del escenario histórico y social en que se inscriben

Los países de América Latina tradicionalmente han contado con cuerpos legislativos que articulan sus sistemas nacionales de Educación Superior y dan forma a sus instituciones (IES). Estos cuerpos jurídicos en los que se incluyen las propias Constituciones de los Estados, las leyes de educación nacional tanto generales como específicas, los decretos ejecutivos y los reglamentos internos de las instituciones, entre otros, constituyen para cada país un mapa general de la orientación en esta materia.

La compleja realidad latinoamericana, junto con plantear enormes desafíos a cada uno de los Estados de la Región tensiona, igualmente a los sistemas e instituciones, los que cada vez más se ven enfrentados a requerimientos de la más diversa naturaleza, viéndose forzados, por una parte, a generar respuestas legislativas que modernicen sus estructuras nacionales haciéndolas más eficientes para enfrentar una creciente demanda social y, por otra, para contar con mecanismos flexibles que se abran a la virtualidad de los fenómenos internacionales emergentes de la educación superior como la movilidad, la integración y la convergencia.

En Latinoamérica, la legislación en el ámbito educativo no ha estado exenta de las contingencias de los propios sistemas políticos y económicos, lo que ha significado en algunas ocasiones para las autoridades educativas nacionales replantearse y reorientar los postulados iniciales, a la vez que han debido asumir nuevos campos de proyección. En este sentido, al realizar la lectura de las leyes es necesario considerar la complejidad del escenario histórico y social en que se inscriben.

Las categorías y tópicos seleccionados para el Estudio de la legislación de la Educación Superior en América Latina han permitido contar con criterios de análisis general de los documentos legislativos. La primera categoría reconoce los **regímenes de autonomía académica, económica y administrativa**, lo que permiten analizar la creación, modificación y disolución institucional, las fuentes y organismos de control. La segunda categoría examina el **ingreso a la educación universitaria**, e incluye la mención de los mecanismos de acceso y requisitos de ingreso. En tercer lugar, se determinaron los **niveles de educación superior** de cada sistema. El cuarto apartado menciona los mecanismos institucionales de **reconocimiento de los estudios**, donde se hace mención especial de los procedimientos para la revalidación de estudios de instituciones extranjeras. Debido a los cambios

se decidió incluir la categoría de **aseguramiento de la calidad y acreditación** que menciona las normativas de cada país así como los organismos acreditadores designados. Finalmente, la sexta categoría incluye la **modalidad de educación a distancia**, producto de la incorporación de las nuevas tecnologías.

Regímenes de autonomía académica, económica y administrativa

Creación, modificación y disolución institucional

En relación a esta categoría, se puede señalar, en términos generales, que en todos los sistemas coexisten patrones legislativos semejantes. La creación, modificación y disolución de las instituciones de educación superior están determinadas ya sea por la Constitución Política de cada Estado o en leyes y decretos que formalizan su establecimiento.

Adicionalmente, se observa que la creación de universidades en América Latina obedece al propio desarrollo histórico, político y económico de cada país. De esta forma, es posible realizar una lectura de la legislación en materia de educación a partir de los cambios y continuidades que se originaron en cada uno de los sistemas políticos.

Durante el período colonial aparecieron las primeras instituciones de educación superior como consecuencia de la participación de comunidades religiosas, en especial de las congregaciones agustinas y jesuitas. Así, las primeras universidades se fundaron sobre la base de colegios y seminarios teológicos. Posteriormente, el gobierno real tomó el control de los establecimientos y secularizó las universidades, creando así las primeras universidades públicas.

A diferencia de los países de colonización española, en Brasil no existieron universidades durante el período colonial. La paulatina aparición de las instituciones de educación superior brasileñas se inscribe más bien en los conflictos y tensiones entre los gobiernos federales, estatales y municipales durante el siglo XIX.

A partir de las independencias nacionales y durante el siglo XIX, las universidades se vieron afectadas por los constantes cambios políticos. Lo anterior explica la razón por la que la primera universidad costarricense sufrió el cierre y reapertura de la institución en dos ocasiones. Los sistemas

■ Estudios del IESALC sobre Legislación de la Educación Superior	
Argentina	Eduardo Sánchez Martínez (2002) <i>La legislación sobre educación superior en Argentina entre rupturas, continuidades y transformaciones</i>
Bolivia	Mónica Daza-Ondarza (2003) <i>Estudio evolutivo de la legislación en educación superior de la República de Bolivia</i>
Brasil	Maria Susana Arrosa Soares (2002) <i>Legislação da educação superior no Brasil</i>
Chile	Andrés Bernasconi Ramírez y Marta Gamboa Valenzuela (2002) <i>Evolución de la legislación sobre educación superior en Chile</i>
Colombia	Iván Francisco Pacheco Arrieta (2002) <i>Evolución legislativa de la educación superior en Colombia. Educación culpable, educación redentora</i>
Costa Rica	Arturo Ferrer Schlager (2003) <i>Evolución del régimen jurídico de la educación superior universitaria en Costa Rica</i>
Cuba	Jorge Valdez (2002) <i>Expresión jurídica del desarrollo estructural de la educación superior en Cuba</i>
Ecuador	Nicolás Romero Barberis (2002) <i>Evolución de la legislación en materia de educación superior en Ecuador</i>
Guatemala	Carlos Cumatz Pecher (2002) <i>Legislación Universitaria Guatemalteca y los Compromisos de Paz en Educación Superior</i>
Nicaragua	Carlos Siles (2002) <i>La legislación de la educación superior en Nicaragua</i>
Panamá	Oscar Ceville (2003) <i>Evolución del régimen jurídico de la educación superior en la República de Panamá</i>
Paraguay	Manfredo Ramírez Russo (2003) <i>La legislación de la educación superior en Paraguay</i>
Perú	Andrés Antonio Ongaro Estrada (2002) <i>La legislación sobre educación superior en el Perú. Antecedentes, Evolución y Tendencias</i>
República Dominicana	Félix Farías Campos (2002) <i>Historia legal de la educación superior dominicana</i>
Uruguay	Jorge Mascheroni (2003) <i>Educación superior en Uruguay: evolución legislativa</i>
Caribe	Barry Chevanne (2003) <i>Legislation of tertiary education in the Caribbean</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

educativos soportaron los embates de reveses políticos de los nacientes Estados.

Carácter institucional (público/privado/particular)

En los sistemas educativos latinoamericanos es posible distinguir claramente entre las instituciones públicas, que reciben financiamiento directo del Estado y que, por lo general, cuentan con autonomía, y aquellas creadas por el sector privado, que indirectamente pueden acceder a algún tipo de financiamiento. Aunque en algunas legislaciones se establece que las universidades privadas deben fundarse bajo el principio de ser instituciones educativas sin fines de lucro, el criterio a este respecto no es homogéneo.

Las Universidades Públicas son por lo general autónomas, lo que implica que pueden darse la forma de gobierno que quieran, pudiendo elaborar y aprobar sus estatutos, generando en la práctica un sin número de normativa que regula su estructura, forma de elección, planes de estudio, presupuestos, extensión, evaluación, acreditación y toda relación interna docente, estudiantil y administrativa.

La excepción sobre el carácter institucional es Cuba, pues no existen instituciones privadas. El Ministerio de Educación Superior de Cuba es el organismo encargado de dirigir, proponer, ejecutar en lo que le corresponde y controlar la política de educación superior. Todas las universidades cubanas son públicas y por tanto su autorización de creación emana del Estado.

Las tipologías institucionales obedecen a modelos, necesidades y realidades diversas. No existe un criterio único que las distinga

Tipologías institucionales

En los sistemas nacionales de la educación superior es posible identificar diferentes denominaciones y categorías que se establecen para las diversas realidades institucionales a partir de los objetivos, funciones, vinculación sectorial, disposición orgánica, áreas de formación y de desarrollo disciplinario. De esta manera, las tipologías institucionales obedecen, por una parte, a las modalidades propias de asimilación y apropiación conceptual de los modelos existentes y, por otra, a las necesidades y desarrollo de cada régimen, por lo que no existe un criterio único que las distinga.

En la mayoría de los casos, la Educación Superior está constituida por **instituciones de educación superior universitaria**, que comprenden universidades e institutos universitarios, y por **instituciones de educación no universitaria**. La diferencia estriba en la amplitud de su oferta académica. Las universidades e institutos universitarios son responsables de una pluralidad de áreas, mientras las no universitarias restringen su oferta por lo general a un par de áreas. Además, las universidades e instituciones universitarias tienen por objeto primordial la formación profesional integral, la investigación, difusión y profundización de la cultura nacional y universal; mientras que las instituciones no universitarias están constituidas por centros que tienen una menor oferta educativa y desarrollan carreras técnicas, con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los diferentes sectores productivos.

Por lo general, las distintas legislaciones reconocen y establecen las siguientes denominaciones y referencias relacionadas con los distintos tipos de instituciones de educación superior:

- **Universidades:** instituciones que cumplen funciones de docencia, investigación y extensión en más de tres disciplinas de estudio no afines. En consecuencia, se encargan de la formación de especialistas en los campos de las ciencias naturales y exactas, ciencias sociales y humanidades y ciencias económicas. Se encuentran orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes.
- **Instituciones universitarias,** autorizadas para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en una o más áreas disciplinarias afines. Su estructura es similar a la de las universidades.
- **Centros Universitarios:** agrupa en sus facul-

tades y dependencias la formación de especialistas de diferentes áreas disciplinarias.

- **Institutos Tecnológicos o Politécnicos:** centros encargados de la formación de especialistas en el campo de las ciencias técnicas, fundamentalmente, para varias ramas de la economía e ingenierías.
- **Institutos Superiores:** centros encargado de la formación de especialistas para un campo específico.
- **Instituciones Técnicas Profesionales:** facultadas para la formación de técnicos especializados con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los diferentes sectores productivos.
- **Escuelas Normales, Institutos de Formación Docente o Universidades Pedagógicas:** instituciones de educación superior encargadas de la formación de profesores de educación básica y media.

Por su formación, origen y vinculación sectorial, las Instituciones de educación superior pueden también dividirse en:

- **Autónomas:** de acuerdo a la autonomía otorgada por cada sistema, y que por lo general se aplica solamente a las universidades públicas.
- **Estatales, regionales o municipales:** corresponde a las instituciones públicas asentadas en regiones delimitadas dentro de cada país y que pertenecen a cierta jurisprudencia, en especial en regímenes federales como en los casos de Argentina, México y Brasil.
- **Empresariales:** en algunos países como Brasil y El Salvador, esta categoría corresponde a las universidades privadas que reciben apoyo de sectores industriales y empresariales.
- **Religiosas o eclesiásticas:** son generalmente instituciones privadas vinculadas a una orden, diócesis o denominación religiosa. Dentro de esta categoría es posible distinguir las universidades católicas y las relacionadas con iglesias evangélicas, aunque existen instituciones vinculadas a otras denominaciones religiosas.
- **Técnicas:** corresponden a las instituciones de educación superior especializadas en algunas disciplinas particulares, y que algunas veces se establecen con el fin de dar respuesta a las necesidades de ciertos sectores productivos.
- **Militares:** son aquellas ligadas a las instituciones de defensa nacional (ejército, fuerza aérea, armada, policía, etc.) cuyo objeto es la formación de profesionales abocados al ejercicio dentro de estas mismas instituciones.

■ Cuadro 6.1 Tipologías de IES en América Latina

País	Universitarias		No Universitarias			Públicas		Privadas	
	Universidades	Centros o institutos universitarios	Centros o institutos de formación técnica	Facultades integradas	Institutos superiores profesionales	Escuelas e institutos tecnológicos o politécnicos	Nacionales		Estatales, regionales o municipales
Argentina	X	X	X				X	X	X
Bolivia	X						X		X
Brasil	X	X	X	X	X		X	X	X
Colombia	X	X	X			X	X		X
Costa Rica	X						X		X
Cuba	X	X	X		X		X		
Chile	X		X				X		X
Ecuador	X		X		X	X			X
El Salvador	X				X	X	X	X	X
Guatemala	X					X	X		X
Honduras	X		X			X	X		X
México	X	X				X	X	X	X
Nicaragua	X		X				X		X
Panamá	X		X				X		X
Perú	X					X	X		X
Paraguay									
Uruguay	X	X	X				X		X
Venezuela	X	X	X		X	X	X		X

- **A distancia:** a partir de los avances de la tecnología puede distinguirse esta nueva categoría que corresponde a aquellas instituciones cuya enseñanza se basa en métodos a distancia o semipresenciales.
- **Vinculadas a otros grupos sociales:** se reconoce la existencia de otro tipo de instituciones asociadas a grupos sociales de diversa naturaleza.

Mención especial merece el caso de Brasil, cuya denominación de instituciones no universitarias comprende las Facultades Integradas, Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFET'S) y por dos nuevos tipos de IES: los Institutos Superiores de Educación y los Centros de Educación Tecnológica (CET'S). Las Facultades Integradas son instituciones con propuestas curriculares que albergan más de un área de conoci-

miento, que actúan con un régimen común a partir de un estatuto único o reglamento jurídico. Sin embargo, no son necesariamente pluricurriculares, ni están obligadas a desarrollar investigación o extensión. Los CEFET'S, por su parte, son instituciones especializadas de educación profesional pos-secundaria, públicas o privadas, que tienen la finalidad de formar profesionales en varios niveles y modalidades de educación para los diversos sectores de la economía. Realizan actividades de investigación y desarrollo de productos y servicios en estricta articulación con los sectores productivos de la sociedad, ofreciendo mecanismos para la educación continua.

Algunas legislaciones establecen parámetros rígidos en cuanto a la denominación de las IES. Tal es el caso del Decreto de ordenamiento del sistema

de enseñanza de 1995 de Uruguay que prohíbe a las instituciones no universitarias denominarse universidad y atribuir carácter “superior” a la enseñanza que impartan. En otros países los criterios de denominación son más flexibles, como en el caso de Honduras donde las Normas Académicas de la Educación Superior de 1992 otorgan libertad a los centros para adoptar el nombre y modelo que más les adecue a sus fines.

Fuente jurídica de creación (Ley orgánica u otra)

Por lo general, la fuente jurídica de creación de los sistemas está fundada en la Constitución Política (Bolivia, Colombia y Cuba), la Ley General de Educación (Costa Rica, Ecuador y México) o la Ley Orgánica de cada sistema (Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela). En las últimas décadas, se han encontrado vacíos legales en especial en lo que se refiere a la creación de universidades privadas, por lo que se ha intentado subsanar por medio de leyes, decretos o normativas específicas que determinan su funcionamiento.

En el caso de Argentina hasta 1995 se decretó la Ley No. 24.521 que regula el conjunto de instituciones de educación superior y no solamente las universidades nacionales como se establecía de forma previa a su promulgación. Esta nueva ley articuló el sistema sentando las reglas básicas para el ordenamiento y transformación del sistema de educación superior.

En 1996, en Brasil ocurrió de forma similar la promulgación de la Ley nº 9.394/96 al establecerse las directrices y bases de la educación nacional. Esta ley dicta no sólo los fines y propósitos de la educación, sino también las responsabilidades administrativas de cada uno de los gobiernos federal, estatales y municipales.

Debido a la proliferación de instituciones privadas, Guatemala estableció en 1987 la Ley de Universidades Privadas para complementar la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos que hasta entonces regía el sistema.

En Honduras, la Constitución establece que la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, es el organismo encargado de articular el sistema de educación superior. Las universidades privadas se rigen por los reglamentos que apruebe el Consejo de Educación Superior, órgano dependiente de la Universidad Nacional.

En México, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978 establece que las

instituciones de educación superior propuestas por las dependencias centralizadas de la administración pública requieren para su funcionamiento, al igual que las particulares, aprobación previa de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esta ley establece un procedimiento definido para el financiamiento, pero no articula de forma particular el sistema.

Nicaragua estableció con la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior en 1990 el Consejo Nacional de Universidades (CNU) como instancia de coordinación y asesoría de las universidades y centros de educación técnica superior.

Para el caso de Ecuador, existieron varios intentos legislativos para normar el sistema y establecer mecanismos para la creación de instituciones. El reemplazo de cinco leyes de educación superior se explica por los abruptos cambios en el poder ejecutivo y la consecución de regímenes militares que modificaron radicalmente el sistema en diversas ocasiones.

Organismos “licenciantes” y organismos reguladores

Cada sistema de acuerdo a su propia naturaleza y a la configuración del entramado institucional del país, ha establecido distintos mecanismos de control. Por tal motivo, los organismos licenciantes y reguladores varían dependiendo de cada legislación particular.

En algunos casos, como en Argentina y México, se delega la facultad de regular y articular el sistema al Ministerio de Educación o al Ministerio de Cultura, según corresponda. Los ministerios o secretarías de Estado tienen a su cargo la formulación de las políticas generales en materia de educación superior, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta. No obstante, se establece el respeto al régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias.

Algunos sistemas cuentan con órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, entre los que se pueden mencionar, las Secretarías y Oficinas de Planificación de Educación Superior, los Consejos Nacionales de Educación, los Consejos de Universidades, los Consejos Interuniversitarios, los Consejos de Rectores tanto de Universidades Públicas como Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior para el caso de los Estados

Cada sistema de acuerdo a su propia naturaleza y a la configuración del entramado institucional del país, ha establecido distintos mecanismos de control

descentralizados.

En Colombia, la Constitución establece que le compete al Congreso regular la educación. El Congreso es, por tanto, el organismo regulador de la educación superior, pero en la práctica, el Poder Ejecutivo y concretamente el Ministerio de Educación Nacional tienen potestades reglamentarias.

Sistemas de control

Todos los sistemas reconocen la autonomía universitaria de las instituciones estatales. La autonomía es entendida y desarrollada de acuerdo a cada régimen, aunque en la formalidad legal en la mayoría de los casos se establecen criterios similares. Las leyes enuncian un concepto laxo de autonomía y se refieren a varias categorías dentro de las cuales se pueden mencionar:

- a) *Autonomía académica*: por la cual nombran y remueven a su personal docente y académico, por medio de los procedimientos que ellas mismas señalan; seleccionan a sus alumnos, mediante las pruebas y requisitos establecidos; elaboran y aprueban sus planes y programas de estudios y de investigación, etc.
- b) *Autonomía orgánica*: por la cual están capacitadas libremente a integrar sus distintos órganos de gobierno y a elegir sus autoridades.
- c) *Autonomía administrativa*: en relación a la gestión administrativa y al nombramiento del personal administrativo correspondiente;
- d) *Autonomía financiera o económica*: implica la elaboración del presupuesto interno y la gestión financiera, sin perjuicio de la rendición de cuentas y fiscalización posteriormente por un órgano contralor, tanto interno como externo a la institución.

Financiamiento institucional

El tema del financiamiento institucional merece una mención aparte por su complejidad. Por lo general, las instituciones públicas reciben subsidio total o parcial emanado del presupuesto del Estado, mientras que las universidades privadas se financian, fundamentalmente, por el cobro de aranceles a los estudiantes y de los servicios que prestan³.

3. Puede verse en este mismo informe el artículo sobre el financiamiento de la Educación Superior en América Latina de Francisco Rodríguez O.

El patrimonio de las instituciones por lo general se encuentra comprendido por el fondo que se integre con las asignaciones destinadas a constituirlo; los bienes muebles e inmuebles que le pertenezcan; los bienes que se le otorguen por herencia, legados o donaciones; los valores que se le incorporen por cualquier título, el producto obtenido de la enajenación de los bienes muebles e inmuebles; la suma que anualmente se le destine del presupuesto nacional; las regalías, frutos e intereses de los bienes que forman su patrimonio; el pago de aranceles universitarios, y los derechos y cuotas que por sus servicios recauden.

En la mayor parte de los casos, la legislación establece que las universidades tanto públicas como privadas se encuentran exentas de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales y que sus bienes y rentas no son objeto de intervención. Las personas naturales y jurídicas pueden realizar aportes económicos así como donaciones para la dotación de infraestructura, mobiliario y material didáctico del sector educativo, los que serán deducibles del pago de obligaciones tributarias.

Legalmente, las instituciones mantienen autonomía financiera o económica que les permite elaborar su presupuesto anual y hacer uso de sus recursos, aún cuando no estén exentas de la fiscalización posteriormente de un órgano contralor. En Chile, la autonomía económica permite a las universidades disponer de sus propios recursos. Sin embargo, las instituciones que reciben aporte fiscal deben entregar una memoria y un balance periódico al Ministerio de Educación. De forma similar, la Constitución de El Salvador establece que las instituciones públicas están sujetas a la fiscalización del organismo estatal correspondiente.

Las legislaciones establecen, además, que al Estado le corresponde asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, para garantizar su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Este principio en Brasil se encuentra establecido en la Constitución donde se designa un 18% del presupuesto de la unión a la educación, lo que busca garantizar la gratuidad de los servicios ofrecidos por las instituciones oficiales a nivel federal, estatal y municipal. En otros países, el porcentaje del presupuesto destinado a educación varía, en Guatemala esta cifra asciende a un 5%, mientras que en Honduras y Nicaragua es de 6%. En

Las legislaciones establecen que al Estado le corresponde asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales

■ Cuadro 6.2 Dependencia de las IES en América Latina

País	Instituciones privadas	Instituciones públicas
Argentina	Ministerio de Cultura y Educación, Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Consejo de Universidades	Autónomas Consejo de Universidades
Bolivia	Sistema de Universidades Privadas, dependientes del Gobierno a través del Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.	Autónomas
Brasil	Ministerio de Educación, Consejo Nacional de educación, Secretaría de Educación Superior.	Autónomas
Colombia	MEN, Ministerio de Educación Nacional	MEN, Ministerio de Educación Nacional
Costa Rica	Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP)	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)
Cuba	No existen	Ministerio de Educación Superior
Chile	División de Educación Superior del Ministerio de Educación.	Consejo Superior de Educación.
Ecuador	Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)	Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)
El Salvador	Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación Superior, Consejo de Educación Superior.	Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación Superior, Consejo de Educación Superior.
Guatemala	Consejo de Enseñanza Privada Superior.	Autónoma
Honduras	Consejo de Educación Superior, adscrito a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Autónoma
México	Secretaría de Educación Pública (SEP), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.	Autónoma
Nicaragua	Consejo Nacional de Universidades	Consejo Nacional de Universidades
Panamá	Ministerio de Educación Universidad de Panamá	Ministerio de Educación Autónomas
Perú	Ministerio de Educación, comisión Administradora del Consejo Nacional de la Universidad Peruana Asamblea Nacional de Rectores	
Paraguay	Consejo de Universidades	Consejo de Universidades
Uruguay	Ministerio de Educación y Cultura	Autónoma
Venezuela	Consejo Nacional de Universidades Ministerio de Educación Superior.	Consejo Nacional de Universidades Ministerio de Educación Superior.

Cuba el financiamiento depende exclusivamente del Estado pues la Constitución indica el carácter público de las instituciones así como la gratuidad de la enseñanza en todos los niveles.

En Costa Rica, se estableció un Convenio de financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal durante los años 1988-2003. Este convenio fue suscrito por los miembros de la Comisión de Enlace entre el Poder Ejecutivo y las instituciones miembros del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) con el fin de establecer el modelo de financiamiento y la fórmula matemática a emplear para adecuar el monto de financiamiento del Fondo Especial de las cuatro instituciones universitarias estatales.

En Colombia, las instituciones privadas deben acompañar a la solicitud de reconocimiento de personería jurídica un estudio de factibilidad socioeconómica, así como los documentos que acrediten la efectividad y seriedad de los aportes de los fundadores. El Ministerio de Educación Nacional con base en el estudio de factibilidad socio-económica presentado por la institución, determinará el monto mínimo de capital que garantice su adecuado y correcto funcionamiento.

Aunque las leyes reconocen la autonomía financiera de las universidades públicas, la tendencia actual es a reducir el financiamiento público, por lo que la capacidad autónoma de las universidades se ve reducida drásticamente, generándose una creciente tensión en la naturaleza y en la función de estas instituciones. En las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos han incentivado el crecimiento y proliferación de universidades privadas con el objeto de que sean éstas quienes inviertan recursos en la educación superior, ya sea para ampliar la cobertura de acceso o para estimular la inversión privada.

Matrícula y arancelamiento de los estudios

Generalmente los costos de matrícula y arancelamiento de los estudios de las universidades públicas son reducidos y en algunos casos simbólicos. Por el contrario, las inscripciones y aranceles en las instituciones privadas son costosos, y están regulados por la oferta y demanda del mercado. Lo anterior genera un problema en lo referente a la equidad, pues las probabilidades de que los estudiantes de bajos recursos accedan al nivel de educación superior son escasas.

Ciertos gobiernos han obligado a las instituciones privadas a proveer becas y préstamos para alumnos de excelencia académica provenientes de los deciles menos favorecidos. En Bolivia, las universidades privadas están obligadas a becar al 10% de sus alumnos, para lo que se dispone la conformación de una comisión para evaluar las condiciones de los becarios compuesta por el Ministerio de Educación y miembros de las Universidades Privadas. De igual forma en Brasil, los establecimientos particulares de educación que reciben subvención y ayuda para su manutención están obligados a conceder matrículas gratuitas a estudiantes pobres.

En Argentina el Congreso Nacional debe disponer de la partida presupuestaria anual correspondiente al nivel de educación superior, de un porcentaje que será destinado a becas y subsidios en ese nivel. Las Universidades al designar las becas deben necesariamente considerar la situación económica o la de su núcleo familiar a fin de asegurar que nadie se vea imposibilitado de iniciar, continuar o concluir sus estudios de grado universitario como consecuencia directa o indirecta de las contribuciones que se impongan. Estos mismos criterios se establecen en la legislación ecuatoriana en donde se indica además que las propias instituciones deben establecer programas de crédito educativo, becas y ayudas económicas, que beneficien por lo menos al diez por ciento del número de estudiantes matriculados.

En Nicaragua el acceso a las instituciones de Educación Superior públicas es libre y gratuito para todos los nicaragüenses, siempre que los interesados cumplan con los requisitos y condiciones académicas exigidas, sin discriminación por razones de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, religión, opinión, origen, posición económica o condición social. Lo mismo sucede en Uruguay, pues la ley establece que la enseñanza universitaria oficial es gratuita, por lo que los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la Universidad de la República no pagarán derechos de matrículas, exámenes, ni ningún cobro adicional por emisión de títulos y certificados. En Cuba la educación en todos los niveles está exenta de pago.

Generación de autoridades

Las leyes orgánicas y los reglamentos internos mencionan los mecanismos de generación de

Generalmente los costos de matrícula y arancelamiento de los estudios de las universidades públicas son reducidos y en algunos casos simbólicos

Tanto las IES públicas como las privadas de plena autonomía tienen libertad para darse su propia organización y gobierno

■ Cuadro 6.3 Requisitos de ingreso

País	Requisitos de ingreso
Argentina	Se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza
Brasil	Se establecen para cada nivel de los programas disponibles. Pregrado: haber concluido la educación media y pasar por un proceso de selección. Postgrado: haber concluido el pregrado. Para la selección de criterios y normas de selección y admisión de los estudiantes, se debe tomar en cuenta el efecto sobre la educación media para la mejor articulación del sistema.
Colombia	Cada institución autónoma establece sus propios requisitos, sin embargo se siguen ciertos criterios. Pregrado: poseer título de bachiller o su equivalente y haber presentado el examen de Estado para el ingreso a la ES. Programas de especialización: poseer el título en la correspondiente. Otros requisitos: haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del Sena.
Cuba	Al culminar el 9º grado el alumno tiene dos opciones, la Educación Preuniversitaria y la Educación Técnica y Profesional.
Chile	El requisito de ingreso a las IES está determinado por el puntaje obtenido en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).
Ecuador	Para ingresar a las universidades y escuelas politécnicas se deben cumplir los requisitos establecidos por el sistema nacional obligatorio de admisión y nivelación.
El Salvador	Para ingresar al nivel de educación superior se requiere solamente haber obtenido el título de bachiller y cumplir con los requisitos de admisión de la institución. La prueba de Aptitudes (PAES) se instauró en 1997 como obligatoria pero sus resultados no son condicionantes para recibir el status académico de bachiller, se utiliza para preseleccionar candidatos.
Guatemala	Para ingresar a las universidades privadas los estudiantes de primer ingreso necesitan pasar pruebas de admisión para establecer sus aptitudes académicas y posibilidades de éxito. Los sistemas de evaluación varían. La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) cuenta con un sistema de ubicación y nivelación para el acceso para los estudiantes de primer ingreso. Los pasos son: 1) prueba de habilidad general, 2) adquisición de cartilla de identificación y control de pruebas de conocimientos básicos, 3) pruebas de conocimiento básico, 4) pruebas específicas, 5) inscripción.
Honduras	Cada institución determina sus políticas de admisión, entre las que se pueden encontrar un examen de admisión y en algunos casos un curso propedéutico de corta duración.
México	Para acceder a la educación superior es necesario contar con el certificado oficial que avale el término de la educación media superior con el promedio mínimo que cada institución juzgue conveniente. Los aspirantes deben someterse a un examen. Algunas instituciones elaboran el propio y otras utilizan uno diseñado por agencias externas.
Nicaragua	La legislación establece que las instituciones a través de sus estatutos y reglamentos correspondientes determinan los requisitos y condiciones para que los alumnos se inscriban.
Panamá	El acceso a la educación superior está abierto a todos, en función de sus méritos y sin ningún tipo de discriminación. No existen exámenes de ingreso a nivel nacional, sólo institucionales (Universidad de Panamá y Universidad Tecnológica de Panamá)
Paraguay	Pregrado: se requiere haber concluido el ciclo de la enseñanza media. Postgrado: haber obtenido el certificado de estudios y diploma de grado, debidamente registrados y legalizados en la Universidad Nacional de Asunción.
Venezuela	Para ingresar como alumno en los cursos universitarios regulares y obtener los grados y títulos que la Universidad confiera se necesita el Título de Bachiller en la especialidad correspondiente. Si el aspirante posee el título de Bachiller en especialidad distinta a la exigida por el Reglamento de la Facultad correspondiente, debe aprobar un examen de admisión cuyo contenido, modalidades y demás condiciones serán determinados por el Consejo de la respectiva Facultad.

autoridades, así como los fines de la institución, su estructura, forma de gobierno, métodos de administración y disposiciones generales sobre su funcionamiento. Puede concluirse que tanto las instituciones públicas como las privadas de plena autonomía tienen la libertad de darse su propia organización y gobierno. Cabe mencionar que la administración de las universidades privadas obedece más a una lógica corporativa empresarial, lo que establece la principal diferencia con el gobierno de las universidades estatales.

Existen distintos métodos y mecanismos para la generación de autoridades. Algunas instituciones han optado por el nombramiento de algún organismo interno que regule el gobierno, mientras que en otras los cargos se realizan por elección directa de los miembros de la comunidad universitaria. Algunas legislaciones, como la brasileña y nicaragüense, establecen respecto a este tópico que las instituciones públicas de educación superior deben obedecer el principio de gestión democrática.

Los órganos universitarios de gobierno más frecuentes son:

- Rector
- Consejo Superior Universitario
- Asamblea Universitaria
- Colegio o Comisión Electoral
- Consejo Académico
- Consejo Administrativo
- Facultades, Institutos, Escuelas, Centros
- Decanos
- Directores de departamentos o unidades académicas

Adicionalmente, las instituciones de educación superior incorporan en su estructura:

- Servicios administrativos
- Asociación de Trabajadores Docentes y
- Sindicato de Trabajadores no Docentes

En Chile durante 1994 se modificaron, mediante la Ley 19305, los estatutos de las universidades que indicaban la materia de elección del Rector. Se establecieron normativas y procedimientos para la elección de autoridades fijando los requisitos de los candidatos y de los electores.

La legislación argentina establece porcentajes de representación en los órganos universitarios, con el objeto de asegurar que el claustro docente tenga la mayor representación relativa. Se establece por tanto que los docentes deben representar como mínimo el 50% de la totalidad de sus miembros. La parte restante debe estar compuesta por

el personal no docente y representantes de los estudiantes cuyos requisitos para ingresar a los órganos universitarios son, por un lado ser alumnos regulares, y por el otro, tener aprobado por lo menos el treinta por ciento (30%) del total de asignaturas de la carrera que cursan.

También en Nicaragua la legislación establece que los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria. De ahí se desprende que el Gobierno de las Instituciones de Educación Superior corresponde tanto a las autoridades académicas como a los docentes, estudiantes y trabajadores de las Instituciones, es decir, la comunidad universitaria en general.

Ingreso a la educación universitaria

Mecanismos de acceso

Las legislaciones no suelen establecer con claridad mecanismos de acceso a la educación terciaria; sólo en casos esporádicos como Nicaragua, la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior menciona que el acceso a las instituciones de educación superior es libre y gratuito para todos los nicaragüenses, siempre que los interesados cumplan con los requisitos y condiciones académicas exigidas, sin discriminación por razones de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, religión, opinión, origen, posición económica o condición social.

Además, el ingreso universitario también está condicionado por la localización geográfica de las instituciones de educación superior que por lo general se encuentran en las capitales o grandes ciudades, reduciendo el acceso a estudiantes de zonas más apartadas de los centros urbanos.

Requisitos de ingreso

Los requisitos de ingreso los determinan las autoridades universitarias, y por lo general los estudiantes deben presentar un examen de admisión o prueba de aptitud para determinar el nivel académico de los candidatos.

En el caso de Chile existe un criterio unificado en este aspecto, pues existe la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que determina el ingreso a las universidades adscritas al Consejo de Rectores, y que, igualmente, utilizan las universidades privadas para ordenar su sistema de selección e ingreso,

Las legislaciones no suelen establecer con claridad mecanismos de acceso a la educación terciaria

pues éstas pueden acceder a un aporte fiscal indirecto por la matrícula de alumnos con alto puntaje en la PSU.

Niveles de educación universitaria

Los niveles de educación universitaria reconocidos por las distintas legislaciones son muy similares y pueden agruparse en educación profesional de pregrado, postgrado y técnica. Los grados en relación a los títulos otorgados son: especialista técnico; técnico universitario; profesor; especialista tecnológico; licenciado, ingeniero, arquitecto; maestro (maestría o magíster) y doctor.

Profesional

La educación universitaria profesional está destinada a la formación básica en una disciplina o a la capacitación para el ejercicio de una profesión. Tiene como finalidad, además de la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. Corresponden a este nivel el grado de licenciatura o bachillerato, ingeniería, arquitectura y los títulos profesionales universitarios que son equivalentes.

La educación universitaria o de pregrado promueve la formación profesional y, en consecuencia, los estudios que deben acreditarse para obtener el título acreditante de la culminación de la carrera deben superar los cuatro años lectivos con duración no inferior de 1800 horas de clase. Para algunas disciplinas, en especial las relacionadas con la salud, el tiempo es mayor. Se consideran instituciones de formación profesional aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.

Los informes sobre legislación señalan que los cambios en la oferta curricular o estudios de pregrado están orientados por la calidad y la internacionalización. La competencia profesional está determinada por las variables del mercado, por lo se registra una débil tendencia de iniciar carreras en estudios sociales y antropológicos. El cambio de la matrícula ha estado acompañado por soluciones innovadoras en los procesos de enseñanza como la educación a distancia, la apertura de nuevos centros y la incorporación de nuevas carreras

de pre y posgrado. La presencia de instituciones privadas ha permitido el crecimiento y diversificación de la oferta educativa.

Técnica

El nivel técnico superior está destinado a la formación y capacitación para labores de carácter operativo y corresponden a este nivel los títulos profesionales de técnico o tecnólogo. Por su parte, las instituciones universitarias, las escuelas tecnológicas y en especial las politécnicas, ofrecen programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización de duración menor. Este tipo de carreras tiene la finalidad de preparar la fuerza de trabajo calificada. Los institutos tecnológicos se han constituido en una alternativa, pues ofrecen una modalidad de la educación superior destinada a la formación técnica en carreras cortas.

En la legislación peruana, se señala que en la formación técnica existen cuatro modalidades distintas entre sí: 1) el técnico profesional-científico, 2) el técnico profesional especializado, 3) el técnico de mando medio, 4) y el obrero calificado.

Postgrado

El nivel de postgrado está destinado a la especialización científica o entrenamiento profesional avanzado. Para acceder a la formación de postgrado se requiere contar con título universitario de grado. Dicha formación se desarrolla por lo general en universidades, centros de investigación especializados o instituciones de formación profesional superior de reconocido nivel y jerarquía.

En Argentina, las carreras de postgrado -sean de especialización, maestría o doctorado son acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Cultura y Educación. En Colombia, las instituciones deben ser autorizadas por el Ministro de Educación Nacional para ofrecer programas de maestría, doctorado y post-doctorado y otorgar los respectivos títulos, previo dictamen favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

En Brasil, la legislación hace explícita la diferencia entre cursos de postgrado en estricto sentido entre los que se encuentran los programas de maestría, maestría profesional y doctorado; y los cursos de postgrado en amplio sentido, que

Los niveles de educación universitaria reconocidos por las distintas legislaciones son muy similares y pueden agruparse en educación profesional de pregrado, postgrado y técnica

■ Cuadro 6.4 Reconocimiento de Estudios

País	Reconocimiento de estudios
Argentina	El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias es otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación. La ley otorga exclusivamente la facultad de revalidar títulos extranjeros a las universidades nacionales.
Brasil	Los títulos de cursos superiores reconocidos, cuando sean registrados, tienen validez nacional. El examen nacional de cursos (ENC) creado en 1995 avala los conocimientos adquiridos por los alumnos que concluyen el pregrado. Los títulos extranjeros son revalidados por universidades públicas que tengan cursos del mismo nivel o equivalente.
Cuba	La ES se compone de un sistema de cursos articulados entre sí inherentes a un área particular del desempeño profesional. Cuba tiene convenios bilaterales para efectos de homologar y convalidar títulos universitarios de pregrado y postgrado.
Chile	Las universidades otorgan títulos profesionales, técnicos y postgrados al igual que grados académicos como licenciado, magíster y doctorado. La Universidad de Chile es la única institución acreditada para dar la equivalencia entre un título profesional o un grado académico obtenido en el extranjero y la revalidación por el correspondiente título.
Ecuador	El CONESUP norma acerca de los títulos y grados académicos, el tiempo de duración, intensidad horaria o número de créditos de cada opción y demás aspectos relacionados con grados y títulos.
El Salvador	Los créditos académicos son cuantificados en UV y cada UV equivale a 20 clases presenciales atendidas por un docente, asimismo el rendimiento académico es cuantificado en Coeficiente de Unidades de Mérito (CUM).
Guatemala	Sólo las universidades legalmente autorizadas podrán otorgar grados y expedir títulos y diplomas de graduación en educación universitaria. La USAC es la única facultada para resolver la incorporación de profesionales egresados de Universidades extranjeras. Los títulos otorgados por universidades centroamericanas tendrán plena validez en Guatemala al lograrse unificación básica de los planes de estudio.
Honduras	Sólo tienen validez oficial los títulos de carácter académico otorgados por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, así como los otorgados por las Universidades Privadas y extranjeras, reconocidos por la UNAH.
México	Para obtener un título de grado es necesario cumplir con un número de créditos correspondiente a la carrera, además de optar por modalidades que algunas instituciones ofrecen para titularse (elaboración de tesis, tesina, reporte de experiencia profesional, seminario de titulación, examen general de conocimientos, créditos de posgrado, alto rendimiento escolar e informe del servicio social)
Nicaragua	Las instituciones autónomas tienen la potestad de expedir certificados de estudio; cartas de egresados; constancias, diplomas, títulos y grados académicos, y equivalencias de estudios del mismo nivel realizados en otras Universidades y Centros de Educación Superior, nacionales o extranjeros.
Panamá	Le corresponde a la Secretaría General de la Universidad de Panamá fiscalizar a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan, además de la homologación de títulos extranjeros.
Perú	La Asamblea Nacional de Rectores (ANR) es el organismo encargado de los requisitos mínimos exigibles por el otorgamiento de grados y títulos universitarios, así como de designar a las universidades que pueden convalidar estudios extranjeros.
Paraguay	La Universidad Nacional de Asunción otorga títulos o diplomas correspondientes a los estudios de enseñanza superior o universitaria. Le corresponde exclusivamente ella reconocer, revalidar e inscribir los títulos y diplomas extranjeros.
Uruguay	Los títulos profesionales otorgados por las instituciones privadas tienen idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República. La reválida de títulos profesionales extranjeros es competencia exclusiva de la Universidad de la República.
Venezuela	El Estado reconoce los grados, títulos y certificados que expidan las Universidades Nacionales. Los que otorguen y expidan las Universidades Privadas deben ser refrendados por el Ministerio de Educación Superior. La reválida de los títulos extranjeros y las equivalencias de estudios es exclusiva competencia de las Universidades Nacionales.

No existen criterios únicos sobre el reconocimiento de estudios, en este aspecto el glosario de términos es muy amplio

incluyen programas de especialización, perfeccionamiento, extensión, secuenciales, secuenciales de formación técnica, y secuenciales de complementación de estudios.

Esta diferencia estriba no sólo en la duración del postgrado sino en la profundización de los conocimientos. Por lo general, la especialización se refiere a la culminación de estudios específicos de profundización en una disciplina o conjunto de disciplinas afines, con duración mínima de un año lectivo. La maestría o magíster, al título que acredite la culminación de estudios de complementación, ampliación y profundización de los estudios universitarios de primer grado y de tareas de investigación que impliquen un manejo activo y creativo de conocimiento, incluyendo la elaboración de una tesis y cuya duración es de dos años lectivos. El doctorado, por su parte, acredita la culminación de estudios de complementación, ampliación y profundización de los estudios de maestría y el desarrollo de tareas de investigación original superior, mediante la elaboración de una tesis cuya duración mínima es de 3 años lectivos.

En Cuba existe un Sistema Nacional de Postgrados. Los programas son autorizados por el Ministerio de Educación Superior, que dirige y controla la formación académica de posgrado, y coordina a otros organismos, órganos, instituciones, asociaciones de profesionales y organizaciones la superación continua de los profesionales universitarios. Existen niveles de especialización, maestrías y dos niveles de doctorado.

Reconocimiento de los estudios

Las normas para el reconocimiento de títulos con fines laborales, varían de acuerdo a cada legislación. Existen países como México y Honduras en los que la ley otorga únicamente a la universidad nacional la facultad de reconocer los títulos del resto de las instituciones. En estos países, al igual que en Chile, sólo estas universidades tienen la autoridad de reconocer los estudios cursados en instituciones extranjeras y de convalidar dichos estudios, exámenes, títulos y grados. La legislación de otros países, determina que la convalidación y reconocimiento le competen exclusivamente al Ministerio de Educación.

No existen criterios únicos sobre el reconocimiento de estudios. Es importante considerar que en este aspecto el glosario de términos es muy amplio. Los términos convalidación,

revalidación, reválida y reconocimiento tienen diversas acepciones en los distintos países. Los procedimientos a seguir para el reconocimiento de estudios en los distintos países se resumen en el Cuadro 6.4.

Aseguramiento de la calidad y acreditación

La problemática sobre la acreditación y el aseguramiento de la calidad, de acuerdo con diversos informes nacionales, aparece ligada a la proliferación de universidades privadas. Los distintos sistemas han buscado resolver el dilema desde su particular posición. En la mayoría de los casos, los gobiernos a través de los Ministerios de Educación han abordado el problema y establecido una política educativa que intenta elevar la eficiencia de las instituciones y eliminar aquellas que no cumplen con los requisitos de calidad. Sin embargo, hasta el momento, no existe legislación definida en la mayoría de los países.

En algunos casos, como en México, se diseñó una estrategia nacional que buscaba apoyar el proceso de cambio y evaluación autodirigido, e impulsar un proceso nacional de evaluación. En general se reconocen tres procesos: 1) la evaluación institucional (autoevaluación), 2) la evaluación interinstitucional (verificación de pares), y 3) la evaluación del sistema (organismos acreditadores).

En Argentina las autoevaluaciones se complementan con evaluaciones externas. En este país, se realizan como mínimo cada seis (6) años, y están a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o de entidades privadas constituidas con ese fin que cuenten con reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación, previo dictamen de la CONEAU. Los patrones y estándares para los procesos de acreditación, son establecidos por el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades.

La legislación brasileña considera dentro de la validación individual de las IES, los aspectos de administración general, administración académica, integración social y producción científica, cultural y tecnológica. El SESu designa una comisión externa (especialistas) para conducir el proceso de validación tanto de instituciones como de programas.

Se han establecido para este fin distintos organismos acreditadores entre los cuales se encuentran los cuerpos interinstitucionales de Universidades (públicos y privados), las comisiones acreditadoras

(en las que participan autoridades universitarias y gubernamentales) y los órganos de gobierno. En Centroamérica, resalta la creación del SICEVAES que evalúa el desempeño de instituciones y busca desarrollar estándares para la acreditación.

También se han establecido mecanismos para la acreditación de programas de pregrado y postgrado, aunque en menor medida, pues se ha dado prioridad a la evaluación institucional. En Costa Rica, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) acredita carreras universitarias de grado (bachillerato y licenciatura), las cuales evalúa examinando los siguientes componentes: personal académico, currículum, estudiantes, infraestructura y equipamiento, administración, pertinencia e impacto. Sin embargo, en varias de las legislaciones de los países de la Región hay ausencia absoluta sobre este tema, pues la evaluación y la acreditación corresponden a cuerpos jurídicos de reciente creación y en algunos casos todavía constituyen materia de discusión en los respectivos parlamentos nacionales.

Modalidad de educación a distancia

Esta temática escapa también de la acción legislativa. No existen normas definidas sobre las distintas modalidades a distancia, pues la mayoría de los sistemas sólo consideran la educación presencial. Sin embargo, las experiencias en este aspecto han sido importantes en algunos países.

México cuenta con más de cincuenta años de experiencia en materia de educación abierta y a distancia en diversos niveles educativos. Como antecedentes se pueden nombrar el modelo de Telesecundaria (1966), el sistema de Universidad Abierta de la UNAM (1972), la modalidad semiescolarizada en licenciaturas de educación preescolar y primaria de la Universidad Pedagógica Nacional (1985). A partir de 1998 se formuló el Plan Maestro de Educación Superior Abierta y a Distancia, a partir del cual se crea en el 2000 la Red Nacional de Educación Abierta y a Distancia, integrada por seis nodos regionales. Además, se encuentra en construcción el Sistema Virtual para la Educación Superior.

Panamá, por su parte, está en una etapa de adaptación y formación de las destrezas tecnológicas. El *Informe Nacional de Educación Superior en Panamá* señala que existe una carencia en la

actualización de los docentes en este tema, al igual que en los laboratorios y materiales para el aprendizaje de las ciencias y la tecnología, que actúan como factores restrictivos. No obstante, algunas universidades ofrecen programas de educación a distancia como la Universidad Interamericana de Educación a Distancia y la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá. La modalidad Off Campus es un concepto de educación por internet personalizado utilizado por varias universidades privadas.

En Guatemala encontramos algunos ejemplos de educación a distancia y de la utilización de las nuevas tecnologías de la información en la educación superior. La Universidad Rafael Landívar (URL), a través de su departamento de educación virtual, dicta video y teleconferencias. Además, mantiene un acuerdo con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (México) para ofrecer cursos en el área social y empresarial. La USAC, por su parte, cuenta con una estación radiofónica que trasmite programas de la mayoría de sus facultades con contenidos académicos y análisis sociales. Así, la educación a distancia se presenta como un componente central en un gran número de innovaciones pedagógicas, especialmente, en los programas de postgrado.

A nivel regional, en Centroamérica existen dos proyectos de conectividad que han permitido ampliar la capacidad de ancho de banda para Internet. Uno de ellos es el proyecto ARCOS que interconecta a 15 países de Centroamérica, Sudamérica, el Caribe y Estados Unidos. La Red Internet Avanzada que se desarrolla en Costa Rica también intercomunica al resto de Centroamérica.

Consideraciones finales

En cuanto al régimen de autonomía académica, económica y administrativa, establecido en la legislación de la educación superior latinoamericana, lo primero que se advierte en la mayoría de los sistemas es la referencia a un concepto de autonomía amplio y ambiguo, y susceptible de ser aplicado a registros de naturaleza diversa. Entre los aspectos comunes en esta categoría destaca la creación de las universidades públicas en todos los sistemas a través de una ley orgánica, no ocurre lo mismo en el caso de las universidades privadas. En materia de financiamiento la legislación no es lo suficientemente explícita, amparándose en muchos casos en el concepto de autonomía financiera.

En materia de ingreso a la educación universitaria predominan los mecanismos de selección de las propias instituciones y en varios casos éste es motivado por la gratuidad que establecen algunos sistemas, tales como el nicaragüense y el argentino. En el caso de Chile existe un criterio unificado a través de la Prueba de Selección Universitaria.

Los niveles de la educación universitaria establecidos en las distintas legislaciones son todos muy similares y pueden agruparse en educación profesional de pregrado, técnica y de postgrado, verificándose en ésta última ausencia casi total de marcos regulatorios. En cuanto al reconocimiento de los estudios, especialmente, de títulos con fines laborales, varían de una legislación a otra, siendo común delegar en la Universidad Nacional o en el Ministerio de Educación la capacidad de reconocer y convalidar los estudios.

En relación al aseguramiento de la calidad y la acreditación, en gran parte de la legislación general se reconocen los procesos de evaluación, sin embargo, no existen mayores alcances jurídicos relativos a la acreditación, más bien esto está abordado en legislaciones especiales.

En la categoría modalidad de educación a distancia no existen normativas definidas al respecto, puesto que la mayoría de la acción legislativa descrita se orienta a los sistemas de la educación presencial.

En la legislación de la educación superior latinoamericana, junto con percibirse asimetrías entre sistemas y entre instituciones de un mismo sistema, igualmente, se visualizan desigualdades entre los sistemas de la educación pública y privada, en los mecanismos de financiamiento, entre los diferentes niveles de la educación universitaria, entre las universidades acreditadas y no acreditadas y entre la educación presencial y a distancia. Sin embargo, por estas diferencias, se puede afirmar que la construcción de todos los cuerpos legislativos, en virtud de la eficiencia, renuncian a reproducir la vitalidad y las complejidades propias de las sociedades, tornándose en instrumentos rígidos en cuanto a su naturaleza y función, incapaces de abrirse a perspectivas de ordenamiento mayores y a fundamentos más universales para actuar, incluso, con mayor eficacia sobre una realidad dinámica y cambiante, razón por la cual siempre van a la saga de los procesos de educación superior, teniendo que recurrirse permanentemente como el mito de Sísifo.

Las tendencias observadas en las distintas le-

gislaciones dan cuenta de una cierta heterogeneidad existente entre países, entre los cuales, es posible advertir, igualmente, tradiciones comunes y, por ende, similitudes estructurales. Sin embargo, las limitaciones existentes no son las que constituirían los obstáculos para llegar a un proceso de armonización relativa o absoluta, sino que, serán razones exógenas tales como la carencia de recursos humanos y de capacidad técnica, la debilidad de la política exterior de los Estados, la escasa vocación por la integración regional, la falta de realismo político, la poca confianza en el Derecho y el sistema internacional, la falta de organismos especializados al interior de los países, etc. Todo ello dificulta la promoción, en el corto o mediano plazo, de una verdadera homologación o unificación de las normas jurídicas y construir legislaciones marcos. Esto sólo será posible en la medida en que intervengan directamente organismos multilaterales como IESALC-UNESCO y el Parlamento Latinoamericano. ■

Adendum

Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cuadro Comparativo

Jorge I. Mascheroni Lemes

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución Argentina, 1994	Art. 75 inc. 19: corresponde al Congreso " <i>sancionar leyes... que (entre otras cosas)... garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales</i> ".	No contiene disposiciones al respecto	Art. 75 inc. 19 establece que el Estado debe " <i>Sancionar leyes... que garanticen los principios de gratuidad...</i> "	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de Antigua y Barbuda, 1981	No contiene disposiciones al respecto				
Constitución de Bahamas, 1973	No contiene disposiciones al respecto				
Constitución de Barbados, 1966	No contiene disposiciones al respecto		Art. 19. -3. <i>No religious community shall be prevented from providing religious instruction for persons of that community in the course of any education provided by that community whether or not that community is in receipt of any government subsidy, grant or other form of financial assistance designed to meet, in whole or in part, the cost of such course of education.</i>	No contiene disposiciones al respecto	
Constitución de Belice, 1981	No contiene disposiciones al respecto		Artículo 11. (3) <i>Every recognized religious community shall be entitled, at its own expense, to establish and maintain places of education and to manage any place of education which it maintains; and no such community shall be prevented from providing religious instruction for persons of that community in the course of any education provided by that community whether or not it is in receipt of a government subsidy or other form of financial assistance designed to meet in whole or in part the cost of such course of education.</i>	No contiene disposiciones al respecto	

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Bolivia: Constitución Política, 1995 (con Reformas de 2002 y 2004)	Artículo 185 inciso I: <i>Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.</i>	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 177: III. <i>La educación fiscal es gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada y democrática. En el ciclo primario es obligatoria.</i> Artículo 187: <i>"Subvención por el Estado a Universidades públicas. Las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse".</i> Artículo 188, inciso II: <i>"El Estado no subvencionará a las universidades privadas. El funcionamiento de éstas, sus estatutos, programas y planes de estudio requerirán la aprobación previa del Poder Ejecutivo".</i>	Artículo 185 inciso II: <i>"Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario".</i>	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988 (con reformas hasta 2003)	Artículo 207 <i>"As universidades gozam de autonomía didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. § 1º - É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. *</i> <i>(Acrescido pela Emenda Constitucional 11/96 -D.O.U. 02.05.96). § 2º - O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. *</i> <i>(Acrescido pela Emenda Constitucional 11/96 -D.O.U. 02.05.96)"</i>	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 206 inc. IV: <i>- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.</i> Artículo 212: <i>" - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino".</i> <i>Art.213 - Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.</i>	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de Chile			No contiene disposiciones al respecto		
Constitución de la República de Colombia	Artículo 69: <i>Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.</i>	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 67 inciso cuarto: <i>"La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos".</i> Inciso sexto: <i>"La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley."</i> Artículo 69: <i>"El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior".</i>	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución de la República de Costa Rica, 1949 (con reformas hasta el año 2003)	Artículo 84.- "La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica".	No contiene disposiciones al respecto	<p>Artículo 78 "La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación". Inciso 2: "En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución."</p> <p>Artículo 84 en su inciso final: "El Estado las dotará (a las instituciones de educación superior universitaria estatales) de patrimonio propio y colaborará en su financiación".</p> <p>Artículo 85: "El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.</p>	<p>Artículo 81: "La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo".</p> <p>Artículo 85, inciso 2: "El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente".</p>	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de Cuba, 1976	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 39.- "El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, la cultura y las ciencias en todas sus manifestaciones. En su política educativa y cultural se atiende a los postulados siguientes: (...) b) la enseñanza es función del Estado y es gratuita. Se basa en las conclusiones y aportes de la ciencia y en la relación más estrecha del estudio con la vida, el trabajo y la producción. El estado mantiene un amplio sistema de becas para los estudiantes y proporciona múltiples facilidades de estudio a los trabajadores a fin de que puedan alcanzar los más altos niveles posibles de conocimientos y habilidades..."	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de Dominica, 1978	No contiene disposiciones al respecto				

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución de la República de Ecuador, 1998	Artículo 75:- "... Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares serán personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, que se regirán por la ley y por sus estatutos, aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior. Como consecuencia de la autonomía, la Función Ejecutiva o sus órganos, autoridades o funcionarios, no podrán clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar injustificadamente sus transferencias (...). Sus recintos serán inviolables. No podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona. La vigilancia y mantenimiento del orden interno serán de competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad universitaria o politécnica solicitará la asistencia pertinente."	Artículo 79:- "Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior. (...) Para los mismos efectos, en el escalafón del docente universitario y politécnico se estimularán especialmente los méritos, la capacitación y la especialización de postgrado"	Artículo 78:- "Para asegurar el cumplimiento de los fines y funciones de las instituciones estatales de educación superior, el Estado garantizará su financiamiento e incrementará su patrimonio. Por su parte, las universidades y escuelas politécnicas crearán fuentes complementarias de ingresos y sistemas de contribución. Sin perjuicio de otras fuentes de financiamiento de origen público y privado o alcanzadas mediante autogestión, las rentas vigentes asignadas a universidades y escuelas politécnicas públicas en el presupuesto general del Estado, se incrementarán anualmente y de manera obligatoria, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos corrientes totales del gobierno central". Disposición transitoria 13ª: "Las contribuciones de los estudiantes, que establezcan las universidades y escuelas politécnicas públicas, deberán ser, exclusivamente, matrículas diferenciadas de acuerdo con su nivel socio-económico. Las universidades y escuelas politécnicas podrán seguir cobrando derechos y tasas por servicios" Artículo 77: "... las entidades de educación superior establecerán programas de crédito y becas."	Artículo 74:- "La educación superior estará conformada por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos. Será planificada, regulada y coordinada por el Consejo Nacional de Educación Superior, cuya integración, atribuciones y obligaciones constarán en la ley."	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de El Salvador, 1983 (con reformas introducidas por Decreto-Ley N°56 del 06-07-2000)	Artículo 61:- "La educación superior se regirá por una ley especial. La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico. Deberán prestar un servicio social, respetando la libertad de cátedra. Se regirán por estatutos enmarcados dentro de dicha ley, la cual sentará los principios generales para su organización y funcionamiento. (...)La ley especial regulará también la creación y funcionamiento de universidades privadas, respetando la libertad de cátedra. Estas universidades prestarán un servicio social y no perseguirán fines de lucro. La misma ley regulará la creación y el funcionamiento de los institutos tecnológicos oficiales y privados. El Estado velará por el funcionamiento democrático de las instituciones de educación superior y por su adecuado nivel académico."	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 61:- "... Se consignarán anualmente en el Presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio. Estas instituciones estarán sujetas, de acuerdo con la ley, a la fiscalización del organismo estatal correspondiente. Artículo 57: "La enseñanza que se imparta en los centros educativos oficiales será esencialmente democrática. Los centros de enseñanza privados estarán sujetos a reglamentación e inspección del Estado y podrán ser subvencionados cuando no tengan fines de lucro..."	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución de Grenada, 1973	No contiene disposiciones al respecto				
Constitución de la República de Guatemala, 1985 (con reformas en 1993).	<p>Artículo 82: "La Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma con personalidad jurídica. En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales. Se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita, debiendo observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes."</p> <p>Artículo 85: "A las universidades privadas, que son instituciones independientes, les corresponde organizar y desarrollar la educación superior privada de la Nación, con el fin de contribuir a la formación profesional, a la investigación científica, a la difusión de la cultura y al estudio y solución de los problemas nacionales."</p> <p>Desde que sea autorizado el funcionamiento de una universidad privada, tendrá personalidad jurídica y libertad para crear sus facultades e institutos, desarrollar sus actividades académicas y docentes, así como para el desenvolvimiento de sus planes y programas de estudio."</p>	No contiene disposiciones al respecto	<p>Artículo 74: "La educación impartida por el Estado es gratuita".</p> <p>Artículo 84: "Asignación presupuestaria para la Universidad de San Carlos de Guatemala. Corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico."</p> <p>Artículo 88, inciso tercero: "El Estado podrá dar asistencia económica a las universidades privadas, para el cumplimiento de sus propios fines".</p>	Artículo 86 (disposiciones relativas a la organización institucional de la educación superior, consagrando la existencia del Consejo de la Enseñanza Privada Superior). "El Consejo de la Enseñanza Privada Superior tendrá las funciones de velar porque se mantenga el nivel académico en las universidades privadas sin menoscabo de su independencia y de autorizar la creación de nuevas universidades; se integra por dos delegados de la Universidad de San Carlos de Guatemala, dos delegados por las universidades privadas y un delegado electo por los presidentes de los colegios profesionales que no ejerza cargo alguno en ninguna universidad. La presidencia se ejercerá en forma rotativa. La ley regulará esta materia."	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de Guyana, 1980	No contiene disposiciones al respecto				Artículo 29, garantiza a la mujer la educación académica

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución de la República de Haití	Article 34: <i>Except where perpetrators of crimes are caught in the act, the premises of educational establishments are inviolable. No police forces may enter them except with the permission of the supervisors of those establishments</i>		No contiene disposiciones al respecto		Article 32.8: <i>The State guarantees that the handicapped and the gifted shall have the means to ensure their autonomy, education and independence.</i>
Constitución de la República de Honduras, 1982 (con reformas hasta 2003)	Artículo 160: <i>La Universidad Nacional Autónoma de Honduras es una Institución Autónoma del Estado, con personalidad jurídica, goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional. Contribuirá a la investigación científica, humanística y tecnológica, a la difusión general de la cultura y al estudio de los problemas nacionales. Deberá programar su participación en la transformación de la sociedad hondureña. La Ley y sus estatutos fijarán su organización, funcionamiento y atribuciones.</i> <i>Para la creación y funcionamiento de Universidades Privadas, se emitirá una ley especial de conformidad con los principios que esta Constitución establece.</i>	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 171: <i>La educación impartida oficialmente será gratuita y la básica será además, obligatoria y totalmente costada por el Estado. El Estado establecerá los mecanismos de compulsión para hacer efectiva esta disposición.</i> Artículo 161: <i>"El Estado contribuirá al sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, con una asignación privativa anual no menor del seis por ciento del Presupuesto de Ingresos netos de la República, excluidos los préstamos y donaciones. La Universidad Nacional Autónoma está exonerada de toda clase de impuestos y contribuciones.</i>	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de Jamaica, 1962 (Enmendada por Acta 18/1999)			No contiene disposiciones al respecto		

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ac- tualizada hasta Reforma de 14.08.2001	Artículo 3, VII: <i>"Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este Artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado a del Artículo 123 de esta constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la ley federal del trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta Fracción se refiere"</i>	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 3, VIII. <i>"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público ..."</i>	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de Nicaragua, 1987 (con las reformas de 1995 y 2000)	Artículo 125: <i>"Las universidades y centros de educación técnica superior gozan de autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, de acuerdo con la ley"</i>	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 125: <i>"(Las universidades y centros de educación técnica superior) estarán exentos de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, regionales, municipales. Sus bienes y rentas no podrán ser objeto de intervención, expropiación ni embargo, excepto cuando la obligación que se haga valer, tenga su origen en contratos civiles, mercantiles o laborales. (...) Las universidades y centros de educación técnica superior, que según la ley deben ser financiados por el Estado, recibirán una aportación anual del seis por ciento del Presupuesto General de la República, la cual se distribuirá de acuerdo con la ley. El Estado podrá otorgar aportaciones adicionales para gastos extraordinarios de dichas universidades y centros de educación técnica superior".</i>	Artículo 125: <i>"... Los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria..."</i>	No contiene disposiciones al respecto

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución de la República de Panamá, 1972	Artículo 99.- "La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital."	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 100.- "Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el Artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo." Artículo 97.- "La Ley podrá crear incentivos económicos en beneficio de la educación pública y de la educación particular, así como para la edición de obras didácticas nacionales."	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de Paraguay; 1992	Artículo 79, inciso 2º: "Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio".	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 85: "Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones".	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 74: "Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura (...), sin discriminación alguna". Artículo 48: "El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales..." Artículo 58, "Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación..."
Constitución de la República de Perú, 1993.	Artículo 18: "Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes".	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 17: "La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación. (...) Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y a favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa. El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera".	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución de República Dominicana, 2002	No contiene disposiciones al respecto				
Constitución de Saint Lucia, 1978	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto	Article 9: (3) "Every religious community shall be entitled, at its own expense, to establish and maintain places of education and to manage any place of education which it maintains; and no such community shall be prevented from providing religious instruction for persons of that community in the course of any education provided by that community whether or not it is in receipt of a government subsidy or other form of financial assistance designed to meet in whole or in part the cost of such course of education."	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de Saint Kitts and Nevis, 1983	No contiene disposiciones al respecto				
Constitución de Saint Vincent and the Granadines, 1979	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposi- ciones al respecto	Artículo 9: (3) "Every religious community shall be entitled, at its own expense, to establish and maintain places of education and to manage any place of education which it maintains; as no such community shall be prevented from providing religious instruction for persons of that community whether or not it is in receipt of a government subsidy or other form of financial assistance designed to meet in whole or in part the cost of such course of education".	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de Surinam, 1987	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 38: "1. Everyone shall have a right to education and cultural expression. 2. Education shall be free, subject to State supervision of all public educational institutions, in order that the national education policy and educational standards laid down by the State shall be observed. 3. The practice of science and technology shall be free."	No contiene disposiciones al respecto	No contiene disposiciones al respecto
Constitución de la República de Trinidad y Tobago, 1976	No contiene disposiciones al respecto				
Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967 (con reformas hasta 2004)	Artículo 202. La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos.	No contiene disposiciones al respecto	Artículo 71. Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. Artículo 69. Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.	Artículo 202. La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos.	No contiene disposiciones al respecto

■ Cuadro Comparativo (continuación) Disposiciones Constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Constitución País, año	Autonomía Universitaria	Evaluación de Calidad y Acreditación	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)	Organización Institucional de la Educación Superior	Acceso Equidad de Género Grupos desfavorecidos
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999	<p>Artículo 109. <i>El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley.</i></p>	<p>No contiene disposiciones al respecto</p>	<p>Artículo 102. <i>La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria...</i></p> <p>Artículo 103. <i>Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario.</i></p>	<p>No contiene disposiciones al respecto</p>	<p>Artículo 103: <i>"... El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo..."</i></p>

Capítulo 7

Procesos de reforma de la Educación Superior en América Latina

Rigoberto Lanz *
Alex Fergusson **
Arianna Marcuzzi ***

El presente trabajo se ha realizado con base en los Informes Nacionales auspiciados por IESALC, discutidos en el Seminario sobre "Las Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe", celebrado en Bogotá, Colombia, entre el 5 y el 6 de junio de 2003 (IESALC- Asociación Colombiana de Universidades)

* Sociólogo por la Universidad Central de Venezuela; MSc. en Filosofía de la Ciencia (UCV); Doctor en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París. Es Profesor Titular de la UCV. Prof. de la Cátedra Francisco de Miranda de la Universidad de la Sorbonne.

** Biólogo y ecólogo. Investigador en Socioecología en el Instituto de Zoología Tropical, Universidad Central de Venezuela y Profesor de Ecología en la Licenciatura en Biología. Miembro del Observatorio de Reformas Universitarias (ORUS), Capítulo Venezuela. Centro de Investigaciones Posdoctorales (CIPOST), Fac. de Ciencias Económicas y Sociales, UCV. Autor del "Informe sobre las Reformas en la educación superior en Venezuela".

*** Arianna Marcuzzi García es auxiliar de Investigación del Centro de Investigaciones Posdoctorales CIPOST de la Universidad Central de Venezuela. Colaboradora del Periódico Question y de la Agencia Latinoamericana de información y Análisis-Dos (Aliados).

La imposibilidad de entender la realidad en pequeños fragmentos, controlables y predecibles, irrumpe con fuerza y sugiere grandes transformaciones en la forma en la cual el hombre conoce

Presentación

El presente informe tiene como principal objetivo poner en evidencia la situación actual que atraviesan los procesos de reforma de la educación superior en el contexto latinoamericano. Ello, partiendo del análisis sistemático sobre las bases paradigmáticas que apuntan a los lineamientos epistémicos que enmarcan los enfoques sobre la o las reformas necesarias de la educación superior latinoamericana, de cara a los retos que la sociedad actual pone en evidencia, traducidos en la imperante necesidad de repensar el abordaje del conocimiento en nuestras universidades, el cuestionamiento hacia el papel que juegan las universidades y su vinculación con su entorno, la crisis de civilización, el atasco de la producción intelectual, la falta de articulación de un verdadero sistema de educación superior en la mayoría de los países que integran nuestra región y la lucha por lograr la delimitación de los espacios de acción para estas reflexiones. Estos son los puntos más críticos que enmarcan hacia donde deben apuntar los procesos de reforma.

Abordando los casos particulares que se encuentran dados en la región se constata una plataforma común de supuestos teóricos y un fuerte interés en los debates de estas temáticas. Mientras que en algunos casos nacionales los procesos de reforma están en marcha, en otros se comienza a sentir lo que podríamos calificar como un *espíritu de reforma*, donde las iniciativas para el cambio comienzan a ponerse sobre la mesa, lo cual hace de suma importancia detenernos en la reflexión sobre las reformas en curso y sus implicaciones.

Por último, nos permitimos indagar un poco en ¿Cuáles son las perspectivas para la transformación de nuestras universidades? ¿Cuáles son los desafíos y cuáles con las oportunidades? ¿Qué se encuentra en marcha y cuál es el futuro?

Bases paradigmáticas sobre reforma: las ideas comunes

Si bien el debate sobre las reformas en la educación superior se viene dando en la región de manera sucesiva, en respuesta a las reflexiones presentadas en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior realizada en 1998, estas reflexiones deben enmarcarse sobre una base epistemológica que permita apuntar hacia donde deben ir las líneas de acción en el marco ya no de ideas individuales,

sino más bien del conjunto colectivo y que permitan articular todos los diversos puntos comunes. Ahora bien, para que un enfoque teórico sobre la educación superior tenga un verdadero impacto de acogida hace falta dar cuenta de las dificultades con las cuales se tropieza al abrir este tipo de debates, lo cual es producto de la estrecha vinculación entre los modos de pensar y la manera de entender lo que está ocurriendo en nuestras universidades, como fiel reflejo de lo que sucede en el panorama global de nuestros tiempos.

La crisis epistemológica que repercute en una crisis paradigmática y civilizacional, el desencanto de la idea de progreso y el desengaño de la propuesta hegemónica de la razón instrumental como única alternativa para abordar la realidad y todo lo que en ella se implica, se ponen de manifiesto en el devenir de los nuevos retos del presente siglo. La imposibilidad de entender la realidad en pequeños fragmentos, controlables y predecibles irrumpe con fuerza y sugiere grandes transformaciones en la forma en la cual el hombre conoce. El resquebrajamiento de proyecto moderno, con todo lo que ello implica abre paso a nuevos espacios de deliberación sobre la base de cómo se piensan nuestras instituciones de educación superior. La reforma universitaria debe apuntar hacia una transfiguración de fondo de los modelos heredados de la modernidad, específicamente en los modos de pensar que se ubican en la cúspide de la crisis paradigmática y que reflejan la imposibilidad de avanzar en el camino con los mismos procesos que reproducen la crisis. Estas transformaciones apuntan a la idea fundamental del mundo como un espacio complejo. Así, la mirada compleja apela a la condición conformadora de aquellos procesos existentes y se perfila como el postulado paradigmático que intenta hacerse cargo de ellos, en tanto impulsa la lucha por el rescate de la capacidad crítica frente al reduccionismo y a la simplificación. Es fundamental, entonces, volver a los principios de base en la conformación de las formas en las cuales se concibe el conocimiento, volver a lo inicial, a lo no estructurado, a lo no organizado, a lo no fragmentado.

La educación como fuente transmisora y conformadora de conocimiento, trasmite las lógicas mediante las cuales se aborda la realidad y el propio conocimiento. La modernidad, históricamente, se valió de esta importante herramienta para consolidar su proyecto, desagregando los conocimientos en disciplinas y campos de saber,

■ Estudios del IESALC sobre Reforma de la Educación Superior

Argentina	Eduardo R. Mundet (2003) <i>Innovaciones y reformas en el sistema de educación superior de Argentina: Sus antecedentes, implementación y resultados</i>
Bolivia	Justy Tezanos Pinto (2003) <i>Las reformas en la educación superior en Bolivia</i>
Brasil	Michelangelo G. Santero Trigueiro (2003) <i>Reforma universitaria e mudanzas no ensino superior no Brasil</i>
Chile	Andrés Bernasconi y Fernando Rojas (2003) <i>Principales innovaciones de la educación superior chilena 1987-2002</i>
Colombia	Corporación Complexus (2003) <i>Colombia: El itinerario de un desafío</i>
Ecuador	Juan Cordero Iñiguez (2003) <i>La educación superior ecuatoriana en los últimos cinco años: 1998-2003</i>
Honduras	Marina Polo (2006) <i>Políticas académicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras</i>
México	Enrique Luengo González (2003) <i>Tendencias de la educación superior en México: Una lectura desde la perspectiva de la complejidad</i>
Perú	Javier Soto Nadal (2003) <i>El sentido de la II reforma universitaria en el Perú</i>
República Dominicana	Tirso Mejía Godoy (2003) <i>Las reformas en la educación superior en la República Dominicana</i>
Uruguay	José Luis Mendizábal (2003) <i>Reformas universitarias en el Uruguay a principios del siglo XXI</i>
Venezuela	Alex Fergusson Laguna (2003) <i>Relevamiento de experiencias de reformas universitarias en Venezuela</i>
América Latina y el Caribe	IESALC (2003) <i>Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe entre los años 1998 y 2003</i>
Caribe	Lawrence D. Carrington (2003) <i>Recent development programmes in higher education in the Caribbean</i>
Centroamérica	Ricardo Sol Ariza (2003) <i>Reformas y tendencias de cambio en la educación superior y sus instituciones en Centroamérica</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

imponiendo una determinada manera de abordar la realidad y proclamando los principios de universalidad y veracidad de los contenidos epistémicos que están en su base. En este sentido las preguntas de ¿cómo se conoce?, ¿qué se conoce? y ¿para qué se conoce? fueron cuestionamientos que la modernidad se encargó de articular a su manera.

En los nuevos contextos del saber ha surgido la necesidad de traspasar las barreras para dar cabida a nuevas disciplinas y a su vez a la vinculación, articulación y fusión de las mismas. La transdisciplina propone la heterogeneidad y lo efímero de las barreras que se han puesto tradicionalmente a los conocimientos, lo que hace que el abordaje de la realidad sea más responsable y socialmente más reflexivo. La transdisciplina quedará entonces conformada por aquellos procesos inherentes a la formación y constitución de campos de saber

entrecruzados de varias disciplinas.

Otro elemento fundamental dentro de este proceso, está referido al plano institucional; se deben generar instituciones educativas capaces de dar alternativas a la crisis de los modelos hegemónicos de conocimiento, de dar luz a las cegueras e ilusiones del conocimiento tradicional, instituciones que permitan dar cuenta sobre la imposibilidad de conservar las fronteras y las estructuras cerradas entre las disciplinas que actualmente conforman los campos de saber. Estas instituciones deben formar parte del abordaje de la reforma de pensamiento, deben impedir la perpetuación de la crisis paradigmática, deben despertar del encantamiento generado por el proyecto moderno y deben convertirse en parte de la solución y dejar de ser parte del problema.

Adicionalmente a estos desafíos que surgen

Se deben generar instituciones educativas capaces de dar alternativas a la crisis de los modelos hegemónicos de conocimiento

La universidad debe enfrentar los cambios sociales, en el contexto de la globalización y la mundialización que están latentes en las concepciones emergentes

desde el campo epistemológico, la universidad debe enfrentar los cambios sociales, en el contexto de la globalización y la mundialización que están latentes en las concepciones emergentes. Cada día queda más claro que las respuestas no pueden provenir de seguir aplicando métodos incompatibles con las necesidades que el entorno refleja. El conocimiento pertinente, en este espacio, debe comprometerse con el abordaje de los nuevos paradigmas nacientes.

Al asumir la complejidad de la realidad en la cual ellas se desenvuelven, las universidades podrán constatar que la complejidad no se remite al mero ámbito administrativo, departamental o de las "islas" que conforman cada saber, sino que es una tarea asociada a la fundamentación epistemológica que se encuentra en su base y que requiere enfrentar las cegueras del conocimiento, dar cuenta del conocimiento del conocimiento y de la vinculación de la universidad con un conocimiento pertinente, capaz de devolverle el vínculo con su entorno que se ha hecho cada vez más imperceptible.

La reflexión sobre las implicaciones de la ciencia y la tecnología en una sociedad que asume la complejidad y genera otra forma de ver el conocimiento, da pie a que en la actualidad se aborde con gran expectativa cómo articular en la educación superior una mirada necesaria hacia temas como la sociedad del conocimiento, los avances de la biotecnología y otras áreas que la ciencia y la tecnología de nuestro siglo está generando. Por ende, educar en este contexto, implica prepararse para abordar los retos de los nuevos tiempos; y que reafirman lo vital que resultan, para la universidad y para su entorno, las labores de investigación e innovación.

Las reformas en curso y sus implicaciones

Según el informe de reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre 1998 y 2003, publicado por IESALC, la reforma se entiende como: "un período de la historia de la educación superior caracterizado por una serie de rasgos, indicadores, cambios e innovaciones que le dan cierta identidad particular a ese período". En la región pueden identificarse tres procesos de reforma universitaria, caracterizados a grandes rasgos de la siguiente manera:

a). El primero, en 1918 conocido como Reforma

de Córdoba, dentro del plano de la autonomía universitaria y del cogobierno, ampliación de la cobertura de la educación superior hacia los sectores medios de la sociedad, lo que implicó la superación de la educación de elites y la expansión de un modelo de educación gratuita y pública, monopólico y cogestionado.

- b). El segundo, ubicado entre los años 70 y 90 enmarcado en una profunda crisis de la educación pública asociada a problemas de corte político, financiero e institucional, y que sentó las bases del nacimiento y expansión de la educación privada, donde, al tiempo que se expandió la matrícula, disminuyeron los niveles de calidad en un contexto de contracción del papel del Estado como ente regulador.
- c). El tercero, ubicado desde mediados de los años 90, que surge por el agotamiento de los preceptos de la reforma anterior y del nuevo contexto de la globalización y las nuevas tecnologías. El contexto sobre el cual se remonta esta tercera reforma, está atravesado por enormes transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que dieron paso a los nuevos tiempos, la globalización, la mundialización y la internacionalización de la educación superior, todos los cuales contribuyen a abrir el espacio para una reforma que abarca los espacios local y global, y que se mantiene en acción en la búsqueda de los cambios necesarios para lograr su articulación.

Las experiencias que encontramos en la región referidas a este proceso no pueden abordarse en una sola dimensión, ya que los cambios apuntan a diversas formas de concebir la reforma, por ellos podemos clasificar estas reformas de la siguiente manera:

- **Reformas estructurales:** que apuntan a los aspectos institucional, jurídico y administrativo. Se pueden englobar en ellas: la creación de leyes de educación superior que buscan conformar un cuerpo legislativo unitario, que logre articular todo el sistema de educación superior considerando a lo interno subsistemas que obedecen a la tipología de las instituciones; la conformación de instituciones vinculadas que estén al servicio de la investigación, la extensión y la docencia; lo referido al tema de la autonomía universitaria, su concepción, manejo y adecuación; lo concerniente a los procesos de evaluación y acreditación; el régimen de títulos; el espacio e incentivo para los docentes

investigadores; la búsqueda de intercambio e interacción con instituciones internacionales, afianzando los procesos de internacionalización de la educación y la conformación para el espacio de las redes globales; la inclusión; los sistemas de información y las tecnologías; el problema presupuestario, las alternativas de financiamiento y las políticas administrativas y la reestructuración de los espacios, facultades, departamentos y escuelas y cátedras, para permitir su articulación.

- **Reformas de los modos de pensar:** las que apuntan a que la universidad se piense a sí misma, que con una visión crítica pueda dar salida a la crisis paradigmática en la cual se encuentra inmersa, gracias al agotamiento de los modelos hegemónicos sobre los cuales sienta sus bases. El reordenamiento de la organización de los saberes, que pueda dar cuenta de las nuevas formas de concebir el conocimiento propias de los nuevos tiempos; la ruptura de la lógica disciplinaria tradicional que permita la generación del espacio transdisciplinario y de cabida al surgimiento de nuevas disciplinas, la apuesta por educar bajo el precepto del conocimiento pertinente, para dilucidar las cegueras de la racionalidad técnica, universidades capaces de afrontar la complejidad de su entorno y que sepan dar respuestas a las transformaciones que en él ocurren, que logre incluirse en la sociedad del conocimiento, que tome en cuenta lo global y lo local, que respete y promueva la diversidad cultural.

La realidad latinoamericana respecto a las reformas apunta en mayor cuantía a las reformas estructurales, por ende los avances que pueden percibirse están inmersos en ese campo. Ahora bien, la coyuntura es la propicia para lograr el afianzamiento hacia las reformas de pensamiento, las cuales ya se encuentran inmersas en el debate como problemáticas urgentes de atender en la mayor parte de la región.

Perspectivas para la transformación de la universidad. Los retos y las agendas

Generar los procesos de cambio dentro de las formas de pensar la universidad no es tarea fácil, por ende, como primer paso hacia su transformación, deben abordarse por lo menos los siguientes puntos:

- **La Pertinencia Social:** para unos, la pertinencia

se define como adecuación a demandas económicas o sociales concretas, tal es el caso de las exigencias de profesionalización planteadas desde el mercado laboral o de los requerimientos de la investigación estrictamente asociada a la solución de problemas locales y regionales. Para otros, la pertinencia refiere al cumplimiento de objetivos más amplios como la generación de conocimientos científicos y tecnológicos, y la formación científica y tecnológica, en cuanto condiciones fundamentales del desarrollo económico y social, la creación de bienes culturales y simbólicos, los valores consustanciales al ejercicio de ciudadanía y a la profundización de la democracia, la elevación del nivel cultural, educativo y crítico de los diversos sectores sociales.

- **La Democracia:** se traduce en la idea y práctica de un gobierno universitario de talante democrático, el cual implica no sólo la intención de hacer presentes a los distintos sectores que componen a la universidad en la toma de decisiones, sino también, y esencialmente, en las sensibilidades democráticas instaladas en las formas de concebir y practicar la dirección de los asuntos universitarios con claros sentidos de igualdad y de justicia.
- **La Equidad:** pues cualquier propuesta de reforma implica asumir, sin ambigüedades, el compromiso de la universidad, que coloca en primer plano su lucha frontal contra todas las formas de exclusión. Enfrentar la situación de iniquidad que hoy caracteriza tanto el acceso a la universidad como las condiciones convergentes en los logros educativos de quienes acceden a ella.
- **La Calidad e Innovación,** que asume el enfoque integral de calidad que apunta a los procesos que impulsan a las instituciones de educación superior al logro de metas cada vez más altas y a cumplir de manera satisfactoria con las responsabilidades y expectativas que le son planteadas, entre éstas, las que son de impacto y proyección en su entorno social.
- **La Autonomía Responsable:** en el sentido de que comporta el deber de responder ante el Estado y ante la sociedad por lo que ellas realizan en el cumplimiento de su misión. La autonomía institucional, en consecuencia, no excluye la rendición social de cuentas o resultados de su quehacer, no sólo en lo que atañe al uso de los recursos financieros sino también, y en lo

Las reformas apuntan en mayor cuantía a las reformas estructurales, en los aspectos institucionales, jurídico y administrativo

La coyuntura es propicia para lograr el afianzamiento hacia las reformas de pensamiento, las cuales ya se encuentran inmersas en el debate como problemáticas urgentes

Los procesos de reforma en la región todavía están muy lejos de significar una transformación de fondo de la educación superior

fundamental, en lo concerniente a las actividades de docencia, investigación y extensión.

- **El Ejercicio del Pensamiento Crítico:** mediante el ejercicio de la reflexión, lo que hace de ella una comunidad plural de pensamiento que asume el pensamiento libre, la duda fructífera, la voz problematizadora y el debate, como condiciones para comprender y saber posicionarse ante los fenómenos que definen la compleja situación histórica del presente, ante los problemas éticos de los modelos de desarrollo, del conocimiento, de la política, la cultura democrática, la economía, la comunicación, la educación, la universidad misma; para recrear como diálogo vivo los vínculos con nuestra tradición cultural e intelectual y con el pensamiento universal, para redefinir las formas de relación con el saber y sustentar epistemológica, social y éticamente sus plurales ámbitos, propuestas y formas de acción individual y colectiva.
- **La Formación Integral:** entendida ésta "como un proceso complejo, abierto e inacabado mediante el cual se contribuye no sólo a desarrollar competencias profesionales, sino también y, fundamentalmente, a forjar en los estudiantes nuevas actitudes y competencias intelectuales; nuevas formas de vivir en sociedad movilizadas por la resignificación de los valores de justicia, libertad solidaridad y reconocimiento de la diferencia, tanto como por el sentido de lo justo y del bien común; nuevas maneras de relacionarnos con nuestra memoria colectiva, con el mundo en que vivimos, con los otros y con nosotros mismos; lo que implica la sensibilización ante las dimensiones éticas y estéticas de nuestra existencia"¹.
- **La Educación Humanística y Ética:** hacerse cargo de las preguntas relativas a nuestra condición humana: ¿Quiénes somos? ¿Dónde estamos? ¿De dónde venimos? ¿A dónde vamos? La puesta en juego de un nuevo modo de pensar que permita comprender la unidad de lo humano en la diversidad; la unidad de la cultura en la singularidad de cada cultura, el carácter a la vez singular y múltiple de cada ser humano como ser complejo que no sólo vive de racionalidad y de técnica, que es al mismo tiempo racional y delirante, trabajador

y lúdico, empírico e imaginador, económico y dilapidador, prosaico y poético.

- **La Educación a lo Largo de la Vida:** la educación a lo largo de toda la vida se reconoce como una necesidad insoslayable y como una exigencia democrática que procura el acceso a oportunidades educativas múltiples y flexibles, tanto desde el punto de vista de los ámbitos, contenidos, experiencias, trayectos y niveles, como desde el ángulo de los diversos sectores de la población a los cuales van dirigidas.

Dilemas, tendencias y retos

La región tiene en curso una amplia diversidad de procesos de reforma de sus sistemas terciarios, pero aunque puedan reconocerse como positivas², todavía están muy lejos de significar una transformación de fondo de la educación superior en la región. La agenda temática de las propuestas de transformación que apreciamos se refiere, en el mejor de los casos a: las formas de gobierno universitario; las tecnologías de información y comunicación; la estructura y el funcionamiento; los procesos de evaluación y acreditación; el desarrollo de personal; el rendimiento estudiantil y las formas de financiamiento universitario; pero la organización de los saberes, el perfil institucional, su marco epistemológico y su traducción en formas organizativas por Facultades, Escuelas o Carreras, ni siquiera aparece en las declaraciones y las fundamentaciones sobre las reformas propuestas. Las reformas en curso no son reformas del modo de pensar, sino de ajustes técnicos orientados a responder funcionalmente a las diversas demandas. Así, la Universidad latinoamericana y caribeña, encara hoy fuertes dilemas, tendencias y retos, que debe resolver, considerar y enfrentar.

Dilemas

- La universidad latinoamericana y caribeña no parece haber asimilado la magnitud y trascendencia del debate epistémico generado por la crisis del pensamiento moderno
- Es obligante, repensar, re-situar las misiones de la universidad. La casa de los saberes está hoy descontextualizada y confiscada a la producción de profesionales carentes de significado, de sensibilidad social, sin valoración por el sentido comunitario.

1. Téllez, Magaldy y González, Humberto (2004) "Las políticas para la educación superior en Venezuela: un espacio de diálogo entre el Estado y las instituciones", en: La Universidad se Reforma II. UCVR; UNESCO/IESALC; UPEL; MES. Caracas, pág. 155.

2. Ver documentos de UNESCO-IESALC sobre reformas universitarias en América Latina y El Caribe.

- La universidad latinoamericana y caribeña parece estar ausente del conflicto entre dar respuesta a las necesidades de competitividad que la Mundialización/Globalización nos plantea, y atender simultáneamente las urgentes necesidades de la exclusión social, económica, política y el deterioro ambiental.
- La universidad latinoamericana y caribeña parece continuar atrapada en una estructura organizacional y una concepción/práctica de la docencia y del trabajo investigativo que se corresponde con las visiones funcionalista-vertical, cientificista e individualista. El ejercicio despótico del poder, la rigidez de la pedagogía de la domesticación y el aislamiento social se contraponen a las crecientes exigencias de democratización, flexibilidad, viabilidad, eficiencia, pedagogía del discernimiento y pertinencia social.

Tendencias

- La autonomización
- La privatización
 - Un alto porcentaje de la educación superior es privada y la tendencia parece ser hacia el aumento de esta proporción
 - El proceso parece ser el producto del vaciamiento de la responsabilidad política y social del Estado
- El papel en la sociedad
 - Hay una creciente exigencia de pertinencia social
 - Los productos de la docencia y la investigación no parecen ser del todo “útiles” para enfrentar los problemas sociales, económicos y políticos de la sociedad actual
 - La universidad latinoamericana y caribeña no parece soportar una auditoría académica y un análisis de relación costo/beneficio
 - ¿Cómo romper la endogamia universitaria y la invisibilidad de los escasos circuitos de calidad existentes?
- La modernización-virtualización
 - La educación a distancia/virtual gana cuerpo en el ámbito privado, mientras que encuentra resistencia en el ámbito público, especialmente profesoral.
 - El uso de la Internet plantea retos epistémicos, didácticos y operativos que la universidad latinoamericana y caribeña no discute
- Los cambios de paradigmas
 - El formato positivista de la investigación universitaria

- El predominio de modelos pedagógicos/andragógicos fracasados
- La estructura disciplinaria, simplificadora, reduccionista del saber y su traducción en “carreras”, Escuelas y Facultades
- El gremialismo
 - La dominancia de la lógica de los intereses de grupos y gremios

Retos

- La definición del marco epistemológico desde el cual la universidad latinoamericana y caribeña se piensa a sí misma
- El esclarecimiento de su papel en la producción y la difusión de saberes
- La definición de su lugar en la sociedad (social, cultural, político)
- La búsqueda de la equidad y la calidad
- Las limitaciones de su cultura organizacional y sus formas de funcionamiento.

La universidad latinoamericana y caribeña parece continuar atrapada en una estructura organizacional y una concepción/práctica de la docencia y del trabajo investigativo que se corresponde con las visiones funcionalista-vertical, cientificista e individualista

Transformaciones recientes de los sistemas de Educación Superior de América Latina y el Caribe

IESALC

Argentina	<p>La Reforma Universitaria promovida desde mediados de los noventa tuvo su énfasis en un nuevo marco legal que creó un ámbito público gubernamental de fiscalización y control (la Secretaría de Políticas Universitarias) y un ámbito de evaluación y acreditación (la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria - CONEAU). Se reforzó así la supervisión del sistema a través de la creación y transformación de la estructura político-administrativa de la educación superior. Se mantuvo el fuerte peso de la educación pública y sus lógicas autonómicas y se controló la expansión de las instituciones privadas. El sistema de evaluación, con fuerte componente técnico-político, ha tendido a aumentar sus áreas de responsabilidad y los grados de obligatoriedad de sus competencias.</p>
Bolivia	<p>En los últimos años se ha avanzado en una nueva institucionalidad gubernamental de fiscalización y control sobre la educación (fundamentalmente la privada) a través de la creación del Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, y se ha iniciado un proceso de evaluación de las instituciones de Educación Superior asociado a las dinámicas del MERCOSUR y a la expansión de las instituciones privadas. Luego de complejos procesos legislativos y de resistencias de las Universidades públicas, en el 2005 se aprobó una agencia de aseguramiento de la calidad. Funcionaron dos amplios Programas de Modernización de la Gestión Institucional y de Mejoramiento de la Calidad en la Educación Superior, asociados a financiamiento de organismos internacionales que contribuyeron a reconocer la importancia de la calidad. Durante la década se fue consolidando un sector privado orientado a los sectores de más altos ingresos.</p>
Brasil	<p>Continuó durante el período la expansión absoluta y relativa de la educación superior privada, y se consolidó un sector público de alta calidad, con fuertes financiamientos públicos, con baja absorción de estudiantes y con un peso creciente de los postgrados y la investigación. En el sector privado más allá de su complejidad se constata el peso del sector sin fines de lucro y religioso. Desde inicios del siglo XX se constatan fuertes políticas de promoción de la cobertura y la equidad en las instituciones, especialmente promoviendo el ingreso de personas de color y la ampliación de la oferta de cursos a distancia.</p>
Chile	<p>El país ha continuado y consolidado las políticas formuladas a fines de los ochenta, basadas en el establecimiento de un conjunto de organismos para establecer el aseguramiento de la calidad a través del licenciamiento por el Consejo Superior de Educación, y la evaluación y acreditación a través de las respectivas Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado. Se ha promovido la creación de un amplio programa de becas y créditos para continuar incrementando la cobertura. El país ha promovido una activa política de internacionalización de la educación superior y varias grandes instituciones internacionales se han instalado en el país.</p>
Colombia	<p>La década se inició con un marco normativo que estableció un nuevo rol del Estado en la fiscalización y control de la educación superior, que ha continuado reforzando el rol regulador del Estado y que ha derivado en la creación del Viceministerio de Educación Superior. La política general fue establecer políticas de calidad que se han traducido tanto en la creación de estándares básicos obligatorios, como en el establecimiento de exámenes de Estado, el desarrollo de un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, el establecimiento de la creditización de los currículos; y la creación de un sistema de indicadores de gestión de las universidades públicas, estableciendo criterios de distribución de una parte de los recursos para las Universidades privadas. Se ha continuado la expansión del sector privado y una orientación del sector público terciario hacia su estructuración como centros de investigación y de postgrados de alta calidad.</p>

■ Continuación **Transformaciones recientes de los sistemas de Educación Superior de América Latina y el Caribe**

Costa Rica	Consolidación del Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica como ente coordinador de la Educación Superior Universitaria Estatal estableciendo políticas comunes de trabajo y que están promoviendo una tendencia hacia la especialización disciplinaria. Establecimiento de acuerdos quinquenales entre estas Universidades y el Gobierno estableciendo criterios y políticas asociados a incrementos financieros. Creación de una agencia de Aseguramiento de la Calidad voluntaria con participación creciente del sector privado. Incremento de los niveles de cobertura del sector público a través de la expansión de la educación a distancia por parte de una de las Universidades públicas.
Cuba	Luego de una fase de fuerte contracción de la matrícula asociada a la crisis económica, inició desde comienzos del siglo una política de universalización de la educación superior asociada a estudios localizados en locales no universitarios, bajo la supervisión de las universidades públicas de cada provincia, no asociados a un empleo al momento de su egreso, con alta flexibilidad curricular y de horarios y con uso intensivo de prácticas pedagógicas no presenciales. Fuerte incentivo a la atracción de estudiantes extranjeros en las áreas de salud y deportes, y políticas de estímulo a la internacionalización de la oferta de servicios de asistencia en la región. Creación de un sistema centralizado de evaluación y acreditación. Continuación del proceso de descentralización de la supervisión y fiscalización de las instituciones universitarias del país a través de los Ministerios de Educación Superior, de Educación, de Salud, de Cultura y de Deportes que son los responsables de las instituciones y programas asociados a sus campos temáticos, lo que ha contribuido a una mayor especialización de las instituciones públicas. Mantenimiento del monopolio educativo en el sector público.
Ecuador	Se realizó una significativa reforma del sistema de educación superior a través de un nuevo marco constitucional que creó la fiscalización y control en el ámbito de un consejo con representación fundamentalmente universitaria (CONESUP) y una agencia de evaluación y acreditación (CONEA) que han sentado las bases de una nueva organización del sistema terciario, basado en evaluaciones obligatorias y decisiones de políticas no en el ámbito gubernamental sino de todos los sectores vinculados a la educación superior.
El Salvador	Fuerte cambio normativo estableciendo un significativo rol del Estado en la supervisión, fiscalización y evaluación de las instituciones de educación superior y promoción de fuertes exigencias de calidad que condujeron al cierre o fusión de múltiples instituciones superiores. Continuación del peso elevado del sector privado e incremento de la cobertura de la Universidad de El Salvador.
Guatemala	Expansión del sector privado de elites y de calidad. Lenta tendencia a la indigenización de la educación superior a partir de planes de ingreso con financiamiento internacional y la creación de institutos terciarios indígenas en el ámbito privado ante la no creación de la universidad Maya pactada en los Acuerdos de Paz que dieron fin a la guerra interna. Ausencia de cambios normativos significativos en la gestión del sistema de la educación superior y de decisiones políticas de creación de sistemas de aseguramiento de la calidad. Lento proceso de modernización de la Universidad pública (USAC)
Honduras	Proceso de discusión y establecimiento de un nuevo marco normativo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Creación de una Dirección de Educación Superior al interior de la UNAH para establecer las políticas de fiscalización y control que le corresponden constitucionalmente. Modernización de la Universidad Pedagógica y procesos de concentración de las normales bajo su égida. Muy lenta expansión de la educación privada y carencia de marcos normativos que garanticen el aseguramiento de la calidad.
México	Cambios normativos asociados a un nuevo rol del Estado en la supervisión y fiscalización de la educación superior expresados en la creación del Viceministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología. Crecimiento del accionar de las asociaciones de rectores ANUIES y FIMPES. Expansión de modalidades de educación virtuales y a distancia.

■ Continuación **Transformaciones recientes de los sistemas de Educación Superior de América Latina y el Caribe**

Nicaragua	Amplio programa con financiamiento internacional de formación y capacitación en los procesos de evaluación. Continuación de la creación de instituciones privadas, lenta mejoría de la calidad de las instituciones públicas y consolidación del Consejo Nacional de Universidades como el ámbito de regulación de la educación superior.
Panamá	Incremento de procesos de calidad al interior de las universidades públicas. Significativo aumento de la cobertura de la educación tanto pública como privada. Políticas de promoción para el establecimiento de instituciones internacionales en el país.
Paraguay	Diferenciación del sector público y violenta expansión del sector privado con heterogéneos niveles de calidad. Creación de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad e inicio de evaluaciones asociadas al Mecanismo Experimental del MERCOSUR (MEXA). Creación de un Consejo de Rectores y de los respectivos consejos públicos y privados.
Perú	Fuerte expansión caótica y desordenada de filiales y subseces de las Universidades públicas y privadas en el interior del país. Debilidad de la capacidad de regulación del sector público sobre la dinámica de la educación superior y peso dominante en dicha dinámica en la Asamblea Nacional de Rectores a partir de decisiones de consenso. Establecimiento de criterios de fiscalización respecto a la inviolabilidad del título universitario.
República Dominicana	La creación de un nuevo marco normativo de regulación de la educación superior, y establecimiento de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Desarrollo de dinámicas de evaluación y acreditación de algunas instituciones privadas a través de una agencia propia. Inicio de la modernización de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) a partir de cambios en la composición de los criterios de conformación de sus autoridades.
Uruguay	Fin del monopolio ejercido por la Universidad pública durante 142 años y creación de un pequeño sector de universidades e institutos universitarios de alta calidad, en el marco de la continua expansión de la universidad pública en base a un ingreso abierto. Inicio de los procesos de evaluación y acreditación experimentales en el marco de los compromisos establecidos en el MERCOSUR. Creación del Consejo de Universidades Privadas. Expansión de la cobertura de formación de docentes terciarios del sector público en el interior del país.
Venezuela	Establecimiento desde inicios del siglo de una dinámica marcada por la creación de un nuevo sector público terciario que elimina restricciones para el ingreso, altamente descentralizado geográficamente y con menores niveles de autonomía de gestión. Mayor peso de la regulación gubernamental a partir de la creación de un Ministerio de Educación Superior orientado a instrumentar políticas de incremento de la equidad en el acceso y políticas más rígidas de supervisión y fiscalización tanto del sector público como del privado.
Caribe Angloparlante	Creciente presencia de la educación transnacional virtual. Creación de nuevas instituciones de educación superior e incremento de proveedores foráneos de educación terciaria. Creación de diversas redes subregionales de educación superior. Establecimiento o reforzamiento de los colleges públicos en varios de los países en los cuales no había presencia de la Universidad de West Indies, y consolidación de ésta como una institución con altos estándares de calidad.

Capítulo 8

Educación Superior y Género en América Latina y el Caribe

Jorge Papadópolos*
Rosario Radakovich**

*Este capítulo es una síntesis del trabajo "Estudio Comparado de Educación Superior y Género en América Latina y el Caribe", realizado por los autores con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC. Los informes nacionales fueron presentados y debatidos en el **Seminario Internacional sobre "La feminización de la matrícula de Educación Superior en América Latina y el Caribe"**, Ciudad de México, 6 y 7 de noviembre de 2003 (IESALC, Unión de Universidades de América Latina -UDUAL). La versión completa del estudio comparativo puede consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve*

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Pittsburgh y Mestre en Sociología por el Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). Se ha desempeñado como Coordinador del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad ORT Uruguay y como docente de la Universidad de la República. Actualmente es, además, docente/consultor del Instituto Inter-Americano de Desarrollo Social (INDES) del BID en Washington. Fue integrante del equipo internacional del INDES que apoyo la gestión de la Secretaría de Asistencia Social de la Municipalidad de San Pablo (Brasil) en el año 2004. Ha investigado, y escrito sobre temas de políticas sociales, género, gestión de riesgos, democratización, reforma del estado y aprendizaje institucional. En estos campos se ha desempeñado, además, como consultor del IDRC/CIID, PNUD, OIT, UNESCO, Banco Mundial, BID y organizaciones públicas y privadas del Uruguay.

** Socióloga de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR); Diploma de Especialización en Estudios Internacionales e Integración Regional (FCS-UDELAR) y candidata al Doctorado en Sociología de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Investigadora del Fondo Nacional de Investigadores (Nivel I) de la DINACYT/CONICYT. Investigadora y docente en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la UDELAR. Ha publicado trabajos sobre políticas y consumo cultural, televisión pública, jóvenes y educación media, desigualdades de género.

Presentación

Una revolución silenciosa se ha producido en el sistema universitario de América Latina. Esta es la masiva incorporación de estudiantes mujeres al mismo. También es así en lo que atañe a las egresadas del sistema. Asimismo, esta revolución silenciosa ha tenido un fuerte impacto en el mercado laboral de la región.

La transformación es verificable a partir del análisis de la evolución de la matrícula y de los egresos del sistema universitario así como del mercado de empleo en el Caribe Anglófono (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Haití, Trinidad y Tobago, Jamaica), Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela ¹.

Educación, educación superior y equidad de género

Tradicionalmente, la educación superior no fue un espacio considerado propiamente “femenino”, constituyendo uno de los ámbitos privilegiados de reproducción de las desigualdades de género en el fortalecimiento de la división sexual del trabajo. De esta forma, los varones eran quienes accedían a los estudios superiores como parte de su integración exitosa a la esfera pública y al reconocimiento social, mientras las mujeres eran invisibilizadas en la esfera privada y asignadas a las tareas propias de la reproducción y cuidados de la familia y el hogar.

En las últimas décadas esta situación se invirtió casi por completo. Los avances realizados por las mujeres en el acceso y egreso en la educación superior en las últimas décadas han conseguido revertir estos procesos históricos de exclusión en la formación académica y modificado sustancialmente su inserción en la esfera pública. En este sentido, puede afirmarse que la educación superior en la historia reciente ha tenido un papel de gran relevancia en la consolidación de estructuras igualitarias de oportunidades entre varones y mujeres en el ámbito de la formación académica. El ingreso ascendente de las mujeres a los sistemas universitarios de

América Latina potencia su tránsito de una situación de marginalidad a otra que provee de mejores condiciones para un mejor acceso al mercado de trabajo y a la autonomía económica. Sin duda este mejor posicionamiento fortalece la auto-confianza y auto-estima de las mujeres de cara a los procesos de mejora de la equidad de género.

El conocimiento acumulado en América Latina y el Caribe señala la intensidad de las desigualdades de género en una diversidad de planos: la distribución de tareas en el ámbito familiar, el acceso y permanencia en el sistema educativo y en el mundo del trabajo, en el tipo de empresas o empleos a los que acceden, en las condiciones de trabajo, el ingreso y los niveles y calidad de las formas de protección social formal.

En particular, las mujeres de América Latina y el Caribe han enfrentado históricamente una situación de desigualdad en el acceso al ámbito educativo. Ya hay suficiente evidencia empírica como para afirmar con certeza que a mayor nivel educativo, mayores y mejores posibilidades de inserción laboral e ingresos así como mejores perspectivas de movilidad social ascendente. En este escenario las mujeres han sido, históricamente, menos favorecidas en su inserción en el sistema educativo y, en consecuencia en las oportunidades que este ofrece.

Esto explica que los avances recientes en el plano de la equidad educativa de género han sido uno de los principales factores de cambio en el rol de la mujer latinoamericana. Este proceso, sin embargo, no ha estado exento de disparidades y contradicciones en cada país, producto en buena medida, de una desigualdad más general en cuanto al nivel y características del acceso al sistema educativo.

De acuerdo a los datos presentados en el libro comparativo del estudio “Mujeres latinoamericanas en cifras” (Valdez, Teresa y Enrique Gomariz, 1995) existen al menos tres situaciones diferenciadas en el continente que dan cuenta de las particularidades nacionales y avances relativos en el acceso al ámbito educativo.

Un primer grupo de países con una cobertura en educación primaria del entorno del 90% y en educación media superior al 50% de cada grupo de edad. En este grupo se ubican Argentina, Chile, Cuba, Panamá y Uruguay, seguidos por Costa Rica y Perú con porcentajes algo inferiores. Adicionalmente, el analfabetismo y la población sin escolarizar son minoritarios (no superando el 10% de la población).

1. Corresponde aclarar que existieron limitantes importantes en términos de disponibilidad de datos estadísticos desagregados por sexo en el ámbito de la educación superior y de la inserción laboral de los egresados en el mercado de trabajo en cada uno de los países analizados, así como en las posibilidades de homogeneización de la información disponible, lo cual incidió en los alcances de la comparabilidad.

La educación superior en la historia reciente ha tenido un papel de gran relevancia en la consolidación de estructuras igualitarias de oportunidades entre varones y mujeres en el ámbito de la formación académica

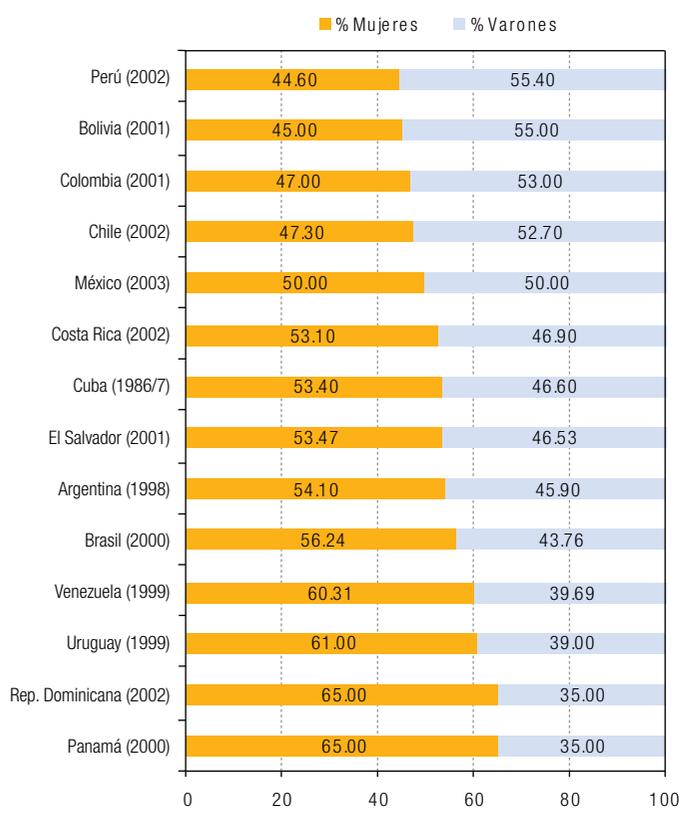
■ Cuadro 8.1 Matriculados en educación superior por sexo en los países de América Latina y el Caribe en los últimos 25 años, según disponibilidad de datos

	Períodos	Año	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres	%Hombres	Total
Argentina	1990-1999	1992	399.000	405.000	804.000	49,60	50,40	100
		1994	442.000	403.000	845.000	52,30	47,70	100
		1998	603.000	512.000	1.115.000	54,10	45,90	100
Bolivia	1970-1979	1970	-	-	-	21,00	79,00	100
		1978	-	-	-	31,00	69,00	100
	1980-1989	1987	-	-	-	42,00	58,00	100
	1990-1999	1990	-	-	-	44,00	56,00	100
		2000 y más	2001	-	-	-	45,00	55,00	100
Brasil	1990-2000	1994	907.677	753.357	1.661.034	54,65	45,35	100
	2000 y más	2000	1.515.352	1.178.893	2.694.245	56,24	43,76	100
Chile	1970-1979	1975	53.477	93.572	112.508	47,50	52,50	100
	1980-1989	1980	86.540	112.368	198.908	43,50	56,50	100
	1990-1999	1990	110.718	136.833	247.551	44,70	55,30	100
		2000 y más	2002	241.360	268.463	509.823	47,30	52,70	100
Colombia	1980-1989	1984	69.224	70.085	139.309	50,00	50,00	100
	1990-1999	1990	83.819	82.114	165.933	51,00	49,00	100
		1995	131.586	125.653	257.239	51,00	49,00	100
		2000 y más	2000	131.319	136.631	267.950	49,00	51,00	100
		2001	124.021	140.436	264.457	47,00	53,00	100
Costa Rica	1970-1979	1970*	4.842,38	8.070,62	12.913	37,50	62,50	100
	2000 y más	2000**	71.020	62.735	133.755	53,10	46,90	100
		2002***	82.355	72.617	154.972	53,10	46,90	100
Cuba	1970-1979	1976-77	43.466	66.546	110.012	39,50	60,50	100
	1980-1989	1981-82	88.906	96.291	185.197	48,00	52,00	100
		1986-87	130.293	137.358	267.651	53,40	46,60	100
El Salvador	1990-1999	1997	10.915	9.499	20.414	53,47	46,53	100
	2000 y más	2001	8.771	7.798	16.569	52,94	47,06	100
México	1980-1989	1989	-	-	-	41,5	58,5	100
	1990-2003	1992	-	-	-	45,3	54,7	100
		1995	-	-	-	47,4	52,6	100
		1998	-	-	-	48,6	51,4	100
		2003	-	-	-	50,0	50,0	100
Panamá	1970-1979	1975	-	-	-	49,80	50,20	100
	1980-1989	1980	-	-	-	53,00	47,00	100
		1985	-	-	-	63,00	37,00	100
		1990-1999	1990	-	-	-	64,00	36,00
		1995	-	-	-	65,00	35,00	100
2000 y más	2000	-	-	-	65,00	35,00	100	
Perú	1980-1990	1980	123.241	233.979	357.220	34,50	65,50	100
	1990-2000	1990	130.959	228.819	359.778	36,40	64,00	100
	2000 y más	2002	206.430	256.222	462.652	44,60	55,40	100
Rep. Dominicana	1970-1979	1977	-	-	-	40,40	59,60	100
	1980-1989	1982	-	-	-	44,10	55,90	100
		1987	-	-	-	47,90	52,10	100
	1990-1999	1992	-	-	-	51,60	48,40	100
		1997	-	-	-	57,50	43,80	100
2000 y más	2002	-	-	-	65,00	35,00	100	
Uruguay	1970-1979	1968*	11.144,4	7.429,6	18.574	40,00	60,00	100
	1980-1989	1988	35.641	25.809	61.450	58,00	42,00	100
	1990-1999	1999	41.966,8	26.831,22	68.798	61,00	39,00	100
Venezuela	1970-1979	1970	34.285	46.313	85.605	40,05	59,95	100
		1976	113.635	133.883	247.518	45,91	54,09	100
	1980-1989	1980	144.061	156.841	300.902	47,88	52,12	100
		1985	220.519	222.973	443.492	49,72	50,28	100
	1990-1999	1990	295.449	218.009	513.458	57,54	42,46	100
	1999	426.751	280.817	707.568	60,31	39,69	100	

Un segundo grupo de países presenta una situación ambigua en este terreno. Si bien en educación

primaria han logrado un nivel casi universal de cobertura, en la educación secundaria solo una tercera

■ Gráfico 8.1 Distribución porcentual de la matrícula por sexo para los países de América Latina y el Caribe, último año disponible por país



parte o menos de cada grupo de edad tienen cobertura. Mientras tanto las personas sin instrucción y analfabetas representan entre el 10% y el 15% de la población de 15 años y más de edad. Los países que se encuentran en esta situación son Colombia, Paraguay, Venezuela², Ecuador y México.

Un tercer grupo de países muestra una situación más comprometida ya que los porcentajes de población sin instrucción y analfabetos superan la sexta parte de la población. En esta situación se encontraban en la década de los ochenta: El Salvador, Guatemala y Honduras, y en los noventa, Bolivia, Brasil, Nicaragua y República Dominicana.

Estas restricciones en la universalización de la educación en los países de América Latina y el Caribe han afectado la situación específica de la mujer ya que los mecanismos de desigualdad operan con mayor fuerza frente a grupos sociales de menor reconocimiento social como es el caso de la mujer.

Sin embargo, en las últimas décadas el acceso a

2. Debe destacarse, sin embargo, que en octubre de 2005 Venezuela fue declarada territorio libre de analfabetismo.

educación superior se ha visto transformado pese a que aún las desigualdades persisten al interior de las regiones. En la mayoría de los países del continente hoy hay mayorías netas femeninas entre la población estudiantil terciaria.

Composición de la Matrícula en la educación superior

El incremento de matriculación universitaria entre la década de 1970 y comienzos del presente siglo indica un aumento significativo del número de personas que acceden a estudios superiores en todos los países de América Latina y el Caribe (ver Cuadro 8.1).

En este marco, en los últimos treinta años, las mujeres han alcanzado niveles de matriculación que equiparan los niveles masculinos y en algunos casos han comenzado a superar estos niveles alcanzando mayorías significativas en algunas carreras.

La lectura de la tabla anterior indica, en primer lugar, que América Latina está en presencia de un proceso de crecimiento muy fuerte de la matrícula universitaria en todos los países. Notoriamente esta expansión del acceso a educación superior es mayor que el crecimiento demográfico de la región lo que nos habla de una democratización del acceso. No es posible aquí hacer una evaluación de los cambios que se hayan producido en términos de recursos, calidad y de adecuación de la oferta universitaria a las demandas de un mundo globalizado. Esta valoración es clave para poder afirmar si es que estamos en presencia de un proceso de universalización donde acceso y calidad aumentan concomitantemente o si ambos están desfasados, en cuyo caso más que de un proceso de universalización deberíamos referirnos a un proceso de masificación. Proceso, este último, en el cual el crecimiento de la matrícula se acompañaría por una pérdida de la calidad.

En segundo lugar, el crecimiento de la matrícula está en buena medida "explicado" por la feminización de la misma. Las excepciones son Chile y Colombia. Y esto porque el primero hace ya 30 años tenía una matrícula femenina de algo más del 47%, el cual es semejante al del 2001. Semejante es el caso de Colombia, aunque, en los últimos 20 años se ha registrado una leve caída de la participación femenina en la matrícula total (del 50 al 47%).

El Gráfico 1 ilustra con claridad la situación de matriculación por sexo en los distintos países analizados del continente.

■ Cuadro 8.2 Áreas de estudio que cuentan con mayoría masculina en la matriculación en la Educación Superior por país en América Latina y el Caribe, último año disponible

	Caribe	Brasil	Rep. Dom.	Cuba	México	El Salvador	Costa Rica	Colombia	Bolivia	Panamá	Uruguay	Chile	Total
Ingeniería/Ing. y Tecnología	x		x		x	x	x	x	x		x		8
Agronomía/Medio Ambiente/Admin. Emp. Agrop.	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	11
Medicina/Salud	x											x	2
Matemática		x		x				x					3
Computación/Informática y Sistemas		x	x										2
Ciencias/Cs. Naturales		x	x	x	x			x		x			6
Construcción/Arquitectura/Arte		x	x			x		x	x	x	x	x	8
Cultura Física				x									1
Ciencias Técnicas				x									1
Topografía							x						1
Ciencias Criminológicas							x						1
Veterinaria			x					x	x				3
Bellas Artes								x		x			2
Humanidades y Ciencias Religiosas								x				x	2
Ciencias Jurídicas y Políticas									x				1
Ciencias Económicas y Financieras									x				1
Música											x		1
Administración y comercio												x	1
Educación												x	1
Total áreas con mayoría masculina por país	3	5	6	5	3	3	4	8	6	3	4	6	

Si se realiza una lectura comparada de la información del Gráfico 1, pueden establecerse tres tipos de situaciones en torno a la feminización de la matrícula en la educación superior en los países de América Latina y el Caribe:

- Feminización incipiente (niveles menores al 50%): Perú y Bolivia
- Feminización que logra la equidad en la matriculación (entre 47% y 53%): Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador y México.
- Feminización propiamente de la matrícula:
 - Nivel medio (54% a 60%): Argentina, Brasil, Venezuela
 - Nivel alto (más del 60%): Uruguay, República Dominicana, Panamá

El primer grupo de países presentan un proceso de feminización incipiente, donde aún no se alcanza la equidad en la matriculación. Esto es un indicador de las dificultades de cambiar patrones históricos de distribución de roles entre varones y mujeres.

Un segundo grupo de países, en el cual el nivel de matriculación de uno u otro sexo es similar o levemente superior al 50% (en más o menos 3%) en relación al otro, muestra equidad de género.

Un tercer grupo presenta una situación de feminización propiamente dicha de la matrícula de la educación superior. En este sentido, la matrícula femenina es superior a la masculina. Algunos países como Argentina, Brasil y Venezuela alcanzan una sobre-representación femenina de entre un

4% y un 10% sobre la masculina. Otros, como Uruguay, Panamá, México y República Dominicana expresan una representación femenina mayor al 60% de la matrícula de la educación superior.

Diferenciación de género en las áreas de estudio: masculinización versus feminización

Además de la feminización de la matrícula de la educación superior en América Latina y el Caribe, se ha observado, en todos los países una tendencia consistente en la superación de algunas de las “barreras intangibles” entre tipos de estudios considerados “femeninos” o “masculinos”. Esto expresa un fenómeno de transición cultural de gran relevancia para la igualación de oportunidades de género en el continente.

Pese a ello, los avances no están exentos de ambigüedades y contradicciones. Persisten en diversos países carreras que constituyen “reductos” o “espacios” propios de uno u otro sexo que limitan los márgenes de elección y las condiciones de inserción laboral de las mujeres.

Así, aún continúan existiendo carreras o áreas de estudio consideradas propiamente “femeninas” en tanto el desempeño de las mismas permanece asociado a la extensión de los papeles tradicionales de la mujer en el espacio privado, tales como el cuidado y atención de personas dependientes y tareas relacionadas con la alimentación, vestimenta, educación básica, salud primaria, relaciones públicas, entre otros. Enfermería, Nutrición, Educación Básica y Media (Maestros y Profesores), Ciencias Sociales, entre otras opciones educativas, son relacionadas a roles considerados culturalmente como femeninos y continúan siendo espacios de concentración de la matrícula femenina en la educación superior,

Mientras tanto las áreas tecnológicas y las ciencias básicas, continúan siendo percibidas como “espacios masculinos”. Estas continúan concentrando, mayores porcentajes de matriculación masculina a pesar del logro del acceso masivo femenino a la educación superior en los últimos treinta años.

Las dificultades de superación de estas barreras culturales en la inserción de varones y mujeres en la educación superior no son fácilmente superables. Por el contrario, la segregación de género en la educación superior, en algunas disciplinas, reproduce y mantiene la desigualdad en el mercado laboral.

Así es que persisten carreras o estudios en el ámbito de la educación superior que son evaluados culturalmente como “típicamente masculinos” de difícil modificación en prácticamente todos los países analizados del continente.

En el Cuadro 2 se observa que Agronomía constituye el área que cuenta con mayores coincidencias entre los países latinoamericanos en cuanto a la presencia mayoritaria de estudiantes varones en la educación superior alcanzando al Caribe Anglófono y diez países latinoamericanos: Brasil, República Dominicana, Cuba, México, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Uruguay y Chile.

En segundo lugar, Ingeniería (incluye: Ingeniería y Tecnología, Tecnología, Ingeniería Mecánica, Industrial, Electrónica, Ingeniería en Mantenimiento Industrial) mantiene una matrícula mayoritaria de varones en el Caribe Anglófono y siete países latinoamericanos: República Dominicana, México, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Bolivia y Uruguay.

Con el mismo nivel de coincidencias entre países, Arquitectura (Incluye: Construcción y Arte y Arquitectura) es otro de los reductos masculinos. Los países en los cuales la matrícula masculina supera la femenina en esta área de estudios son: Brasil, República Dominicana, El Salvador, Colombia, Bolivia, Panamá, Uruguay y Chile.

En tercer lugar, se ubica el área de Ciencias (incluye: Ciencias Naturales y Ciencias Exactas) donde se matriculan mayoritariamente varones en seis países de la región, a saber: Brasil, República Dominicana, Cuba, México, Panamá y Colombia.

Por último, carreras como Veterinaria y Matemática concentran mayorías masculinas en la matrícula en tres países del Continente. Asimismo, algunas otras carreras presentan situaciones puntuales en uno o dos países, con matriculación mayoritaria de varones tales como Medicina/Salud (2 países), Computación/Informática y Sistemas (2 países), Bellas Artes (2 países), Humanidades y Ciencias Religiosas (2 países), Ciencias Jurídicas y Políticas, Ciencias Económicas y Financieras, Administración y Comercio, Música, entre otros (sólo 1 país).

Egresados de Educación Superior

En las tres últimas décadas la cantidad de mujeres egresadas del sistema universitario de la región se ha multiplicado. Esto relacionado directamente con el aumento acelerado de la matrícula universitaria en todo el continente.

Las dificultades de superación de barreras culturales en la inserción de varones y mujeres en la educación superior no son fácilmente superables. La segregación de género en la educación superior, en algunas disciplinas, reproduce y mantiene la desigualdad en el mercado laboral

Esto es así con la excepción de Costa Rica, Cuba, México, El Salvador, Uruguay y Venezuela, países que muestran un egreso de varones superior al de mujeres, el cual no sería esperable de mantenerse la relación matriculación/egreso por género.

La información disponible muestra que las mujeres no sólo han accedido a los estudios superiores en forma creciente sino que también queda demostrado que las mismas alcanzan un buen desempeño en su rendimiento académico, lo cual se traduce en elevados porcentajes de egreso anual que han sobrepasado los niveles de egreso masculino en diversas áreas de estudio.

Mercado de Trabajo

A pesar de que en las últimas décadas se ha verificado un pronunciado aumento de las mujeres activas en el mercado de trabajo, aun persisten desigualdades de género que no han podido ser completamente superadas por las mujeres con educación superior. La educación superior es un factor de reducción de la brecha de acceso al mercado de trabajo de las mujeres, sin embargo, esta, hasta el momento, no ha conseguido eliminarla.

La información comparada correspondiente a la década del noventa, correspondiente a los diversos países de América Latina y el Caribe indica que persisten tendencias de segregación laboral en el tipo y calidad de trabajo al que acceden las mujeres, incluyendo las más educadas (Gálvez, 2000; Arriagada, 2000). De acuerdo a varias investigaciones (Anker, 1997; Arriagada, 1998; Abramo, 1998 y 1999) existen factores socioeconómicos y culturales que alimentan esta estructura desigual de género en el acceso y condiciones dentro del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe.

Acceso al empleo de quienes tienen estudios superiores en América Latina y el Caribe

La educación superior ha constituido históricamente “un puente sólido” para el acceso al mercado de trabajo. Así es que en todos los países analizados, los niveles de participación en el mercado de trabajo –ya sea en la Población Económicamente Activa (PEA) o en la Población Ocupada (PO)- para el subgrupo de mayor nivel educativo –trece y más años de educación formal-

■ Cuadro 8.3 Tasa de Participación en la Actividad Económica por sexo para el total y para quienes tienen 13 y más años de educación formal en Zonas Urbanas de los Países de América Latina (Último año disponible)

País	Año	Porcentaje de la PEA /Ocupados por sexo			
		Varones		Mujeres	
		TOTAL/PEA-Ocupados	13 años y más	TOTAL/PEA-Ocupadas	13 años y más
Argentina (urb)	2002	72	79	46	68
Bolivia	2002	77	77	57	63
Brasil	2001	79	88	53	80
Chile	2003	73	80	45	66
Colombia	2002	79	80	57	74
Costa Rica	2002	77	86	46	70
El Salvador	2002	73	77	51	66
México	2002	79	79	45	63
Panamá	2002	79	86	54	73
Perú	2001	74	82	54	65
R. Dominicana	2003	80	89	51	79
Uruguay	2002	72	83	50	74
Venezuela	2003	83	82	56	74

Fuente: En base a CEPAL/Panorama Social 2004 (versión preliminar), a partir de encuestas de hogares de los respectivos países.

expresa un nivel alto, holgadamente mayoritario de participación y en general superior al promedio por sexo de diferentes niveles educativos.

Sin embargo, estas condiciones favorables para los egresados de la educación superior han ido cambiando a lo largo de los últimos tiempos expresando dificultades de acceso al mercado de trabajo. Este proceso está fundamentalmente asociado por un lado a la democratización de la educación superior y la devaluación de las titulaciones así como a las crecientes exigencias del mercado de trabajo para establecer criterios de “distinción” en las competencias mínimas para el acceso a determinados cargos o puestos laborales.

Como puede observarse en el Cuadro 3, en el caso de las mujeres una mejora sustantiva en la formación profesional está fuertemente asociada a la participación en el mercado de trabajo. Los datos expresan diferencias importantes a favor de las mujeres más educadas en relación al acceso al mercado laboral.

En promedio, en los países analizados, las mujeres con 13 años o más de educación tienen una participación en el mercado de trabajo superior en 19% a la población total femenina; mientras que en el caso de los hombres con 13 o más años de educación, su participación en el mercado de trabajo se incrementa con respecto a la población masculina total sólo en 5,46%.

La información disponible muestra que las mujeres no sólo han accedido a los estudios superiores en forma creciente sino que también queda demostrado que las mismas alcanzan un buen desempeño en su rendimiento académico, lo cual se traduce en elevados porcentajes de egreso anual que han sobrepasado los niveles de egreso masculino en diversas áreas de estudio

■ Cuadro 8.4 Empleadores por sexo en la PEA con 13 o más años de educación formal para los países de América Latina.

País	Año	Empleadores	
		Varones	Mujeres
Argentina	2002	5,2	2,3
Bolivia	2002	6,1	2,2
Brasil	2001	5,9	2,8
Chile	2003	4,7	3,0
Colombia	2002	6,9	2,9
Costa Rica	2002	10,3	4,7
El Salvador	2002	7,0	3,0
México	2002	5,8	1,9
Panamá	2002	4,6	1,8
Perú	2001	6,7	2,4
R. Dominicana	2003	4,9	1,7
Uruguay	2002	4,9	2,1
Venezuela	2003	6,7	2,3

Fuente: En base CEPAL/Panorama Social 2004

Aclaración: no hay disponibilidad de este tipo de datos en la totalidad de informes nacionales para el mismo período, por lo cual se trabajó con otras fuentes secundarias. No se dispone de información sobre Cuba y Caribe Anglófono.

La educación terciaria ofrece una garantía para quien apuesta a prolongar su formación académica y a través de ello acceder a empleos calificados y de alta productividad

Sin embargo pueden encontrarse tres tipos de situaciones por grupos de países en los cuales, el acceso al mercado de trabajo (empleo o búsqueda de trabajo) por parte de las mujeres que acceden a educación terciaria presenta “un salto” o incremento frente a la situación general de las mujeres³.

En el caso de los países del Sur Latinoamericano (Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Paraguay) y Costa Rica y República Dominicana, existe una alta diferenciación en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo relacionada con los años de inversión educativa. El acceso a un nivel de educación superior o terciaria delimita claramente un incremento de entre el 21 % y el 30% en la participación femenina en la PEA/PO.

Un segundo grupo señala una situación media en la cual, la incidencia de los años de estudio en la participación en el mercado de trabajo alcanza entre un aumento de la sexta y la quinta parte de la Tasa de Participación Económicamente Activa (PEA) y/o en la Tasa de Población Ocupada (PO) para todo el grupo de mujeres en el mercado de trabajo. En esta situación se encuentran casi todos los países de Centroamérica analizados.

En tercer lugar, El Salvador, Perú y Bolivia ex-

3. Debe aclararse que existen diferencias sustantivas en el tipo de empleo y condiciones laborales pero como se señaló no se expresan diferencias en el acceso o no al empleo de acuerdo al nivel educativo.

presan otra realidad donde la participación de las mujeres más educadas no incide sustantivamente en la Tasa de Participación (PEA) en la actividad económica, diferenciándose del promedio general en menos de un 15% de incremento.

Calidad del empleo. La segregación sexual de las ocupaciones y el acceso a cargos de decisión: el caso de los empleadores

La educación terciaria ofrece una garantía para quien apuesta a prolongar su formación académica y a través de ello acceder a empleos “calificados” y de “alta productividad”. Sin embargo, en América Latina, los avances realizados no han sido suficientes para modificar profundamente la división sexual del trabajo en este terreno.

En lo que hace al acceso a cargos directivos ocupados por población con más de 13 años de educación, el sexo es un predictor importante de éxito. En efecto, a nivel de estos cargos, la participación masculina duplica y triplica la femenina. En este grupo altamente educado, el acceso a cargos de decisión es menor para la mujer que para los varones en todo el continente. Para los varones, el promedio del continente es de 6.86% mientras que para las mujeres es apenas del 2.92%.

En las ocupaciones se destaca que las mujeres representan el 31.14% de los Directivos de Gobiernos y Empresas. Estas representan el 48.79% de los Profesionales, Científicos, Intelectuales, el 59.34% de los empleados de oficina afines, el 65% de los trabajadores de servicios y vendedores y afines, el 71% de los peones y trabajadores no calificados, entre otros.

Esta discriminación persistente se debe, según Tilly (2000), a que la misma debe ser entendida a partir de “distribuciones categoriales”, esto es, como desigualdad persistente y sistemática, adentrada tan profundamente en la vida social que “en rigor no resulta necesario un acto voluntario de discriminación para mantener la desigualdad de género⁴” (Milkman y Townsley, 1994).

4. Desde el punto de vista de Nancy Fraser (2004), las desigualdades de género son producto de situaciones de injusticia social que implican desvalorización de status y subordinación de clases sociales. Para Fraser, ésta sólo puede garantizarse a través de la participación paritaria cotidiana y en la esfera pública. Desde otro punto de vista, Axel Honneth (2004) aborda el des-reconocimiento social como producto de consideraciones éticas, donde la necesidad de reconocimiento surge a partir de la necesidad de autorrealización personal.

■ Cuadro 8.5 Diferencia porcentual entre el desempleo femenino y masculino. 2003

Países de América Latina	Diferencia porcentual de desempleo femenino en relación al desempleo masculino
República Dominicana	8,4
Panamá	6,2
Bolivia	5,4
Venezuela	4,3
Uruguay	3,6
Chile	3,3
Colombia	3,1
Brasil	1,7
Argentina (Gran Buenos Aires)	1,7
Costa Rica	1,4
Perú	1,3
El Salvador	-0,7
México	-0,5

Fuente: elaborado en base a CEPAL, Panorama Social 2004 (datos preliminares).

Desempleo

El desempleo constituye la forma más radical de exclusión del mercado, por tanto, es importante constatar que sucede con aquellos sectores que han accedido a niveles terciarios en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

La primera y más fuerte constatación comparada es que, en América Latina, los sectores sociales con nivel educativo terciario que buscan trabajo y no lo encuentran –por tanto en condición de desempleo– son minoritarios, no superando el 10% de acuerdo a los últimos datos disponibles para América Latina.

Salvo en el caso de El Salvador y México, donde el desempleo masculino es levemente superior al femenino, en los otros países donde se dispone de datos es evidente que existe un mayor nivel de desempleo femenino que alcanza su punto máximo en la República Dominicana con un 8,4% de desempleo femenino sobre el desempleo masculino del país.

Entre los desempleados con nivel educativo terciario la tasa de desempleo tiende a ser superior para las mujeres en prácticamente todo el continente. En definitiva, más allá de las diferentes explicaciones posibles (Gálvez 2000, Honneth: 2004), el desempleo continúa siendo a fin de siglo una de las consecuencias más fuertes y constantes de la diferenciación

social de géneros, lo cual contrasta con el avance en la participación femenina en el mercado laboral del continente y de la importante mejora de las mujeres en el acceso a educación superior.

Mercado de trabajo de los países de América Latina y el Caribe. Análisis global de la relación entre educación superior, género y mercado de trabajo

Los procesos de inclusión social en América Latina y el Caribe a partir de mediados del siglo pasado⁵ se caracterizaron por una integración parcial de los trabajadores a los ámbitos modernos de la economía.

Este fenómeno de “heterogeneidad estructural” (Ruiz Tagle 2000) y la reestructuración económica de los países del continente se acompasó con la des-industrialización, precarización e informalidad creciente de los mercados de trabajo. Esto actuó sobre la relación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo y sobre la forma y condiciones que adopta la división sexual del trabajo.

En este escenario de desigualdad social y heterogeneidad estructural, el sistema educativo y, en particular la educación terciaria, deberían ser un mecanismo de modificación de la estructura de oportunidades entre sectores sociales, grupos étnicos y sexos.

Sin embargo, las relaciones entre el mercado de trabajo y el sistema educativo en América Latina ofrecen un escenario complejo y generan resultados ambiguos sobre los avances posibles en las relaciones sociales de género.

En este sentido, en primer lugar, cabe señalar que las mujeres tienden a aumentar su tasa de participación en el mercado de trabajo a medida que aumenta su nivel educativo. Así es que los esfuerzos en el plano educativo realizado por las mujeres al multiplicar su acceso a la educación terciaria en todo el continente han colaborado a que la brecha de participación en el mercado de trabajo entre varones y mujeres no se ampliara cada vez más en las últimas décadas.

Por el contrario, la brecha de participación de género en el mercado de trabajo se ha reducido o al menos permanecido en niveles constantes en los últimos años. En el caso del Caribe Anglófono

Entre los desempleados con nivel educativo terciario, la tasa de desempleo tiende a ser superior para las mujeres

5. Estos procesos fueron consolidados a partir de las migraciones entre el campo y la ciudad, el incremento de los niveles de empleo industrial y el desarrollo de los sistemas de protección social

Existe una brecha entre los salarios medios de profesionales por sexo

por ejemplo, las nuevas generaciones de mujeres con educación terciaria han logrado una tasa de ocupación inclusive mayor a la masculina.

Sin embargo, al estudiar la realidad de los quince países de América Latina y el Caribe sobre los cuales se disponía información se hizo evidente la persistencia de algunas características de las estructuras más tradicionales de división sexual del trabajo por las cuales las mujeres aún permanecen relegadas al espacio privado de los hogares y a las tareas domésticas asociadas al mismo.

En el caso de El Salvador por ejemplo, la tasa de ocupación de las mujeres egresadas universitarias apenas alcanza el 35,5%, mientras para el mismo nivel educativo la tasa de ocupación masculina representa los dos tercios faltantes de la estructura laboral del país. De forma similar, en México las mujeres representan el 33,3% de la tasa de ocupación. En contraste, en Cuba las mujeres que cuentan con nivel educativo superior han alcanzado la equidad (representan el 50% de la población ocupada) en cuanto al nivel de ocupación en comparación con los varones de igual nivel educativo.

Paralelamente, las desigualdades de género se expresan en el tipo y calidad del empleo. El empleo al que acceden con mayor frecuencia también las mujeres con mayor nivel educativo concentra sus actividades laborales en tareas asociadas a roles tradicionales tales como la educación y los cuidados –profesorado, enfermería entre otras carreras se asocian a este perfil- así como se concentran en el sector secundario y terciario de la economía.

La segregación sexual en el mercado de trabajo expresa la *“tendencia para hombres y mujeres a ser empleados en diferentes ocupaciones del abanico completo de ocupaciones bajo análisis. Es un concepto simétrico: las relaciones de las trabajadoras respecto de los trabajadores es la clave. Tanto como las mujeres están separadas de los hombres, están estos separados de las mujeres en la estructura productiva en estudio.”* (OIT. J. Siltanen, J.Jaman, RM Blackbun: 1995)

Los efectos perversos de la segregación sexual del mercado de trabajo suponen no sólo la división del mercado de trabajo entre profesiones “femeninas” y “masculinas” sino también da lugar a desigualdades en el ámbito de la calidad de los empleos por género. Asimismo, implica para el caso latinoamericano una estructura salarial desigual entre los sexos.

De acuerdo a Gálvez (2000) el ingreso medio de

las mujeres latinoamericanas representa en promedio apenas algo más que la mitad del salario masculino (53.8%). Para el caso de las mujeres universitarias, la brecha salarial es menor y existe una tendencia a su disminución principalmente en algunos ámbitos de actividad tales como los empleos estatales o de gobierno. Es así como por ejemplo en Venezuela, las mujeres con estudios superiores constituyen el 60.6 % de los ocupados en el sector público, lo cual constituye una estrategia de alcanzar equidad salarial.

Sin embargo, algunos ejemplos bastan para constatar las diferencias de género existentes entre los sectores con nivel educativo terciario. En el caso de Costa Rica, en el Informe Nacional, se indica que el “ingreso promedio” de profesionales universitarios egresados de universidades públicas del país entre 1995 y 2000 registra un ingreso menor para las mujeres, tanto en el ingreso promedio percibido, como en el equivalente a una jornada de tiempo completo.

Adicionalmente se calculó la relación de género en el ingreso promedio mensual equivalente a tiempo completo percibido por los licenciados del 2001 de algunas carreras seleccionadas. En las áreas de mayor matriculación femenina como odontología y medicina los salarios masculinos superaban los femeninos en el orden del 9 y 18% respectivamente. En las áreas de menor presencia femenina como computación e informática el salario masculino era un 44% más que el femenino.

El caso Uruguayo señala asimismo una brecha entre los salarios medios personales de profesionales universitarios por sexo. Así por ejemplo, un ingeniero recibe un salario que en proporción representa un 42% más que el de sus pares mujeres. Un médico varón tiene un ingreso mayor que el de su par femenino superando el 59% del salario de una médica. De forma similar a lo que ocurre en Costa Rica, aún en carreras feminizadas tales como la Licenciatura en Enfermería, el salario masculino es un 10 % superior al femenino.

Estos datos, aunque aislados, indican que la brecha salarial de género persiste a pesar de los esfuerzos realizados en inversión educativa de las mujeres en los últimos años. Resulta particularmente interesante que los ejemplos presentados refieren a países que han tenido tradicionalmente buenos indicadores educativos y tienen una ubicación privilegiada en los Índices de Desarrollo Humano.

■ Estudios del IESALC sobre Participación de la mujer en la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Argentina	Celina Curti (2002) <i>Los géneros en la educación superior argentina. Estudio estadístico</i>
Bolivia	María Lourdes Zabala Canedo (2002) <i>Género y Educación Superior en Bolivia</i>
Brasil	Nelson de Abreu Jr. (2003) <i>Feminización del universo estudiantil y su influencia en los ámbitos educativo, económico y social de la República Federativa de Brasil</i>
Chile	Tatiana Rojas (2003) La educación superior en Chile durante los últimos 25 años. Una aproximación de género
Colombia	María Eugenia Correa (2003) <i>Feminización de la Educación Superior de Colombia</i>
Costa Rica	Isabel Brenes Varela (2003) <i>Los géneros en la Educación Superior Universitaria de Costa Rica</i>
Cuba	María del Carmen Alomá Herrera, Nora Arrechavaleta Guarton y Tania Caram León (2003) <i>Matrícula estudiantil, egresados y población ocupada de nivel superior en Cuba. Estudio de Género</i>
El Salvador	Fidelina Martínez Castro (2003) <i>Feminización de la Educación Superior en El Salvador</i>
Honduras	Norma Martín de Reyes (2003) <i>La feminización de la Educación Superior en Honduras</i>
México	Olga Bustos Romero (2003) <i>Mujeres y educación superior en México</i>
Nicaragua	Myrna Somarriba García (2005) <i>Comportamiento de la variable género en la educación superior en Nicaragua</i>
Panamá	Aracely De León de Bernal (2003) <i>Feminización de la Educación Superior en Panamá</i>
Paraguay	Haydée Carmagnola de Aquino (2003) <i>Feminización de la matrícula de educación superior universitaria en el Paraguay</i>
Perú	Cecilia Garavito Masalias, Martín Carrillo Calle (2004) <i>Feminización de la matrícula de educación superior y mercado de trabajo en el Perú: 1978-2003</i>
Puerto Rico	Víctor E. Bonilla Rodríguez, Annette López de Méndez, Madelyn E. Cintrón R, Solángel Ramírez Pagán y Rosa Román Oyola (2005) <i>Feminización de la Educación Superior en Puerto Rico</i>
República Dominicana	Lucero Quiroga (2003) <i>Feminización de la matrícula universitaria en la República Dominicana</i>
Uruguay	Rosario Radakovich, Jorge Papadopoulos (2003) <i>Educación superior y género en Uruguay</i>
Venezuela	Rosaura Sierra (2003) <i>Feminización de la matrícula y mercado de trabajo en Venezuela. 1970-2003</i>
Caribe	Joan Vanderpool y Rhonda Chipman-Johnson (2003) <i>Higher education attainment by gender, enrolment and employment in the Anglophone Caribbean</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

Conclusiones

En las últimas décadas los países de América Latina y el Caribe han experimentado importantes avances en torno a disminuir las desigualdades de género en el acceso, permanencia y egreso en la educación superior.

El ingreso de las mujeres a la esfera pública y en particular al mercado de trabajo a partir de la década de los 70 significó la culminación de un proceso mayor de cambio de patrones culturales

y educativos, que incentivó la inserción de la mujer en la educación superior.

Así es que se constata un proceso de equiparación en el acceso a la educación superior entre varones y mujeres en todo el continente. El mismo se visualiza a través de la multiplicación de la matrícula femenina de la educación superior en los distintos países.

Se pueden identificar en América Latina, distintas realidades agrupadas de la siguiente forma. En primer lugar, un grupo de países donde se ha

producido una “feminización extrema” de la educación superior. La participación femenina en la matrícula de la educación superior es ampliamente superior a la masculina. Los sectores educativos tradicionalmente considerados masculinizados se revierten y son feminizados.

Un segundo grupo de países expresa un cierto equilibrio “relativo” en cuanto a la participación equitativa por género en la educación superior.

Finalmente, un tercer grupo de países expresa la continuidad de las brechas de acceso a nivel femenino en la educación superior.

Pese a ello, en cuanto a la distribución por sexo de las carreras de nivel terciario analizadas, puede señalarse la feminización de las carreras tradicionalmente masculinizadas como un fenómeno interesante de carácter reciente. Se constata la feminización creciente de carreras tradicionalmente consideradas “masculinas” tales como ingeniería, agronomía o ciencias básicas aún cuando los datos expresan diferencias interesantes entre los países en cuanto a los alcances de la matriculación femenina en estas carreras.

En algunos países, el proceso de feminización invirtió los números de matriculados y egresados. A este respecto surgen algunas interrogantes tales como ¿cuáles son las motivaciones y expectativas de las mujeres en estas áreas de reciente acceso? ¿Existe un proceso de cambio cultural en las nuevas generaciones -de equidad y autoafirmación femenina- que enfrenta las barreras culturales que han pautado tradicionalmente la división sexual de las ocupaciones? ¿Cómo puede impactar en el mercado de trabajo la feminización de los sectores “masculinizados” de la educación superior?

Aún cuando estos procesos constituyen cambios históricos muy significativos para la equidad de género, debe tenerse en cuenta que los cambios en los patrones culturales de asociación de roles femeninos y masculinos en el mundo del trabajo no necesariamente acompañan en igual ritmo y “aceptación” la oferta feminizada de egresadas en algunas carreras en particular.

Existen antecedentes de carreras fuertemente feminizadas –como las del área de salud y, en particular, las áreas de enfermería- donde las minorías masculinas consiguen empleos con mayores salarios, con lo cual debe insistirse en que la educación superior es un paso necesario pero no suficiente para garantizar la equidad en el mercado de trabajo.

A la vez resulta particularmente interesante la persistencia de áreas de estudio donde no se ha podido revertir el patrón cultural por el cual se considere como un área femenina o masculina y donde se concentran las dificultades para la existencia de una estructura equitativa de participación en la educación superior.

Es claro, finalmente, que la educación superior es una garantía de empleabilidad mayor para mujeres que para hombres. Sin embargo, aún persiste una posición desfavorable de las mujeres en el mercado de trabajo en materia de acceso a cargos de dirección y en remuneraciones. ■

Capítulo 9

Educación Superior y pueblos indígenas en América Latina y el Caribe

Manuel Ramiro Muñoz*

*El presente trabajo se ha realizado con base a los estudios nacionales sobre educación superior y pueblos indígenas, auspiciados por IESALC; así como las presentaciones y discusiones realizadas en el **Encuentro Regional sobre "Educación Superior de los Pueblos Indígenas en América Latina"**, Ciudad de Guatemala, 25 y 26 abril de 2003 (IESALC-Ministerio de Educación), el **II Encuentro Regional sobre la Educación Superior para los Pueblos Indígenas de América Latina**, Hidalgo, México, 26 y 27 septiembre de 2003 (SEP, CGEIB, IESALC) y el **Seminario Regional sobre Educación Superior de los Pueblos Indígenas de América Latina**, realizado en Oruro, Bolivia, 14 y 15 de octubre de 2004 (IESALC-Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología). Los informes pueden ser consultados en www.iesalc.unesco.org.ve*

* Filósofo, Magíster en Docencia Universitaria, Especialista en Investigación en Contextos de Docencia Universitaria, Diplomado en Humanidades. Ha ejercido como profesor y directivo universitario en la Universidad de San Buenaventura de Cali y en la Pontificia Universidad Javeriana. Asesor durante los últimos 22 años, de los indígenas del Norte del Cauca, Colombia.

Los pueblos indígenas son uno de esos actores que irrumpen en el escenario de la educación superior demandando con fuerza y novedad

Estudios y Políticas de educación superior para atender las demandas de los pueblos indígenas

Durante las últimas dos décadas la relación universidad - sociedad ha ocupado importante espacio en los debates y discusiones de académicos, representantes de los Estados y miembros de los organismos internacionales. El debate llega a cuestionar la misma idea de universidad, porque desde los diversos actores y grupos de interés de la sociedad le demandan asuntos que interrogan su naturaleza, misión y funciones sustantivas.

Los pueblos indígenas son uno de esos actores que irrumpen en el escenario de la educación superior demandando con fuerza y novedad. Sus procesos de resistencia política y cultural en la década de los 90 logran posicionar y revalorizar a los pueblos indígenas como actores de su propio desarrollo, en casi todo el contexto de América Latina. Además, el decenio de los pueblos indígenas declarado por la Organización de Naciones Unidas, puso en la mesa la necesidad de diseñar políticas y estrategias para acortar las grandes asimetrías fruto de la exclusión, la invisibilidad y la negación de los pueblos indígenas. Desde la UNESCO en general y desde el IESALC en particular se están aportando nuevos caminos para responder desde la educación superior a las demandas de los pueblos indígenas. Los organismos de cooperación se interesan cada día más en la estrategia de la educación superior, como una estrategia de plazo medio para enfrentar los problemas de la desigualdad y la exclusión.

En este marco, en la región hoy se cuenta con un conjunto de estudios y análisis sobre la demanda de educación superior de los pueblos indígenas en la región y las diferentes respuestas que se da a esta demanda.

Desde el Instituto internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC/UNESCO) se han realizado 10 estudios nacionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Venezuela); 2 estudios comparados (Barreno, 2002 y Muñoz, 2006); por otro lado se han realizado 3 encuentros regionales, donde han participado las principales experiencias de educación superior en diversas modalidades (becas, programas, instituciones), líderes indígenas y miembros de los gobiernos de la región (Guatemala 2002, México 2003, Bolivia 2004). Igualmente, se

registran varios encuentros nacionales y acciones propositivas de gestión de políticas públicas en varios de los 10 países donde se han realizado los estudios nacionales. (Ecuador, Perú, Venezuela, Guatemala, Bolivia). Es relevante la labor del IESALC en países como Colombia, donde se ha prestado especial apoyo a las comunidades indígenas en su proceso de construcción de una propuesta de educación superior, y en México donde se ha acompañado la decisión gubernamental de crear 10 universidades indígenas.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo, desde el Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena y la Política Operativa que pretenden dar apoyo a los pueblos indígenas bajo el concepto de "desarrollo con identidad"¹, está realizando un estudio comparado en cuatro países (Colombia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua) sobre acceso de los pueblos indígenas a la educación post-secundaria, vocacional, técnica y profesional.

Además, el Fondo Indígena ha convocado a las organizaciones indígenas para fijar derroteros que estimulen y apoyen las experiencias de educación superior que están desarrollando; en este sentido se han realizado tres encuentros (Costa Rica 1997, Guatemala 2003 y Nicaragua 2005) y se avanza en la construcción de la red de centros universitarios que trabajan sobre la cuestión indígena, con visión y compromiso con el mundo indígena, sus necesidades y demandas. Esta Red adopta como denominación la de Universidad Indígena Intercultural (UII), en tanto se considera que la Red contribuirá a la complementación e integración de ofertas académicas. La Red tiene como finalidad contribuir a la formación de los talentos indígenas que los pueblos indígenas latinoamericanos requieren para afrontar los retos que la situación actual y futura les plantea².

Toda esta actividad, estudios y diseño de

1. El "desarrollo con identidad" es un concepto que reconoce las condiciones de pobreza material, desigualdad y exclusión de los pueblos indígenas, así como el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales, con miras a aumentar su acceso, con igualdad de género, a las oportunidades de desarrollo socioeconómico y, al mismo tiempo, fortalecer su identidad, cultura, territorialidad, recursos naturales y organización social, bajo la premisa de que el desarrollo sostenible requiere la iniciativa y el empoderamiento de los beneficiarios, el respeto de sus derechos individuales y colectivos y el reconocimiento de que el desarrollo de los pueblos indígenas beneficia de manera significativa a la sociedad como un todo.

2. FONDO INDÍGENA. Lineamientos estratégicos, programáticos y operacionales para la construcción de la UII. Documento elaborado en el Encuentro de Autoridades de Centros Asociados para el Desarrollo del Programa Regional de Formación y Capacitación Indígena, Antigua, Guatemala, Marzo 24 al 28 del 2003.

■ Estudios del IESALC sobre la educación superior para los pueblos indígenas en América Latina

Argentina	Carlos A. Mundt (2004) <i>Situación de la educación superior indígena. Informe nacional de Argentina</i>
Bolivia	Crista Weise Vargas (2004) <i>Educación superior y poblaciones indígenas en Bolivia</i>
Brasil	Hellen Cristina de Souza (2003) <i>Educação superior para indígenas no Brasil (mapeamento provisório)</i>
Colombia	Avelina Pancho A. (2004) <i>Diagnóstico sobre educación superior indígena en Colombia</i>
Costa Rica	Maria de los Angeles Ugarte Orias (2003) <i>La educación superior para los pueblos indígenas de América Latina: caso Costa Rica</i>
Guatemala	Edda Fabián (2004) <i>Educación superior para los pueblos indígenas: Caso Guatemala</i>
México	Sylvia Schmelkes (2003) <i>Educación superior intercultural: el caso de México</i>
Nicaragua	Myrian Cunningham Kain (2003) <i>Educación superior indígena en Nicaragua</i>
Perú	Andrés Chirinos Rivera y Martha Zegarra Leyva (2004) <i>Educación indígena en el Perú</i>
Venezuela	Luisa Pérez de Borgo (2004) <i>Educación superior indígena en Venezuela: una aproximación</i>
América Latina	Leonzo Barreno (2002) <i>Educación superior indígena en América Latina</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

políticas han configurado un campo propicio en la Región para pensar la identidad, misión y funciones de la universidad desde la perspectiva no sólo de las exigencias del mercado sino de la pertinencia³ social, económica, política, cultural y ética. Para las instituciones y los sistemas nacionales de educación superior, el contexto que emerge de las demandas de los pueblos indígenas les crea una gran oportunidad de articular orgánicamente la calidad y la pertinencia, la cobertura y la efectividad. Quizá este ángulo de la reflexión universitaria propicia el momento en el que simplemente hay que emprender rupturas e innovaciones de gran envergadura y alcance (Didriksson, 1999).

Invisibilidad y negación de los pueblos indígenas

En el siglo XX los pueblos indígenas de la región han soportado la exclusión mediante diferentes

3. Según la UNESCO la pertinencia es la capacidad de las IES y los sistemas de educación superior para responder a las necesidades del entorno.

formas de negación e invisibilidad. Esas formas de invisibilidad y negación son jurídicas, socio-económicas, culturales-educativas; y ahora que se discute el acceso de los pueblos indígenas a la educación superior se pone en evidencia la negación e invisibilidad epistemológica.

Jurídicamente, en la mayoría de los países de la región, las identidades nacionales se configuraron a partir de la negación de la diversidad y de sus raíces étnicas y culturales. En el marco del estado-nación monocultural se construyó un concepto de ciudadanía que reconocía sólo a quien fuera varón, blanco, con propiedad y heterosexual (Castro, 2002). Esta concepción excluyente se consagró en la mayoría de las constituciones políticas de los estados de la región y durante décadas marcó el derrotero de las políticas estatales, creando una cultura política discriminadora y excluyente, que hoy se convierte en uno de los principales escollos a vencer para generar procesos de reconocimiento e inclusión de la identidad y cultura de los pueblos indígenas y de otras identidades.

Respecto a la educación superior, no existe una legislación en ningún país de la región que respon-

Se ha configurado en la Región un campo propicio para pensar la identidad, misión y funciones de la universidad desde la perspectiva de la pertinencia social, económica, política, cultural y ética

■ Cuadro 9.1 Indicadores de desigualdad en el ingreso

	Coefficiente de Gini	Participación en el ingreso total del 10% superior	Participación en el ingreso total del 20% inferior	Relación entre los ingresos del décimo decil y el primer decil.
Brasil (2001)	59,0	47,2%	2,6%	54,4
Guatemala (2000)	58,3	46,8%	2,4%	63,3
Colombia (1999)	57,6	46,5%	2,7%	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México (2000)	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Jamaica (1999)	52,0	40,1%	3,4%	36,5
Rep. Dominic. (1997)	49,7	38,6%	4,0%	28,4
Costa Rica (2000)	46,5	34,8%	4,2%	25,1
Uruguay (2000)	44,6	33,5%	4,8%	18,9
EE UU (1997)	40,8	30,5%	5,2%	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4%	6,0%	14,4

Fuente: Base de Datos de Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, Banco Mundial

Los indicadores de desarrollo humano de los pueblos indígenas han quedado a la zaga del resto de la población

da a las demandas de reconocimiento, inclusión y participación de los pueblos indígenas en los sistemas de educación superior de los países de la región. Se observan diferentes esfuerzos en la implementación de políticas de acceso a la educación superior; aunque en muchos casos no tienen una clara articulación y relación con las demandas de pertinencia y reconocimiento de la cultura, el pensamiento y la sabiduría ancestral.

Socioeconómicamente, una de las primeras y evidentes manifestaciones de la invisibilidad y negación es la seria limitación para acceder a datos, dado que la mayoría de sistemas de información de los países, no consideran la variable indígena y cuando lo hacen es a partir de definiciones restringidas a los "lengua hablantes", este tipo de definiciones de lo "indígena" está en contravía de la definición del capítulo 1 del acuerdo 169 de la OIT⁴, suscrito por la mayoría

de los países de la región, que en la definición de indígena considera variables asociadas al territorio, a la cultura, a la identidad, a los usos y costumbres, entre otras.

Desde una definición limitada, la mayoría de las fuentes concuerdan en que el número total de indígenas en América Latina está entre 40 y 50 millones, aproximadamente el 10% de la población total. Pero más allá de ser o no contados adecuadamente en los censos y en las bases estadísticas de los países la invisibilidad y negación de los pueblos indígenas se evidencia en una dramática exclusión socio-económica que ha empobrecido a miles de seres humanos y los ha despojado de las condiciones mínimas para su supervivencia. Los estudios del Banco Mundial y del BID muestran que el nivel de ingreso de los pueblos indígenas, al igual que los indicadores de desarrollo humano han quedado a la zaga del resto de la población (Hall y Patrinos, informe BM 2004); esto sucede en un contexto de desigualdad donde el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40% y el 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y el 4%⁵ (De Ferranti, Perry, Ferreira, Walton).

Estos estudios muestran que los logros en

4. Según la OIT el convenio se aplica a: " a)Pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, b) y a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas"

5. Ver cuadro sobre la desigualdad en América Latina frente a países como EEUU e Italia.

materia de reducción de la pobreza y aumento de ingresos durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004) fueron escasos. Además, también ponen en evidencia los grandes vacíos de políticas de protección social diferenciada y específicamente diseñadas para los pueblos indígenas (Hall y Patrinos, informe BM 2004).

Todos los estudios consultados muestran que ser indígena en la región es ser pobre entre los pobres. En este sentido el diagnóstico que presenta el BID en el documento “política operativa sobre pueblos indígenas” es muy claro:

Los estudios del BID y del Banco Mundial, así como los mapas de pobreza de varios países, muestran una elevada correlación entre la pertenencia a un grupo indígena y las tasas elevadas de pobreza cuantificadas por indicadores convencionales, lo cual indica que los pueblos indígenas, en particular las mujeres indígenas, se encuentran entre los más pobres y marginados. Además, existe la preocupación de que los indicadores convencionales de pobreza no reflejan las percepciones indígenas de pobreza y bienestar, y por esta razón se debieran complementar con otros que plasmen mejor los valores indígenas, tales como la calidad del medio natural, la seguridad jurídica de los territorios y la calidad del capital social de las comunidades y organizaciones indígenas (BID 2004).

■ Cuadro 9.2 Brecha de escolaridad

País	Promedio de años de escolaridad		Brecha de escolaridad en años
	No indígenas	Indígenas	
Bolivia	9,6	5,9	3,7
Ecuador	6,9	4,3	2,6
Guatemala	5,7	2,5	3,2
México	7,9	4,6	3,3
Perú	8,7	6,4	2,3

Fuente: BID

Cultural y educativamente, la invisibilidad y negación tiene unos efectos negativos muy fuertes en el desarrollo como pueblos. Pese a que en las últimas décadas, los estados, los organismos de cooperación y las redes han hecho esfuerzos valiosos, mediante acciones afirmativas, para garantizar mayores niveles de inclusión, los impactos no son los esperados por los pueblos indígenas.

En algunos países se han realizado esfuerzos por crear programas de educación bilingüe e intercultural, que permitan mayores niveles de cobertura y pertinencia, pero presentan problemas de calidad. La educación bilingüe se ha expandido pero no es universal entre los niños indígenas. Además, sigue siendo de mala calidad y cuenta con maestros mal calificados (Hall

La educación bilingüe se ha expandido pero no es universal entre los niños indígenas

■ Recuadro 9.1 Causas de exclusión de indígenas a la educación superior

- Dispersión geográfica de las comunidades y ausencia de instituciones educativas o sedes de éstas en las zonas indígenas
- Alta diversidad lingüística y ausencia de especialistas en esas lenguas
- Localización de los indígenas en zonas marginales, deprimidas y muchas veces de alta conflictividad política y social, que dificultan la radicación de instituciones y el trabajo de los docentes.
- Poca pertinencia de los currículos universitarios para las labores y trabajos de las comunidades indígenas
- Discriminación en los mercados laborales urbanos para los profesionales indígenas
- Bajos niveles de calidad y cobertura de la educación básica y media indígenas que determinan muy pocos potenciales estudiantes universitarios
- Alta deserción de los estudiantes indígenas por lejanía de los centros de estudio, diferencias culturales, altos costos de sostenimiento y elevados costos de oportunidad para los hogares
- Ausencia de políticas públicas proactivas para superar las barreras y restricciones de acceso
- Ausencia de instituciones de educación superior indígenas cuyas pertinencias, docentes, lenguas y estructuras de organización faciliten la educación superior de los pueblos indígenas.
- Los estudiantes indígenas creen que la educación superior debe aportar conocimientos prácticos y habilidades específicas y no saberes genéricos que no tienen utilidad en las comunidades
- Las Universidades tradicionales no tienen la flexibilidad ni se han ajustado para aceptar y recibir estudiantes de otras culturas
- Las Universidades tienen currículo con baja pertinencia para las comunidades indígenas y una educación abstracta que no forma en habilidades y destrezas específicas
- El aprendizaje indígena es colectivo y el modelo de aprendizaje universitario es individual y competitivo

Existe una barrera epistemológica, un tipo de analfabetismo cultural de amplios sectores académicos que está en la base de posturas académicas monoculturales que tratan a los pueblos indígenas como menores

y Patrinos, informe BID 2004)⁶.

A pesar de los esfuerzos de los últimos años en el acceso a la educación en general y a la educación superior en particular se cuenta con altos niveles de analfabetismo respecto al castellano⁷ y con bajos índices de acceso. La brecha de escolaridad entre de los indígenas respecto a los no indígenas es amplia.

Irrupción de los pueblos indígenas en el escenario regional de la educación superior

La irrupción de los pueblos indígenas en la edu-

6. Ver cuadro sobre la brecha de escolaridad entre la población indígena y no indígena.

7. Ver cuadro sobre analfabetismo en Colombia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua.

cación superior de la región se enmarca en los procesos de resistencia política y cultural en la década de los 90 logran posicionar y revalorizar a los pueblos indígenas como actores de su propio desarrollo en casi todo el contexto de América Latina. Los pueblos indígenas participan en la modificación de las constituciones en varios países de la región, introduciendo el multiculturalismo y la diversidad como base de la existencia de los estados nacionales y el reconocimiento de derechos culturales, como el idioma, la identidad y la cultura. Esta participación se extiende en la mayoría de las nuevas constituciones de los países de la región: Colombia (1991), Ecuador (1998), Perú (1993), Venezuela (1999), Argentina (1994), Guatemala (1985-1993), Bolivia (1967-2004), Brasil (1988-2002), Costa Rica (1999), El Salvador (1983),

■ Recuadro 9.2 Modalidades de políticas de compensación proactivas para promover el acceso

- Becas.** Establecimiento de incentivos directos a las personas pertenecientes a comunidades específicas objeto de políticas públicas. Se reconoce la problemática de los bajos ingresos monetarios y se busca paliar la alta tasa de deserción. Los programas de becas facilitan el acceso a un determinado número de carreras universitarias preexistentes y disponibles para todos. Buscan el acceso a carreras universitarias a los que tiene acceso cualquier no indígena. Son carreras mono culturales, pero que tienen aceptación por parte de los estudiantes indígenas, aun cuando muchos de ellos sucumben ante estos escenarios mono culturales (ambiente universitario, contenidos de enseñanza, expresiones y actitudes cotidianas), y terminan claudicando en sus estudios o en su identidad étnica. Las becas pueden orientarse hacia diferentes maneras: para terminar de elaborar la tesis, para cursar los últimos semestres de la carrera, alojamiento, alimentación etc. Actúa frente a la deserción o repetición de aquellos que lograron ingresar a las IES.
- Cupos.** Establecimiento de porcentajes de la matrícula destinados a determinados sectores sociales que no logran ingresar en forma proporcional bajo los procedimientos de ingresos a través de los mecanismos de calidad o precios. En estos casos un estudiante indígena podrá clasificar e ingresar a las Universidades, teniendo una nota inferior. Es este un tema complejo, que ha producido muchas discusiones, debates y juicios, y que en su momento fue resuelto en Estados Unidos por la Corte Suprema que entendió que el futuro de un país depende de la formación de una elite tan diversa como su población, poniendo la discusión ni en la equidad, ni en la calidad, sino en la responsabilidad de las instituciones universitarias con el futuro de sus países.
- Modalidades de admisión especiales.** Porcentajes de estudiantes que más allá de los resultados de las pruebas entran en el marco de acuerdo entre las universidades y las comunidades indígenas. Se asocia a políticas de cupos, pero con decisión asociada a las comunidades y no solo a niveles inferiores de formación. Esta práctica a sido largamente establecida en la región por las Universidades Públicas para los hijos de sus profesores y empleados, en un esquema más de tipo corporativo y como resultado de presiones gremiales. Muchas veces estas políticas están asociadas a cupos
- Programas de las Universidades.** Establecimientos de acuerdos específicos entre comunidades indígenas y universidades para el establecimiento de modalidades de tercer nivel hechas a medida. Se reconoce la problemática diferenciada y las instituciones individualmente establecen políticas en el marco de sus propias autonomías y concepciones.
- Educación no formal.** Establecimiento de modalidades de educación informales como talleres y cursos, no certificados ni parte de un currículo universitario realizadas por las comunidades, ONG o por las Universidades o los gobiernos, en los resguardos o territorios indígenas
- Propedéuticos de las Universidades.** Establecimiento de cursos de nivelación como modalidades de preingreso a las Universidades, que permitan a través de una mayor escolaridad mejores probabilidades de éxito en las pruebas nacionales de ingreso.
- Instituciones de Educación Superior Indígenas.** Creación de instituciones terciarias, públicas, privadas o comunitarias para atender diferenciadamente la demanda de educaciones superiores indígenas con características curriculares propias y diferenciadas con procedimientos de accesos diferenciados fuera de las modalidades de ingreso nacionales, con o sin aporte fiscal en el caso de las privadas.
- Acceso a la educación virtual internacional.** La política pública se orienta a promover la conectividad en las comunidades alejadas y mediante ello el acceso a la educación a distancia y especialmente a la educación virtual.

Guyana (1970/1996), Honduras (1982-1999), México (1992-2001), Nicaragua (1987-1995), Panamá (1972- 1994), Paraguay (1992).

Se destacan las reformas constitucionales desde la perspectiva del Estado multiétnico y pluricultural, mediante asamblea nacional constituyente en Ecuador (1998), Colombia (1991), Venezuela (1999) y se avanza en la preparación de la Asamblea Constituyente de Bolivia.

En este proceso de reconocimiento constitucional, las políticas supranacionales han cumplido un papel clave, como el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por 13 países de la Región⁸, así como la redacción de instrumentos nuevos e importantes, tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA.

Sin lugar a dudas, hoy los pueblos indígenas cumplen un papel muy importante en la región por su protagonismo político y su importancia cultural, que nos ha permitido reconocer que en el sur del continente no sólo existe una América Latina, sino que también existe una Indo América, una Afro América y el Caribe; pero lo que hoy pone en todos los cruces de caminos a los pueblos indígenas es el alto grado de correspondencia entre la ubicación de las tierras y territorios indígenas y las zonas con las tasas más elevadas de biodiversidad (germoplasma), de valiosos recursos naturales (agua, bosques naturales, oxígeno), de recursos mineros e hidrocarburos de alta importancia estratégica, todos estos elementos claves de la geopolítica mundial.

Los pueblos indígenas en las últimas décadas del siglo inician el desarrollo de diversas propuestas para promover el acceso a la educación superior indígena, como parte de la movilización social para demandar mayores espacios de educación con pertinencia cultural, mejores condiciones de equidad en el acceso a la educación y reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y de pensamiento en la perspectiva del desarrollo propio.

En los países de la región hoy se implementan mecanismos y políticas especiales de acceso a la educación superior para los pueblos indígenas. Estos mecanismos y políticas de acceso (Ver

anexo 2) que se han promovido en la región los podemos clasificar en tres tipos:

Primero, tenemos las becas, cupos y admisiones especiales. Cuyo fin principal es crear condiciones para que miembros de los pueblos indígenas ingresen a las instituciones de educación superior tanto oficiales, como privadas. Este tipo de acceso ha tenido serios inconvenientes de pertinencia cultural, dado que los estudiantes indígenas se enfrentan sin mayor preparación a otra cultura desconocida lo que genera un choque cultural con efectos negativos reflejados en la aculturación o la deserción. En este sentido un gobernador indígena de Colombia afirma: “Enviamos a nuestros jóvenes a la universidad con la cabeza redonda y los pocos que regresan llegan con la cabeza cuadrada y se vuelven un problema para la comunidad” Para enfrentar estas dificultades se han creado programas especiales de acompañamiento que mediante tutorías académicas, trabajo psicológico y creación de grupos de universitarios indígenas (cabildos universitarios) les permiten a los estudiantes indígenas insertarse en la vida universitaria sin que ello signifique la pérdida de su identidad y su cultura. Vale la pena destacar como experiencias exitosas en este campo las experiencias de la universidad Rafael Landívar de Guatemala, el programa de admisión especial de la Universidad de Antioquia en Colombia y el programa de becas para el pueblo Mapuche en Chile. Estos programas han contribuido a que los niveles de deserción disminuyan, el choque cultural sea una oportunidad de aprendizaje del valor de su identidad y de las oportunidades que brinda la interculturalidad, al mismo tiempo que promueven y acompañan el regreso a sus comunidades de origen, cuando finalizan su formación profesional.

Segundo, creación de programas de educación superior para los pueblos indígenas. El fin principal es formar a técnicos o profesionales indígenas en oficios o profesiones demandadas por las comunidades. Esta modalidad de acceso se da mediante programas presenciales, como no presenciales y las experiencias se realizan en la educación técnica, vocacional, profesional y postgrado. En esta modalidad se destacan los programas de educación bilingüe e intercultural, especialmente dirigidos a formar maestros con las competencias necesarias para trabajar con comunidades indígenas, existe una amplia variedad de estos programas en la región andina y en Centroamérica, especialmente en los países donde hay un gran número de

Hoy se implementan mecanismos y políticas especiales de acceso a la educación superior para los pueblos indígenas

Enviamos a nuestros jóvenes a la universidad con la cabeza redonda y los pocos que regresan llegan con la cabeza cuadrada

8. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Enviamos a nuestros jóvenes a la universidad con la cabeza redonda y los pocos que regresan llegan con la cabeza cuadrada

Aún no existe un consenso sobre los rasgos de identidad que hacen que una institución de educación superior se denomine indígena

indígenas (Ecuador, Bolivia, Guatemala, México, Perú). Los maestros etnoeducadores tienen una red muy activa que celebra sus congresos regionales cada dos años y han contribuido a que establezcan políticas de educación especial en la educación primaria y secundaria de los países de la región. La experiencia de los programas de educación bilingüe e intercultural ha permitido que se establezcan otros programas en áreas distintas al de la formación de maestros, especialmente a nivel técnico, orientados a la formación de promotores de salud y en oficios agro, silvo, pastoriles.

Tercero, creación de IES. Ante las demandas y las presiones de los pueblos indígenas en la región los gobiernos de la región han dado origen a un nuevo fenómeno que influye directamente en la diferenciación de la educación superior de la región, a saber: la creación de “universidades indígenas”. Aún no existe un consenso sobre los rasgos de identidad que hacen que una institución de educación superior se denomine indígena y los proyectos de creación de instituciones de educación superior indígenas tienen muchos reparos y cuestionamientos. Las experiencias están determinadas por dos variables: los aspectos legales y la voluntad política de los gobiernos. En casos como el de México estas dos variables han coincidido y se está en proceso de creación de 10 universidades orientadas a atender las demandas de los pueblos indígenas; esto mismo sucedió en Nicaragua, donde se ha creado la universidad de las regiones autónomas de Nicaragua, URACAN y la Bluefields Indian and Caribbean University – BICU. En Colombia, aunque la legislación permite la creación de una universidad con identidad étnica (se han creado dos universidades para los pueblos afro-colombianos), no existe la voluntad política para crear una universidad indígena, el mismo fenómeno sucede en Ecuador. En países como Guatemala y Bolivia que cuentan con un alto número de habitantes de pueblos indígenas la legislación sobre educación superior es cerrada; la universidad Maya en Guatemala es un proyecto constantemente aplazado y los intentos de creación de instituciones indígenas en Bolivia se enfrenta a una legislación monocultural estrecha que las obliga a insertarse a esquema de las universidades oficiales (Universidad del Alto) o a la ley que regula las universidades privadas (la Universidad Indígena Tahuantinsuyo- Ajlla).

Estos tipos de acceso y sus diferentes modalidades, sin duda, han contribuido significa-

tivamente a que se creen condiciones para que los pueblos indígenas accedan a la formación técnica, profesional y de postgrados; y de alguna manera han permitido que desde el ámbito de la educación superior se reconozca la diversidad étnica y cultural.

Pero, también es claro que desde hace algunos años los pueblos indígenas a través de sus organizaciones no sólo demandan acceso a la educación superior, sino mayores niveles de pertinencia cultural a las instituciones y a los sistemas de educación superior, porque ellos no responden adecuadamente a los intereses, ni a las problemáticas, ni a las cosmovisiones de los pueblos, tampoco a las aspiraciones de participación y proyección que las organizaciones indígenas esperan de la educación. Las altas tasas de deserción de los estudiantes indígenas en las tradicionales universidades expresan claramente esta realidad. El Informe de Colombia registra tasas de deserción que alcanzan al 80% de los estudiantes.

En este sentido abogan por espacios de educación superior intercultural, donde la organización política, la estructura orgánica, la orientación y control pedagógico y administrativo esté bajo la autonomía de las respectivas organizaciones y los esfuerzos se encaminan a combatir la reproducción de modelos colonialistas e integracionistas, como condición para potenciar a los pueblos indígenas para la construcción y desarrollo de la interculturalidad con mejores posibilidades de establecer diálogo en condiciones de igualdad. Por lo tanto, es claro que los pueblos indígenas aceptan cada día menos el papel que se les está asignando como receptores de programas y proyectos más no de actores de procesos educativos.

Además, los pueblos indígenas demandan políticas de educación superior incluyentes que no sólo permitan el acceso (becas, cupos, programas, institutos, etc.), sino que posibiliten la transformación de las IES y los Sistemas de Educación Superior para hacer viable un proyecto de Universidad, que recupere su sentido de “universitas” y sea pertinente política, social y culturalmente. Este empeño de los pueblos indígenas no es ajeno a los vientos de renovación e innovación que se sienten en el mundo académico, que propenden por cambios en el modelo de producción de conocimientos, donde la utilización de todos los espacios de la vida social, cultural y económica son muy importantes.

En un contexto donde el conocimiento es uno

■ Gráfico 9.1 Clasificación de las experiencias de Educación Superior desde y para los pueblos indígenas



de los elementos que más valor agregado produce en la economía y es factor clave del juego geopolítico mundial, es fundamental cruzar saberes y necesidades del contexto, destacando el valor práctico del saber, enfatizando los problemas de investigación formulados en contacto directo con nuestros contextos locales y globales para aportar propuestas de solución que dignifiquen la vida en nuestras sociedades. En este empeño los pueblos indígenas de la región pueden cumplir un papel muy importante, para lo cual es necesario que las IES y los sistemas acojan su rica variedad cultural, sus diferentes lenguas y su profunda y vigente sabiduría ancestral.

Criterios para una clasificación de las experiencias de educación superior desde y para los pueblos indígenas

A partir del reconocimiento en las constituciones políticas de los países de la región de la autonomía jurídica, política, territorial, cultural, educativa y de pensamiento de los pueblos indígenas, aparecen dos grandes vertientes de experiencias, a saber:

Aquellas experiencias que se promueven desde los pueblos indígenas, “Ad Intra”; y las experiencias que se promueven desde fuera de los pueblos indígenas, “Ad Extra”. (Ver Gráfico 9.1)

Los pueblos indígenas demandan políticas de educación superior incluyentes que no sólo permitan el acceso sino que posibiliten la transformación de los Sistemas de Educación Superior

■ Recuadro 9.3 México: Porqué crear universidades interculturales

Las universidades son un espacio privilegiado para el diálogo entre culturas. En estas universidades, la presencia de las culturas indígenas en el diálogo intercultural tendrá una importancia mucho mayor de la que ésta usualmente tiene en nuestras instituciones de educación superior.

- Son abiertas. Segregar a la población indígena en instituciones educativas sólo para ellos ha sido un error histórico. Las universidades interculturales estarán abiertas a todos, aunque predominantemente atenderán a indígenas por los lugares en los que se ubiquen
- Las universidades son quizás el mejor lugar desde el cual proyectar la cultura al concierto de las culturas universales.
- Su misión es formar profesionales e intelectuales comprometidos con el desarrollo de sus pueblos y sus regiones. Se trata de instituciones que ofrecen educación de alta calidad. Sus egresados podrán continuar estudiando u obtener empleo en cualquier sitio. Pero la orientación fundamental de las universidades es hacia la región, y lo que buscan es que sus egresados permanezcan o regresen a ella. En el centro de la institución se encuentra la investigación sobre

las culturas y las lenguas de los pueblos a los que sirve. Desde ahí se permea toda la vida docente y de servicio de la universidad.

- La oferta educativa se desarrolla a partir de las necesidades y de las potencialidades de desarrollo de la región. Asume la orientación del curriculum flexible. Prevé la existencia de licenciaturas y de salidas laterales (profesionales asociados). Es dinámica; no satura el mercado de trabajo regional y modifica frecuentemente su oferta. Consciente de que no existen en la región mercados de trabajo tradicionales, forma en competencias para el autoempleo individual y colectivo.
- No selecciona por criterios académicos porque reconoce que la educación que recibieron los indígenas es de calidad muy deficiente. En lugar de seleccionar, se propone nivelar, lo que hará a lo largo del primer año de la vida universitaria, que es común a todas las carreras y que enfatiza los lenguajes: lengua materna, español, inglés, razonamiento matemático, computación y desarrollo y fortalecimiento de las habilidades superiores de pensamiento y de la competencia de aprender a aprender.

Fuente: "La Educación Superior en México", Sylvia Schmelkes

En la primera vertiente de experiencias, "Ad Intra", encontramos dos tipos de educación superior:

Por un lado, se consolida una *educación superior propia*, que afincada en el principio de autonomía cultural y de pensamiento se hace a partir de la historia, cultura y pensamiento de cada pueblo indígena; está orientada a fortalecer la identidad, autonomía y planes de vida propios. Se caracteriza por sus altos niveles de pertinencia, altos niveles de efectividad, su calidad es diferencial⁹ y se realiza en condiciones precarias (infraestructura, financiamiento, etc.). La principal modalidad es la escuela propia y las universidades autónomas. Se destacan en este tipo las siguientes experiencias, las escuelas de Derecho propio en Ecuador, Colombia y Bolivia, la Escuela de Medicina Kallaguaya de Bolivia, el proyecto Kawsy Unik de los pueblos indígenas de los países andinos.

Por otro lado, están las experiencias de *educación bilingüe e intercultural promovida por los pueblos indígenas*, este tipo de educación se realiza desde el diálogo y relación con otras culturas, idiomas y formas de pensar; está orientada a fortalecer

los procesos propios, a crear las condiciones para interactuar con el medio externo en condiciones de igualdad y a impactar positivamente en la cultura nacional. Este tipo de educación se caracteriza por sus altos niveles de pertinencia y efectividad, su calidad es diferencial, y las condiciones en las que se realiza, también es diferencial. En cuanto a las modalidades más recurrentes son: programas de formación técnica, vocacional y profesional, especialmente en formación de maestros, Centros de educación superior e Instituciones de Educación Superior. Se destacan en este tipo las siguientes experiencias: La Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Nicaragüense, URACAN, la Universidad Autónoma Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca, Colombia (UAI), la Universidad Intercultural de la Amazonía en Perú.

En la segunda vertiente de experiencias, "Ad Extra", también encontramos dos tipos de educación superior:

Por un lado, proliferan un gran número de prácticas de *educación bilingüe e intercultural promovidas desde el sistema de educación superior*, este tipo de experiencias se realiza teniendo en cuenta los contextos culturales de los pueblos indígenas; está orientada a responder a sus demandas de acceso, mayor cobertura y pertinencia. Se caracterizan por tener pertinencia

9. Siguiendo los puntos de encuentro y consensos que hay en la Región sobre los factores e indicadores que determinan la calidad encontramos niveles de calidad muy diferenciados, porque hay experiencias de alta calidad hasta experiencias muy precarias. De todos modos, esta abierta la discusión sobre los factores e indicadores de la calidad, vistos a la luz de la pertinencia.

Es fundamental cruzar saberes y necesidades del contexto, destacando el valor prático del saber, enfatizando los problemas de investigación formulados en contacto directo con nuestros contextos locales y globales

y calidad diferencial, su efectividad es media, y las condiciones en las que se realiza suelen ser más favorables, porque se pone a disposición de este tipo de educación todo el respaldo y peso institucional del sistema de educación superior y de las IES. Las principales modalidades son cupos, becas, programas, Institutos e incluso se han creado IES con esta perspectiva.

Se destacan en este tipo las siguientes experiencias: el programa de becas para el pueblo Mapuche del gobierno chileno, los programas de pre y postgrado para la formación de maestros en etnoeducación de las universidades públicas de Bolivia (San Andrés y San Simón), de Guatemala (San Marcos), las maestrías de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), la Iniciativa del gobierno mexicano de crear varias universidades autónomas, indígenas e interculturales (cuatro de las cuales ya están en marcha), la maestría en desarrollo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y, en Guatemala, los diplomados y el programa de becas EDUMAYA de la Universidad Rafael Landívar. En esta misma línea trabajan la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional, en Colombia. Y en Ecuador, la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador cuenta con un programa de formación de maestros indígenas.

Por otro lado, tenemos modalidades especiales de ingreso a las instituciones tradicionales que se basan en concepciones culturales, educativas y epistemológicas dominantes y hegemónicas; sus efectos son aculturación, integración de los pueblos indígenas a la cultura dominante y homogenización cultural. Se caracteriza por tener una calidad diferenciada, bajos niveles de pertinencia, altos niveles de efectividad, condiciones de infraestructura diferenciales y en los países cuyas constituciones nacionales afirman el concepto de estado multiétnico pluricultural y multilingüe, este tipo de educación superior es inconstitucional.

Las modalidades más recurrentes son los cupos, las becas y los programas de extensión, también desde esta perspectiva se han formulado propuestas bajo el rótulo de “universidades indígenas” o “IES indígenas” que simplemente apuntan a crear espacios para ampliar la cobertura, cualificar la mano de obra indígena para las industrias asentadas en sus territorios y ser más efectivos en el proceso de integración y colonización.

Retos para la educación superior de la región desde los pueblos indígenas

La educación superior de la región se debate en medio de grandes cambios, retos y contradicciones. Se trata de una transformación profunda, global y rápida: cambia el universo simbólico, la manera de pensar, de actuar, de relacionarse.

En medio de esta avalancha de cambios a la educación superior de la región se le demanda, desde los pueblos indígenas, mayores niveles de pertinencia cultural. Para responder a esta demanda la educación superior deberá enfrentar el reto de cambiar una forma de reconocernos en nuestro continente, desde un enfoque monocultural, en contravía de la pluralidad y diversidad de nuestro continente que encierra una colosal variedad de lenguajes, modos de ser, actuar, sentir y pensar. América en el sur es un continente en el que confluyen tres grandes culturas: la negra, la indígena y la latina; bien podemos hablar de: **Afroamérica**, **Indoamérica**, **Latinoamérica**, conviven aquí varios pueblos, culturas y naciones que superan las fronteras políticas reconocidas.

La búsqueda y configuración de una sola identidad, partiendo de la negación e invisibilidad de nuestra diversidad, no nos ha permitido descubrir y disfrutar la inmensa riqueza que tenemos. Hemos perdido tiempo valioso para buscar sinergia entre nosotros con la fantástica diversidad que representamos. El discurso de la identidad monocultural es un llamado a ser planos, sin ganas de perfil, ni capacidad de expresarnos con pasión, e incluso nos impiden los verdaderos encuentros.

Un segundo obstáculo, es el mimetismo en muchos órdenes respecto a Europa y Estados Unidos. Repetimos en eco distorsionado, lo que desde los países más poderosos se piensa y se hace. Durante varias décadas los pueblos del Sur de América hemos vivido un mimetismo, casi generalizado. Una especie de neocolonialismo que, superpuesto al viejo colonialismo de corte eurocéntrico, generó una debilidad en nuestra capacidad para reconocernos, para pensarnos con autonomía intelectual, que hace difícil construir un proyecto colectivo acorde a nuestras necesidades y contextos. El mimetismo se ha vivido en medio del desgaste de los modelos a los que estamos unidos: la Modernidad y el estilo de vida norteamericano.

Para enfrentar estos retos los pueblos indígenas hoy nos invitan a que, siguiendo el rastro de su

La búsqueda y configuración de una sola identidad, partiendo de la negación e invisibilidad de nuestra diversidad, no nos ha permitido descubrir y disfrutar la inmensa riqueza que tenemos

Los pueblos indígenas hoy nos invitan a que, siguiendo el rastro de su sabiduría ancestral y reconociendo el valor de sus culturas e identidades, avancemos en nuestros procesos de madurez y autonomía intelectual

sabiduría ancestral y reconociendo el valor de sus culturas e identidades, avancemos en nuestros procesos de madurez y autonomía intelectual, madurez que está expresada en literatura, en la teología, en la sociología, en la economía, en la política que se produce desde lo más profundo de nuestras identidades. Para reconocer estos signos de madurez es suficiente con revisar la bibliografía de grandes obras producidas recientemente, desde nuestro continente, y que hoy tienen reconocimiento universal.

Universidad como “universitas”

El llamado de los pueblos indígenas fortalece el sentido de la universidad como *universitas*; es decir, como espacio de encuentro y diálogo de culturas, pueblos, naciones; donde sea posible la convergencia de perspectivas, enfoques, intereses desde una concepción de *universalidad* entendida por su significación, como una dialéctica incesante, irreductible y fecunda, entre las distintas y heterogéneas identidades y no por extensión donde se es universal si se cuenta con el prisma completo de las disciplinas y profesiones; donde la *autonomía* sea la afirmación de la naturaleza creativa del saber, su capacidad reflexiva de indagación y su

poder de innovación, creando ambientes de libertad pensante que engendren, con responsabilidad, nuevos horizontes éticos y políticos frente a nuevos y viejos poderes que quieren imponer su verdad¹⁰; donde la *corporatividad*, sea entendida como corresponsabilidad de los diferentes actores que participan en la vida universitaria que, desde diversas posiciones y diferentes competencias participan, en una misma tarea conjunta; donde la *cientificidad*, no sea un punto de llegada determinado por el cómo (método), sino un camino permanente de búsqueda, indagación, creación y creatividad impulsado desde el para qué (los fines).

En Síntesis, una universidad que construye “universitas” genera espacios de creación, difusión y aplicación de conocimientos desde y para sus entornos, con altos niveles de calidad académica, altos niveles de pertinencia social, laboral, cultural y altos niveles de responsabilidad ética y política. ■

10. En el siglo XII, en la naciente institución universitaria la autonomía del pensamiento se impone frente a los poderes de la época, el príncipe y el sacerdocio, que determinaban impositivamente los criterios de verdad y validez desde la verdad revelada de las sagradas escrituras o desde las razones de estado. Hoy quizá a estos viejos poderes, pero vigentes, se le suma el poder de los grandes grupos económicos que imponen criterios de verdad y validez desde el autoritarismo del mercado.

■ Recuadro 9.4 Experiencias en materia de educación superior y pueblos indígenas

Argentina:

Población indígena: oficialmente se estima en 400.000 indígenas la población indígena, pertenecientes a los pueblos Kollas, Tobas, Wichis y Mapuches, lo que representa el 1.50 del total de 33.900.000 habitantes.

Marco legal: No existen políticas específicas de educación superior para los pueblos indígenas.

Experiencias de educación propia: No se conocen.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: El proyecto Tukma es un proyecto dirigido a rescatar, revalorizar y generar la preservación y conservación del patrimonio natural y cultural y promover la educación y capacitación de comunidades indígenas y locales, en el marco de este proyecto surge la propuesta de crear la Universidad Indígena MADRE TIERRA, no reconocida oficialmente.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior: La Universidad Nacional de Tres de Febrero creó la Maestría en Diversidad Cultural, una de cuyas 4 especializaciones es en Estudios Indoamericanos. La Universidad Nacional del Comahue, está en avanzado estado de organización un Centro de Estudios Mapuches y cuenta con una cátedra de Idioma y Cultura Mapuche en el seno de la Escuela Superior de Idiomas.

Bolivia:

Población indígena: Representa el 62 %, del total de la población boliviana. Los pueblos indígenas de los Andes constituyen el 56% de la población total del país. De éstos, según el censo de Población de 1992, 1,6 millones son aymaras (23%), 2,5 millones quechuas (34.3%) y sólo 1.500 de Urus (0, 02%).

Marco legal: No existe una política específica de educación superior indígena en Bolivia, existen propuestas embrionarias sobre este campo.

Experiencias de educación propia: Escuela de Medicina Kallaguayaya.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: La universidad Tahuantinsuyo Ajlla y la Universidad Intercultural Kawsay-UNIK, estas experiencias no tienen reconocimiento oficial.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior: La universidad pública del alto y la unidad del valle del Sacta son experiencias que surgen desde las comunidades y posteriormente deben ajustarse a los marcos legales monoculturales. Existen varios programas de educación superior, se destacan entre otros: La carrera de lingüística e idiomas de la UMSA, en su mención de idiomas nativos, aymará o quechua, la carrera de lingüística e idiomas de la Universidad Tomas Frías de Potosí, en su

■ Recuadro 9.4 (cont.) Experiencias en materia de educación superior y pueblos indígenas

mención de idiomas nativos, aymará o quechua, la carrera de lingüística quechua de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier de Sucre, la licenciatura especial en Educación Intercultural Bilingüe EIB de la UMSS, que atiende sobre todo a maestros quechuas, la licenciatura especial en EIB de la UMSA fundamentalmente dirigida a maestros aymaras.

Brasil:

Población indígena: según los datos oficiales existen 254.454 indígenas en Brasil lo que representa el 0.16 % de la población total.

Marco legal: No existen políticas específicas de educación superior.

Experiencias de educación propia: No se conocen.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: No se conocen.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior. Existen varios programas de formación de maestros indígenas en la Universidad Estatal de Mato Grosso y en la Universidad Federal de Roraima;

Colombia:

Población indígena: En Colombia habitan 91 pueblos indígenas, de los cuales sólo 82 están registrados en la base de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Conforman una población estimada de 785.356 personas indígenas (Ver ANEXO 1). Constituyen el 1.83% en relación con una población total de 42.975.715 personas en el país.

Marco legal: No existe una política específica de educación superior para los pueblos indígenas a pesar de que en el año de 1991 el Estado colombiano promulga la nueva Constitución Nacional que reconoce la diversidad étnica y cultural del país. Este reconocimiento se traduce a su vez en derechos específicos que favorecen a las comunidades indígenas y particularmente a su dinámica organizativa y educativa. Entre ellos están: la autodeterminación de los pueblos, el derecho a la protección de las culturas, al uso y oficialidad de las lenguas, a la enseñanza bilingüe, a una educación en el respeto a la identidad, al acceso en igualdad de oportunidades a la investigación, la ciencia y la cultura (Artículos 7, 10, 78 y 70 de la Constitución Nacional)

Experiencias de educación propia: Escuelas de Derecho propio en los departamentos de Cauca y Nariño, Escuelas de formación de líderes y autoridades indígenas del Proyecto Nasa.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: Universidad indígena Autónoma Intercultural, creada por el Consejo Regional Indígena del Cauca, no cuenta con aprobación oficial; Centro Regional de educación superior de Toribio- Cauca, hace parte del programa de centros regionales del Ministerio de educación Nacional.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior. La universidad de Antioquia y la universidad pedagógica nacional han creado departamentos de interculturalidad cuyo fin es crear progra-

mas de pre y postgrado para atender a los pueblos indígenas. Además existen siete universidades que ofrecen programas de licenciatura en etnoeducación. Existe el fondo Alvaro Ulcue Chocue del Ministerio de educación nacional creado para facilitar el ingreso de los indígenas colombianos a programas de pregrado y postgrado (técnico, tecnológico y profesional); igualmente existen múltiples programas de admisión especial en las universidades públicas y privadas.

Costa Rica:

Población indígena: La población total aproximada de Costa Rica es de 3 800 000 habitantes; de los cuales, 63 876 (1,7 %) se han declarado indígenas pertenecientes a alguna de las 8 culturas autóctonas.

Marco legal: No existe una política específica de acceso a la educación superior.

Experiencias de educación propia: No se conocen.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: No se conocen.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior. Las aisladas excepciones existentes son en el área de Educación, a través de los Convenios ejecutados por las Universidades de Costa Rica y Nacional (años 1983, 1990 y 1997, 2001 respectivamente) para la formación de Maestros con énfasis en Indigenismo, en donde han podido optar con títulos de Diplomado, Profesorado, Bachillerato universitario y últimamente Licenciaturas.

Ecuador:

Población indígena: En el Ecuador existen 13 Nacionalidades Indígenas y 16 pueblos, distribuidos en todo el territorio nacional, con presencia en las tres regiones del país de la siguiente manera: Achuar, A'í Cofán, Huaorani, kichwa, Secoya, Shiwiar, Shuar, Siona y Zápara en la Amazonia; Awá, Chachi, Epera y Tsa'chila en la Costa; y la nacionalidad Kichwa en el área Andina, que tiene en su seno a diversos pueblos. Cada nacionalidad mantiene sus lenguas y cosmovisión propias.

Marco legal: Dentro de las políticas y programas universitarios así como la ley de Educación Superior aprobada en el año 2000, no se encuentra reconocida la diversidad socio-cultural del país, es decir, no se ha incorporado el reconocimiento de la presencia de los pueblos y nacionalidades y del pueblo afroecuatoriano en la educación superior, a pesar de los cambios y avances logrados en la última Constitución vigente a partir del año 1998.

Experiencias de educación propia: No se conocen.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: Existe el proyecto de Universidad Intercultural Amawtay Wasy, aprobado por el Consejo de Educación Superior CONESUP, está en proceso de aprobación oficial. La Universidad de Cuenca en convenio con -CONAIE-DINEIB, han realizado varios programas de licenciatura dirigidos a indígenas; Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE¹, estuvo

1. Proyecto financiado a través de un préstamo de deuda externa del Banco Mundial.

■ Recuadro 9.4 (cont.) Experiencias en materia de educación superior y pueblos indígenas

orientado a fortalecer el capital humano, el capital social local y la formación de recursos humanos;

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior. La Universidad Politécnica Salesiana, en la sede de Quito, desde su creación en 1998 implementó dos programas de licenciatura en Pedagogía Intercultural Bilingüe dirigido a indígenas de todo el país, La facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Quito tiene el postgrado en Ciencias Sociales en Asuntos Indígenas. La Fundación Hanns Seidel, FHS, tiene un programa de becas para pueblos indígenas.

Guatemala:

Población indígena: Guatemala es un país pluricultural, multilingüe y multiétnico de hecho pero no reconocido constitucionalmente, posee cuatro culturas definidas: Maya, Garífuna, Xinkas y Ladina. La cultura maya constituye el sustento de la historia nacional y la población indígena es mayoritaria, pero las estadísticas invisibilizan y niegan esta realidad.

Marco legal: El marco legal es cerrado y monocultural y no propicia el acceso a la educación de los pueblos indígenas de Guatemala. En los acuerdos de paz en el punto tres del acuerdo de Identidad y derechos de los pueblos indígenas, incluye que en el contexto de la reforma educativa, se promoverá la creación de una Universidad Maya o entidades de estudios superior indígena, y el funcionamiento del Consejo de Educación Maya; pero dicho acuerdo no se ha hecho operativo.

Experiencias de educación propia: no se conocen.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: Escuela Superior de Educación Integral Rural ESEDIR Mayab' Saqarib'al de PRODESSA su misión es hacer educación superior alternativa desde la cultura maya. Algunas organizaciones como las agrupadas en Tulán han impulsado carreras en el campo de la economía con el apoyo de la USAC. Otras como CIDEMAYA han ofrecido especializaciones en el campo jurídico. La Fundación Rigoberta Menchú Tun, FRMT, cuenta con un Programa de formación de formadores mayas.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior. Sistema de becas de la universidad Rafael Landívar; programas de educación bilingüe intercultural para la formación de maestros promovidos por el ministerio de educación superior, en diferentes universidades del sistema de educación superior.

México:

Población indígena: Los indígenas oficialmente representan el 10% de la población nacional. Existe una gran variedad de pueblos, podemos citar: Mayas, Aztecas, Nahuas, Coras, Chontales, Guarijíos, Huastecos, Huaves, Huicholes, Matlatzincas, Mixes, Mixtecos, Otomíes, Pames, Tarahumaras, Tepehuanes, Totonacos, Tzeltales y Tzotziles.

Marco legal: Existe una política específica de educación superior para pueblos indígenas, que cuenta con tres estrategias que promueven el acceso a la educación superior a los pueblos indígenas: Programa Nacional de Becas de Educa-

ción Superior, la instalación de Universidades Interculturales y el programa de apoyo económico a las instituciones que se transformen para recibir adecuadamente la demanda de educación superior de los pueblos indígenas.

Experiencias de educación propia: No se conoce.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: Escuelas autónomas de Chiapas.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior. Existen universidades indígenas interculturales en los Estados de Chiapas, México, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Sonora y Michoacán y están en proceso de instalación en los estados de Chihuahua, Guerrero, Puebla y Quintana Roo, estas universidades abarcan las regiones con mayor presencia indígena y notable atraso económico. Igualmente, existen varios programas de licenciatura en educación bilingüe intercultural y programas de maestría, como el de Lingüística Indoamericana del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. La Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, cuenta con varios programas de pre y postgrado orientados al estudio y conocimiento de los pueblos indígenas de México. La Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco cuenta con una maestría en desarrollo orientada a los pueblos indígenas.

Nicaragua:

Población indígena: En los censos nacionales de 1950 y 1995 se introdujo una variable para cuantificar a los pueblos indígenas. En ambos casos se refirió al idioma hablado en el hogar, desde este criterio los pueblos indígenas representan aproximadamente el 10% de la población nacional de acuerdo al estudio de mapeo hecho por URACCAN, que refleja entre 485,000 indígenas, siendo los pueblos mayoritarios miskitus, Matagalpa-Chorotegas y Nahuas.

Marco legal: En lo que se refiere a políticas educativas además de las normas constitucionales y legales vigentes se dispone de los siguientes documentos: el Sistema Educativo Autonomo Regional (SEAR), que es el modelo educativo pertinente a la realidad de las Regiones Autónomas y el Plan del SEAR 2003-2010 y el Plan Nacional de Educación 2001-2015.

En 1996 la Ley 218 además de establecer la asignación del presupuesto para 1996, incorpora a BICU y URACCAN al Consejo Nacional de Universidades con una participación en términos de igualdad en el debate político y una asignación de recursos económicos del 6% que el Estado asigna, sentando las bases para la sostenibilidad de dichas instituciones.

Experiencias de educación propia: Algunos de los programas de formación de maestros y de líderes indígenas promovidos por URACAN Y BICU pueden ser considerados en esta modalidad.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: universidad de las regiones autónomas de Nicaragua, URACAN y la Bluefields Indian and Caribbean University – BICU.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior. Convenio con la

■ Recuadro 9.4 (cont.) Experiencias en materia de educación superior y pueblos indígenas

UNAN, León para formar personal en salud, Programa de becas FADCANIC, con financiamiento de la ONG Horizont 3000, la ONG FADCANIC promovió un programa de becas en Universidades Mexicanas, Comunidades indígenas del Pacífico y Centro Norte han establecido convenios con Universidades privadas y públicas para compartir becas para estudiantes indígenas.

Perú:

Población indígena: De la población total del Perú, estimada en 27'148,000 para el 2003 se estima que 4,328,000 son poblaciones indígenas. De las cuales 309 mil corresponden a poblaciones amazónicas y más de 4 millones a poblaciones andinas de la sierra. Esto corresponde a criterios restringidos, pero si se tiene en cuenta criterios más amplios la población indígena peruana superaría con toda probabilidad el 50% de la población total.

Marco legal: En el Perú no hay ninguna política nacional ni regional orientada a incentivar específicamente la incorporación de la población indígena a la educación superior, excepto las políticas referidas a la formación de maestros que atiendan a la población indígena en nivel primario.

Experiencias de educación propia: No se conocen.

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas. No se conocen.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior: Se creó la Universidad Intercultural de la Amazonía localizada en una zona indígena dedicada exclusivamente a formar indígenas a nivel universitario. La primera universidad orientada a la población indígena ha sido una universidad privada con patrocinio de una congregación religiosa. La universidad del Altiplano de Puno tiene una maestría en lingüística andina. La Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, UNAP cuenta con una Escuela Profesional Bilingüe. Existen dos programas de admisión especial el de la universidad Nacional de Educación Enrique

Carrión y Valle "La Cantuta" (UNE) y el de la Universidad Nacional de Huancavelica. La Universidad Nacional Mayor de San Marcos cuenta con un programa de cupos para estudiantes indígenas de la Amazonía.

Venezuela:

Población indígena: La población indígena representa alrededor del 2% de la población total de la República Bolivariana de Venezuela. Estimada para el año 2000 en 511.784 personas, de una población total de alrededor de 25 millones de habitantes.

Marco legal: Existen políticas de educación superior específica para pueblos indígenas establecidas en la Universidad del Zulia que estableció un cupo hasta el 5% para los grupos indígenas. El Ministerio de Educación Superior tiene varios documentos de definición de políticas.

Experiencias de educación propia: El Proyecto Kiwxi: Universidad Indígena del Tauca, impulsado por la Fundación Causa Amerindia Kiwxi. Ofrece las carreras de: producción agropecuaria, literatura y gramática indígena, educación y derecho indígena. No aparece registrada en el Consejo Nacional de Universidades ni en el Ministerio de Educación Superior. La Fundación Universidad Nacional Indígena de Venezuela Paraguaipoa, Guajira, Estado Zulia

Experiencias de educación bilingüe e intercultural promovidas por las comunidades indígenas: Convenio Universidad Simón Rodríguez en el Estado Bolívar, mediante el cual se adelanta un programa experimental donde se incorporan los ancianos y sabios indígenas, como difusores de conocimiento.

Experiencias de Educación bilingüe e intercultural promovidas por el sistema de educación superior: Programa de Formación de Docentes en Educación Intercultural Bilingüe del Instituto Pedagógico Rural El Mácaro y del Instituto Universitario Profesional del Ministerio, centros que hoy hacen parte de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL).

Capítulo 10

Integración/inclusión de las personas con discapacidad en la Educación Superior

María Teresa Moreno Valdés*

*El presente trabajo se basa en los estudios nacionales auspiciados por IESALC, presentados en el **Seminario Regional sobre la Integración de las Personas con Discapacidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, Caracas, Venezuela, 12 y 13 diciembre de 2005. Los informes nacionales pueden consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve*

* Doctora en Ciencias Psicológicas, (Universidad Central de Las Villas, Cuba, 1996). Master en Integración de Personas con Discapacidad, (Universidad de Salamanca, España, 2005). Actuación profesional en Universidades cubanas y en México, Venezuela y Brasil. Profesora de la Maestría en Educación para la Salud de la Universidad de Fortaleza, Brasil, con línea de investigación en Evaluación y Promoción de Ambientes Educativos Saludables, en la temática Calidad de Vida e Inclusión. Miembro del Grupo de Pesquisa en Educación Especial de la Universidad Estadual de Ceará. Profesora de Maestría y Doctorado en Educación en Cuba de 1996-2001 y de Maestrías en Brasil desde 2000.. Hasta 2005, publicó 2 libros, 8 capítulos y 31 artículos en revistas de Educación Especial, Psicología y Salud.

Presentación

A través de la historia, la cuestión de la diferencia y la diversidad, sea cual fuera su origen (de género, cultural, racial, socioeconómica, de preferencia sexual o discapacidad/necesidades educativas especiales), ha suscitado innumerables discusiones en diferentes ámbitos de la sociedad. En ese contexto, el derecho de todos de tener acceso a la educación en condiciones de igualdad es un derecho humano sobre la base del reconocimiento de la diversidad humana. El acceso a la Educación Superior y sobre todo la permanencia y conclusión de estudios, ha mostrado a este contexto educativo como el más excluyente de todos, situación que requiere de atención urgente, especialmente para las personas con discapacidad.

De la Integración a la Educación Inclusiva

El Estudio Regional “Integración de Personas

con Discapacidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe” desarrollado por IESALC en 2005 permitió llegar a una panorámica de este tema en la región, con realidades tan comunes y dispares como en otras áreas del desarrollo. Utilizó el concepto “Integración” en su título, y a solicitud de los participantes en el Seminario del mismo nombre, incluyó en su Declaración Final el de Inclusión. El título del capítulo incluye ambos conceptos para mostrar la continuidad/contradicción dialéctica entre ambos y la convicción compartida con Echeita y Verdugo (2004, p.211) de que el debate sobre utilizar “integración” o “inclusión” es apenas “nominalista” si se considera que en castellano son en cierta medida sinónimos y “perfectamente pueden intercambiarse en el discurso si tenemos claro lo que queremos reflejar con ellos.”

Los antecedentes de este tema en la región se nutren y entrelazan con aspectos históricos, marcos legislativos y experiencias universitarias y de instituciones de educación superior (IES) en todo el mundo.

El objetivo de integrar / incluir a las personas con discapacidad está refrendado en múltiples documentos del sistema de las Naciones Unidas, del sistema interamericano y del ámbito iberoamericano

■ Recuadro 10.1 Principales Declaraciones, normas y otros documentos del sistema de las Naciones Unidas que sustentan la inclusión de las Personas con Discapacidad en la Educación Superior

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, (10/12/1948).
- Programa de Acción Mundial para los Impedidos, (3/12/1982), estableciendo 1983-1992 como Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos.
- Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, (Jomtien, Tailandia, 5-9/3/1990).
- Declaración Hacia la plena integración en la sociedad de personas con discapacidad: un programa de acción mundial permanente, (16/12/1992) y las subsecuentes: Inclusión plena y positiva de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la sociedad y papel de liderazgo que corresponde en ello a las Naciones Unidas, (20/12/1993) y Hacia la plena integración en la sociedad de personas con discapacidad: un programa de acción mundial permanente, (20/12/1993)
- Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. (20/12/1993).
- Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, Salamanca, España, 7-10/6/1994.
- Resoluciones Hacia la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad: aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, y de la Estrategia a largo plazo para promover la aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos hasta el año 2000 y años subsiguientes, (23/12/1994 y 21/12/1995).
- Resoluciones sobre la Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos: hacia una sociedad para todos en el siglo XXI. (12/12/1997, 17/12/1999, 19/12/2001 y 22/12/2003).
- Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción y Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior, (9/10/1998).
- Educación para todos en las Américas: Marco de Acción Regional. (10-12/2/2000).
- Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, (26-28/4/2000).
- Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) (22/5/2001).
- Resolución sobre el establecimiento de una Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. (19/12/2001).

Las Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior han sido promotoras de avances en materia legislativa y en la formulación de políticas públicas en diferentes países.

Avances legislativos y en políticas públicas: Visión Internacional y Regional

La filosofía que sustentó la Integración encuentra sus bases en la lucha por los Derechos Humanos, cuyo marco fue la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, inmediatamente después de la II Guerra Mundial. En esta declaración, los derechos de las personas con alguna discapacidad fueron explícitamente definidos, considerando el alto número de personas afectadas por el conflicto armado. Desde entonces, integrar a estos individuos a la sociedad (concepto basado en un Modelo Médico-Asistencialista centrado en el déficit) pasó a ser un objetivo de los estados, noción que evolucionó hacia la comprensión de una sociedad que debe incluir a todos y que es productora de discapacidad (Modelo Social de la Discapacidad). Así, “hablar de inclusión significa aludir a la concepción más actual de discapacidad, en la cual hay que identificar y modificar aspectos ambientales y la interacción del alumno en cada contexto más que centrarse en aspectos personales del déficit. La inclusión alude a la necesidad de cambiar los sistemas de atención y apoyo no sólo en el ámbito individual sino también en el de las organizaciones y la sociedad en general” (Echeíta y Verdugo, 2004, p.211).

Este objetivo está refrendado en múltiples documentos del sistema de las Naciones Unidas (Recuadro 10.1), del sistema interamericano y del ámbito iberoamericano, desde 1948 hasta la actualidad.¹

1. El texto de estos y otros documentos puede ser consultado en <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

Aunque cada uno de estos documentos merece ser objeto de análisis pormenorizado, serán destacados especialmente aquellos que introdujeron cambios conceptuales que, a nuestro juicio, marcaron época en la atención a las personas con discapacidad: la Declaración de Salamanca y la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF).

La Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad (Salamanca, España, 1994), en su Declaración Final (Declaración de Salamanca) afirmó que el movimiento de las escuelas inclusivas es el medio más eficaz de alcanzar la educación para todos, lo cual fue conocido como Principio de Educación Inclusiva para Todos. Este principio fue reafirmado en el Foro Mundial de Educación (Dakar, Senegal, 2000) donde se enunció la Declaración del Milenio y se definió un Marco de Acción con objetivos de desarrollo para el mismo (UNESCO, 2005).

En el marco del análisis de la inclusión en la Educación Superior debe señalarse que en la Declaración de Salamanca se destaca el importante papel de la Universidad, en sus tres funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión) como generadora de cultura y constructora de conocimientos, capacidades y valores, formadora de profesionales y cuna de las ideas más avanzadas de transformación social. En el párrafo 48 se afirma que “A las universidades corresponde un importante papel consultivo en la elaboración de prestaciones educativas especiales, en particular

■ Recuadro 10.2 Declaraciones y otros documentos del sistema interamericano y ámbito iberoamericano que sustentan la inclusión de personas con discapacidad en los estudios superiores

SISTEMA INTERAMERICANO

- Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Especialmente en los Artículos 13-Derecho a la educación, 14-Derecho a los beneficios de la cultura y Art. 18- Protección de los Minusválidos)
- Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud.
- Resolución 1249 (XXIII.093) sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano.
- Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el continente Americano (AG/RES. 1356 (XXV-0/95))
- Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano., Resolución 1369 de la Organización de Estados Americanos, celebrada el (5 de

junio de 1996) AG/RES. 1369 (XXVI-0/96).

- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Organización de Estados Americanos, Ciudad de Guatemala, 16 de julio de 1999 y con entrada en vigor el 14/09/2001.

ÁMBITO IBEROAMERICANO

- Declaración de Santa Cruz de La Sierra de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos. XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz de la Sierra-Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003. En su punto 39 se declara el 2004 como Año Iberoamericano de las Personas con Discapacidad.

en relación con la investigación, la evaluación, la preparación de formadores de profesores y la elaboración de programas y materiales pedagógicos (...) También es muy importante la activa participación de personas con discapacidades en la investigación y formación para garantizar que se tengan en cuenta sus puntos de vista.” (Alcantud, 2004, p.163)

La CIF, aprobada por la OMS en 2001, sustituye la visión negativa de la discapacidad por una perspectiva positiva. Significa un cambio de paradigma en la concepción de la salud y la discapacidad pues pretende integrar los modelos médico y social, en un enfoque bio-psico-social. El funcionamiento está determinado por los factores contextuales (ambientales y personales) y, dependiendo de la “normalización” de ese ambiente, las personas tendrán cada vez menos limitaciones en las actividades y restricciones en la participación social. La CIF afirma categóricamente: “la noción política de que la discapacidad es más el resultado de barreras ambientales que de una condición de salud o de una deficiencia, debe ser transformada en la agenda científica y, después, en una evidencia válida y fiable”, y su primer objetivo es identificar intervenciones que puedan mejorar el nivel de participación de las personas con discapacidades. (OMS, 2001). Dentro de los Factores Ambientales, analiza los Servicios, sistemas y políticas, siendo dedicado el calificador e5852 a las Políticas de educación y formación.

Vale señalar el papel de las universidades e instituciones de educación superior (IES) como promotoras de avances en materia legislativa y en la formulación de políticas públicas en los diferentes países. A seguir, será analizado el marco legal e institucional que en cada país de América Latina y el Caribe facilita el acceso, la permanencia y el egreso en la Educación Superior

El análisis del marco legal e institucional de los países mostrados en la Tabla 1, permite destacar lo siguiente:

1. En la legislación regional se aprecia la tendencia a reconocer que la inclusión de las personas con discapacidad es, en primer lugar, un tema de derechos humanos
2. En la mayoría de los países se ha aprobado en los últimos diez años una Ley General de Discapacidad (o instrumento jurídico similar), centrada en la igualdad y equiparación de oportunidades. Excepciones a esta tendencia

son Paraguay, Uruguay, Honduras y Cuba. En este último país, no existe una ley marco general reguladora mas su legislación de carácter socialista prioriza la justicia social.

3. Existen leyes y normativas específicas para la Educación Superior en Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela. Se destaca la existencia en Brasil de una Resolución que establece la accesibilidad (en sentido amplio) de las personas con discapacidad auditiva, visual y física como requisito para la autorización, reconocimiento y acreditación de las IES e incorpora este aspecto en su Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (SINAES).
4. En la legislación prevalecen los aspectos referidos al acceso y se concede menor atención a las estrategias favorecedoras de la permanencia y el egreso, lo que requiere de atención urgente.
5. Todos los países, con excepción de Cuba, disponen de una instancia nacional coordinadora y reguladora de los aspectos relacionados con las personas con discapacidad. En el caso de Cuba, las organizaciones que agrupan a estas personas son las que establecen relaciones con el estado mediante diferentes mecanismos ministeriales.

Especial atención debe ser concedida al hecho de que a pesar de que la región tiene una amplia legislación a favor de las personas con discapacidad, múltiples factores limitan su cumplimiento (CEDAC, 2005; Rama, 2006). Entre ellos pueden ser destacados:

1. la ausencia de normas detalladas y específicas, su obsolescencia o inaplicabilidad.
2. la no ratificación de convenios internacionales.
3. el desconocimiento de las leyes por parte de los actores y de los beneficiarios.
4. el deficiente ejercicio de la ciudadanía por parte de las propias personas con discapacidad, lo cual contribuye a la reproducción de dinámicas excluyentes.
5. el incumplimiento por parte del Estado de su función planificadora y reguladora, lo cual repercute en los diversos sectores sociales.

A lo anterior debemos añadir la “invisibilidad” de las personas con discapacidad, fenómeno que no es privativo de América Latina y el Caribe y que también acontece en países europeos (Echeita, 2006), consistente en aceptar la desigualdad y la exclusión como algo que se ha hecho normal o es natural que suceda. Este hecho es muy peligroso en nuestra región, formada por

A pesar de que la región dispone de una amplia legislación, múltiples factores limitan su cumplimiento.

■ Cuadro 10.1 Marcos legales e institucionales para la integración/inclusión de las personas con discapacidad

País	Marco Legal Fundamental	Marco Institucional (de nivel nacional)
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 22431 (1981), Protección Integral de las Personas con Discapacidad. El Decreto 1027/94 regula su implementación en el ámbito de la educación. - Ley 25573 (2002) modifica la Ley 24521/95 de Educación Superior y establece que el Estado garantizará accesibilidad al medio físico, servicios de interpretación y apoyos técnicos necesarios y suficientes. - Política Integral de Acción para Personas con Discapacidad 2004-2007. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas. - Consejo Federal de Discapacidad - Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1678 (1995) de la Persona con Discapacidad, que no se refiere a la educación y es poco conocida. - Decreto Reglamentario 24807 (1997). Su Art. 8 inciso J establece la igualdad en el acceso a estudios superiores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité Nacional de la Persona con Discapacidad (CONALPEDIS)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 7853 (1989)- Establece la integración social de la persona con deficiencia. - Decreto 3288/99 Reglamenta la Política Nacional de Integración de la Persona con Deficiencia. Su Art.27 establece normas que facilitan el acceso a la Educación Superior. - Resoluciones 1679 (1979) y 3284 (2003) del Ministerio de Educación: Sobre las condiciones de accesibilidad para las personas con deficiencias como requisito para la autorización, reconocimiento y acreditación de las IES. - Decreto Presidencial 5296 (2004) Establece disposiciones sobre Accesibilidad en sentido amplio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de los Derechos de la Persona Portadora de Deficiencia (CONADE) - Coordinaduría Nacional para la Integración de la Persona Portadora de Deficiencia.(CORDE)
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 19284 (1994) Establece normas para la plena integración social de las Personas con Discapacidad. En 2000, el Ministerio de Educación reglamenta el cap. II Título IV, que en el artículo 19 establece facilidades para el acceso y permanencia en las IES y en el 20 establece recomendaciones para la formación de profesionales de la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 7600 (1996) Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, garantiza el acceso a la educación superior mediante servicios y ayudas técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNRE)
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> - No existe una ley marco general reguladora de la materia referida a la discapacidad. Las regulaciones están dispersas en diferentes materias y discapacidades. - Circular Conjunta Ministerio de Educación Superior (MES) -Ministerio de Educación (MINED) (2003). Garantiza el acceso de todos los alumnos con discapacidades que hayan obtenido más de 30 puntos en los Exámenes de ingreso, para los cuales dispondrán de accesibilidad en sentido amplio. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existe una instancia institucional nacional. Un papel especial le corresponde a las propias organizaciones de personas con discapacidad, Asociación Nacional de Limitados Físico-Motores (ACLIFIM), Asociación Nacional de Ciegos (ANCI) y Asociación Nacional de Sordos e Hipoacúsicos (ANSOC). El MINED, en coordinación con estas Asociaciones, informa al MES anualmente cuántas personas con discapacidad pretenden cursar estudios superiores.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 180 sobre Discapacidades (2001) y Reglamento General de la Ley Reformatoria de la Ley de Discapacidades (2003) - Ley de Educación Superior No.16 (2000). - Acuerdo Interministerial 2000127A-1(2000):Establece Normas INEN de Accesibilidad al Medio Físico 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de Discapacidades
México*	<ul style="list-style-type: none"> - Ley General de las Personas con Discapacidad (2005) Cap. III garantiza el acceso a todos los niveles educativos, la concesión de ayudas técnicas y formación de profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (Decreto 135/96) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI)
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Habilitación y Rehabilitación de la Persona Minusválida (Decreto 184/87) (1987) - Políticas Especiales de Educación (Acuerdo1662-EP91) (1991) - Anteproyecto de Ley de Protección e Igualdad de Oportunidades para personas con Discapacidad (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de Rehabilitación Integral
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1 de 1992 Protege a las personas discapacitadas auditivas - Ley 42 (1999) Establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección Nacional de Personas con Discapacidad
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 780 (1979): Crea el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) - Ley 122/90 Establece Derechos y Privilegios para los impedidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO)
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Ley General de las Personas con Discapacidad (27050/1999), Art. 26 establece la obligación de las Universidades de implementar programas especiales de admisión. Fue modificada y ampliada por la Ley 28164, que dispone la reserva del 5% de las vacantes para personas con discapacidad, que tendrán acceso a ellas previa evaluación. - Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (CONADIS)
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> - Ley General sobre Discapacidad (42-00) 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS)
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 16095 (1989) establece un sistema de protección integral para las personas discapacitadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado (CNHD)
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> - Ley para la Integración de las Personas Incapacitadas (1994) - Derecho de las personas con discapacidad a una Educación Superior de Calidad (Ministerio de Educación Superior, 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional para la Integración de Personas Incapacitadas (CONAPI)

Fuente: INFORMES NACIONALES (Estudio Regional Integración de Personas con discapacidad a la Educación Superior, IESALC, 2005), excepto en el caso de México (Cámara de Diputados/Congreso Nacional, 2005)

países que han coexistido históricamente (y coexisten aún) con la desigualdad económica, de género, racial y étnica; lo anterior se demuestra en políticas públicas e iniciativas que conceden mayor visibilidad a los pobres, mujeres, negros e indígenas mientras entre ellos “se pierden” las personas con discapacidad, que muy probablemente forman parte de esos grupos pero que tienen diferencias que, añadidas, los hacen aún más vulnerables. Así en algunos países se ha debatido intensamente la existencia de cuotas en el ingreso a la educación superior para alumnos de escuelas públicas (considerados pobres), para negros o afrodescendientes e indígenas pero no aparecen en el debate (o lo hacen apenas ocasionalmente), los alumnos con necesidades educativas especiales debidas a discapacidad.

Aspectos históricos y experiencias universitarias más relevantes en América del Norte y Europa: Repercusión en la región.

La inclusión en los estudios superiores tiene raíces históricas en diferentes experiencias de lucha a favor de los individuos que en aquellos momentos fueron llamados inválidos, deficientes, discapacitados, lisiados, sordomudos y otras denominaciones que sustantivaban la discapacidad en detrimento de la persona, a los cuales actualmente reconocemos como personas con discapacidad.

En los Estados Unidos de América, la fundación de la Universidad Gallaudet en 1864, marcó el inicio de la educación especial a nivel universitario de forma institucionalizada, con el surgimiento de una Universidad fundamentalmente dirigida a personas con discapacidad auditiva (o a la comunidad sorda, como algunas organizaciones prefieren ser llamadas en alusión a su diversidad cultural y lingüística).

Desde el surgimiento del Acta de Rehabilitación (Rehabilitation Act) en 1973, los campus de las universidades tuvieron que comenzar a trabajar para desarrollar políticas inclusivas para estudiantes con discapacidad, aunque algunas universidades -como la Southern Illinois University- ya en la década de los 50 del siglo pasado acogían, en el mejor sentido del término, alumnos con discapacidad ofreciendo transporte accesible, adaptando los campus y “ofreciendo servicios especializados para alumnos con las más diversas deficiencias” (Sasaki, 2001, p.5).

Existen reportes de que ya en la década del 70 algunas Universidades latinoamericanas recibieron estudiantes con discapacidad (fundamentalmente visual y física) como la Universidad Central de Venezuela (Aramayo, 2005), la Universidad Pedro Henríquez Ureña en República Dominicana (Peña, R, 2005) y la Universidad de Costa Rica (Stupp, 2005)², realidad que ciertamente debe haber acontecido en otros países de la región.

En 1980, comenzaron a ser desarrolladas acciones para atender las Dificultades de Aprendizaje. Posteriormente, el Americans with Disabilities Act (ADA) en los Estados Unidos de América, en 1990, ofreció instrucciones específicas de cómo las IES deberían hacer más inclusivos sus ambientes. En la década de los 90, la Unión Europea desarrolló el Programa UNICHANCE- proyecto Helios II, cuyo Grupo XIII sector educación estuvo dedicado a la integración de Personas con Discapacidad en los Estudios Superiores; sus bases fueron plasmadas en la Carta de Luxemburgo (1996).

También debe referirse el papel de algunas organizaciones como focos de discusión y lucha por los derechos de las personas con discapacidad. Un ejemplo de ello es AHEAD (Association of Higher Education and Disability), Asociación de Educación Superior y Discapacidad, que agrupa a personas implicadas en el desarrollo de políticas y en la oferta de servicios de apoyo de calidad, en todas las áreas de la Educación Superior.

En respuesta a estas influencias, extra e intramuros, múltiples Universidades europeas y norteamericanas desarrollaron programas y/o servicios de apoyo a los estudiantes con discapacidad, con el objetivo de garantizar la igualdad de condiciones y la plena integración de los alumnos universitarios con algún tipo de discapacidad a la vida académica universitaria, de forma que en la actualidad prácticamente todas las IES disponibilizan estos servicios (Alcantud, 2004; ADU, 2004; Moreno Valdés, 2004; Aramayo, 2005). Algunos de estos programas y servicios formaron parte de programas generales dirigidos a todos los estudiantes o fueron creados con fines específicos.

El intercambio académico en la educación superior también influyó en que las más avanzadas tendencias mundiales estuvieran representadas en la región, como se evidencia en

Los movimientos a favor de la integración e inclusión tienen antecedentes en experiencias universitarias norteamericanas y europeas.

2. Los estudiantes se constituyeron en la Organización de Limitados Funcionales, que a pesar de no haber permanecido activa, es considerada un antecedente que motivó a los estudiantes a presionar para alcanzar sus derechos (Stupp, R. 2005)

■ Cuadro 10.2 Iniciativas gubernamentales e institucionales más relevantes a favor de la inclusión en la Educación Superior

País	Iniciativas gubernamentales o de nivel nacional	Facilidades de acceso	Programas y/o Servicios de Apoyo	Proyectos de Investigación específicos para la inclusión en la Educación Superior
Argentina	- Red Interuniversitaria "Discapacidad y Derechos Humanos" (2003) formada por 11 Universidades.	- Varias Universidades	- Políticas activas de inclusión en la UNCU y Univ. Nacional de Mar del Plata (UNMdP)	Varias Universidades miembros de la Red Interuniversitaria
Brasil	- Programa de Apoyo a la Educación Especial (PROESP) del Ministerio de Educación (MEC) (2003) - Programas del MEC a favor de las minorías (2005): a) Universidad para Todos y Fondo de Financiamiento para el Estudiante de Enseñanza Superior. b) Programa INCLUIR: Financiamiento de proyectos de Universidades Federales dirigidos a la inclusión en la enseñanza superior. - Forum Nacional de Educación Especial de las IES	- Múltiples Universidades realizan adaptaciones en los concursos para ingreso - Cuotas en el ingreso a la Universidad Estadual de Río de Janeiro (UERJ)	- Univ. de Brasilia (UnB), Univ. de São Paulo (USP) y Univ. de Londrina (UEL), entre otras.	- Univ. de Campinas (UNICAMP) (financiado por PROESP), todas las Universidades Federales que participan en el programa INCLUIR, Univ. Estadual de Ceará, entre otras.
Chile	- Red de Integración Educativa (formada por docentes de 14 Universidades y 37 Organizaciones) con el objetivo de desarrollar acciones a favor de la inclusión. - Proyectos de investigación financiados por FONADIS	- Varias universidades mantienen cuotas de ingreso especial.	- Universidad de Concepción, Universidad Arturo Prat	- Univ. Austral, Univ. de Concepción, Univ. Metropolitana de Ciencias de la Educación, Univ. de Santiago, Univ. Arturo Prat
Colombia*	- Maestría en Discapacidad e Inclusión Social (Universidad Nacional de Colombia)	- Universidad Pedagógica Nacional (UNP), Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia	- Universidad Pedagógica Nacional (UNP), Universidad Nacional de Colombia, Univ. Manuela Beltrán	- Univ. Nacional, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Costa Rica	- Políticas institucionales en todas las Universidades Públicas - Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Discapacidad (Universidad de Costa Rica)	- Universidad de Costa Rica (UCR), Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), Universidad Estatal de Educación a Distancia (UNED) y Universidad Nacional (UNA)	- UCR, ITCR y UNED	- UCR
Ecuador	- Proyecto "Una Universidad para todos" (2004), del Consejo Nacional de Educación Superior y el Consejo Nacional de Discapacidad	- Universidad Tecnológica Equinoccial	- Univ. Politécnica Salesiana de Quito, Escuela Politécnica del Ejército	No se refiere en el informe
Honduras	- 1er. Encuentro Nacional de Educación Superior y Discapacitados (2004). Promovió la creación de Servicios de Estudiantes con Discapacidad y la accesibilidad, lo cual fue ratificado por el Consejo de Educación Superior	- UNAH	- Programa de Servicios a Estudiantes con Discapacidad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)	No se refiere en el informe
Perú	No se refiere en el informe	- Universidad Nacional de San Marcos, Pontificia Universidad Católica, Universidad Federico Villarreal	No se refiere en el informe	No se refiere en el informe
Venezuela	- Política del Ministerio de Educación Superior (MES) Garantía al pleno ejercicio al derecho de las personas con discapacidad a una educación superior de calidad (2004), que incluye Jornadas nacionales de divulgación y sensibilización y becas, entre otras acciones.	- Univ. Central de Venezuela (UCV), Universidad Católica "Andrés Bello" (UCAB)	- UCV, UCAB, Univ. Nacional Abierta (Núcleo Aragua), Universidad de Los Llanos Ezequiel Zamora (UNELLEZ)	- UCV, Universidad de los Andes (ULA), entre otras

Fuente: INFORMES NACIONALES (Estudio Regional Integración de Personas con discapacidad a la Educación Superior, IESALC, 2005), excepto en el caso de Colombia (Baquero et. al, 2005.; Correa, 2005; Molina, 2005, citados por Aramayo, 2005)

el Manual para la Integración de Personas con Discapacidad en las Instituciones de Educación Superior, elaborado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México (ANUIES), y en diferentes estudios y proyectos en diferentes países, como puede ser apreciado a seguir.

Iniciativas Gubernamentales e Institucionales más relevantes

En la tabla 2 pueden ser visualizadas las peculiaridades por países en el favorecimiento de la inclusión de personas con discapacidad, en aspectos que abarcan desde iniciativas gubernamentales u otras de nivel nacional, hasta las medidas adoptadas por las Universidades e Instituciones de Educación Superior como el establecimiento de facilidades de acceso, programas y/o servicios de apoyo y proyectos de investigación específicos.

A nivel gubernamental, se destacan las acciones afirmativas de los Ministerios de Educación de Brasil y Educación Superior de Venezuela, los cuales redundan en políticas definidas en favor de la inclusión en la educación superior. También se encuentran políticas gubernamentales con repercusión institucional positiva en Argentina y Costa Rica y el establecimiento de redes nacionales en Argentina y Chile, movimientos que suponen el desarrollo de soportes y apoyo social en pro del objetivo de la inclusión.

Como buenas prácticas pueden ser mostradas diferentes iniciativas de las Universidades e instituciones de Educación Superior: cuotas de acceso, becas, servicios y programas de apoyo a la permanencia y el egreso, medidas de eliminación de barreras arquitectónicas y a favor de la accesibilidad en sentido amplio: provisión de tecnologías de apoyo/ayudas técnicas, adaptaciones curriculares, contratación de intérpretes de lengua de señas y producción de materiales pedagógicos adecuados, entre otros. Se han introducido contenidos sobre discapacidad en diferentes carreras y especialmente en la formación de profesores, desarrollado campañas de sensibilización y promovido el apoyo de estudiantes con y sin discapacidad a colegas con discapacidad. Se desenvuelven diversos proyectos de investigación que tienen como objeto de estudio diferentes facetas de la inclusión universitaria y se han creado diferentes cursos de postgrado en el área, hasta el nivel de

Maestrías, como la Maestrías en Discapacidad e Inclusión Social (Universidad Nacional de Colombia) y Estudios Interdisciplinarios sobre Discapacidad (Universidad de Costa Rica); también con la colaboración de Universidades latinoamericanas, se han desarrollado varias ediciones del Master Integración de personas con discapacidad (Programa Iberoamericano)³ Una excelente iniciativa lo constituyen proyectos de investigación para mejorar la accesibilidad en sentido amplio, un ejemplo de lo cual es la Guía de Accesibilidad desarrollada en la Universidad Tecnológica de Panamá bajo el auspicio de IESALC-UNESCO (Critchlow, 2005).

Puede apreciarse que los programas de apoyo más consolidados se encuentran en IES públicas, tienen una estructura multidisciplinar y cuentan con el protagonismo de estudiantes, profesores y funcionarios con discapacidad, con apoyo de la comunidad universitaria, como es el caso de la creación de la Cátedra Libre de Discapacidad en la Universidad Central de Venezuela (UCV), del Programa de Apoyo a la Persona con Necesidades Especiales de la Universidad de Brasilia y del Centro de Asesoría y Servicios para Estudiantes con Discapacidad de la Universidad de Costa Rica. Infelizmente, las prácticas antes señaladas no están generalizadas en la región, que se caracteriza más por las restricciones que aún persisten y por el ínfimo número de estudiantes con discapacidad como parte de las matrículas universitarias.

Entre las restricciones pueden mencionarse las siguientes:

1. El carácter progresivo de los sistemas de enseñanza repercute en que los problemas de los niveles precedentes funcionen como filtro que impide la llegada del alumno con Necesidades Educativas Especiales (en este caso, causadas por discapacidad) a la educación superior.
2. A pesar de que la mayoría de los países reconoce la legislación internacional y posee una legislación propia que garantiza los derechos de las personas con discapacidad, esto no se traduce en políticas institucionales definidas, operacionalizadas en planes y programas actuantes, ni en su visión, misión y estrategias.

3. Este Programa ha sido ofrecido a profesionales de la región por la Universidad de Salamanca, con financiamiento del IMSERSO (España) y apoyo de la RIICOTEC.

Existen diferentes iniciativas gubernamentales e institucionales que representan avances en la inclusión en la educación superior

Existen restricciones y barreras que limitan el acceso de los estudiantes con discapacidad a los estudios superiores, así como su permanencia y egreso

3. Persisten dificultades en el acceso y permanencia, que en algunos países es explicado por la falta de voluntad política de las autoridades universitarias y en otros, debido a condiciones socioeconómicas del país.
4. Existen barreras arquitectónicas, pedagógicas, comunicacionales y actitudinales que limitan las prácticas inclusivas. En el caso de los profesores, las barreras pedagógicas y comunicacionales, tienen como causa fundamental los problemas de formación, comunes a otros niveles educacionales y agravados porque el profesor de enseñanza superior carece de formación pedagógica inicial, laguna que muchas veces no es superada por la formación continuada, prevaleciendo el tecnicismo sobre la didáctica y creando dificultades cuando se trata de realizar adaptaciones curriculares individualizadas. Las barreras actitudinales son reconocidas como la barrera más fuerte y también la más intangible pues involucran componentes cognitivos, afectivos y conductuales formados histórica y socialmente, que incluyen desde factores sociales como la falta de una cultura de la diversidad, el estigma de la deficiencia y su difícil diferenciación de dolencia, la visión tradicional de la persona con discapacidad como "infeliz" y digno de lástima hasta factores personalológicos de las historias de vida.
5. El uso de las tecnologías de apoyo, de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y de la educación a distancia como alternativa importante para las personas con discapacidad, aún es insuficiente en las IES.
6. Parecen predominar en los servicios y programas, modelos centrados en el déficit, de corte asistencialista, focalizados en proveer las necesidades del usuario y no en promover el protagonismo de los mismos como actores del proceso bajo el lema que muchas organizaciones han adoptado en el mundo: "Nada para nosotros sin nosotros".
7. No existen registros que proporcionen informaciones estadísticas sobre la población de estudiantes, profesores y funcionarios con discapacidad, lo que está unido al desconocimiento o a informaciones contradictorias sobre la población con discapacidad en general. Por su importancia, este aspecto será analizado a continuación.

Población con Discapacidad: Informaciones estadísticas

Las fuentes de datos sobre las personas con discapacidad a nivel de cada país, son muchas veces antiguas y/o basadas en parámetros y categorías de discapacidad diferentes y provenientes de diferentes formas de recogida de datos (que va desde personas entrenadas hasta la percepción del entrevistado), lo que no permite integrar las informaciones para ofrecer una panorámica regional integral. En la Tabla 3 pueden observarse estadísticas de la población general, algunos registros de la población universitaria y datos aislados sobre el tipo de discapacidad predominante, con base en los estudios más recientes.

Con respecto a las estadísticas de discapacidad en la población en general, pueden apreciarse grandes contradicciones en los datos dentro de un mismo país, por ejemplo en Perú, donde el último Censo Nacional indica 1,3% mientras que datos de la OPS señalan el 13 %. De la misma forma en Venezuela, en los últimos seis años, la OPS ofrece un dato de 10%, el Instituto Nacional de Estadísticas informa un 3,67 % y el Consejo Nacional de la Persona Incapacitada asegura que se trata de un 6%. Parece predominar la discapacidad físico-motora, sin poder definir cuáles le siguen debido a que en algunos países la categoría OTRAS, sin identificar de qué se trata, dificulta la diferenciación.

La situación empeora aún más en las IES, pudiendo observar como ya fue señalado anteriormente, que no existen datos confiables que permitan conocer las características de esta población y cuando aparecen se refieren únicamente a los estudiantes. Únicamente Brasil, Perú y Venezuela ofrecen datos a partir del Ministerio de Educación, aunque reconocen que éstos también son insuficientes. Resulta interesante señalar que únicamente las universidades públicas costarricenses disponen de información detallada sobre los estudiantes con discapacidad e incluyen como categorías de discapacidad los problemas de aprendizaje, el déficit atencional y la enfermedad, criterios más en consonancia con la CIF. La mayoría de los países utiliza una categorización basada en la Clasificación Internacional de Deficiencia, Discapacidad y Minusvalía (CIDDDM) o en el mejor de los casos, en la CIDDDM-2, lo cual puede

Aún es ínfimo el número de personas con discapacidad en la Educación Superior y son insuficientes o no existen los registros que permitan conocer sus características

■ Cuadro 10.3 Información estadística sobre personas con discapacidad en la Educación Superior *

Pais	Estadísticas Población en general (en %)	Población en la Educación Superior	Discapacidad predominante
Argentina	Primera Encuesta Nacional de Personas con discapacidad (2002-2003): 7,1 % de la población, predominando las motoras, visuales, auditivas y mentales	17 961 (0,9 de los mayores de 17 años y 1.2 de la matrícula universitaria, según Primera Encuesta Nacional)	Sin precisar
Bolivia	Censo de 2000: 1,08 % de la población.	No existen registros	Sin precisar
Brasil	Censo de 2001: 14,4 % (24 millones)	5078 estudiantes (0,13) de la matrícula de enseñanza superior (Censo Educación 2003), sin incluir educación tecnológica superior	Sin precisar
Chile	Primer Estudio Integral de la discapacidad (2004): 12,9 %	No existen registros. 1 de cada 20 personas con discapacidad ha tenido acceso a la Educación Superior.	Sin precisar
Costa Rica	No se refleja este dato en el Informe	379 estudiantes (sólo incluye universidades públicas)	No se ofrecen datos a nivel de país
Cuba	Estudio psicosocial de las personas con discapacidades (2003): 3.26 %	64 estudiantes (sólo incluye datos de 5 Universidades)	Visual, Físico-motora, Auditiva
Ecuador	No se refleja este dato en el Informe.	Universidad Central del Ecuador y CONADIS: 1.8 % de la población. El propio CONADIS (2004) señala que el 5.9 % (de mayores de edad) han ingresado.	Sin precisar
Guatemala	Se supone la existencia de medio millón.	Sin precisar	Sin precisar
Honduras	XXVI Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2.6 % (177.516 con respecto a una población de 6 697926 habitantes)	117 (dato sólo de la UNAH)	Movilidad reducida, Visual, Auditiva
Panamá	Censo 2000: 1.83 % (52 197 con respecto a una población de 2 839 177 habitantes). Predomina la discapacidad física, otro tipo y retraso mental	No existen registros El 2.5 % de la población con discapacidad tiene un título universitario según Censo 2000.	Deficiencia Física, Ceguera, Sordera y Parálisis Cerebral
Paraguay	Censo Nacional de Población y Viviendas (2002): 0.99% (51.146 de un total de 5.163.198)	135 (0.26 de la población con discapacidad) y 0.12 de los estudiantes en el nivel terciario de educación).	Predominan las discapacidades relacionadas a función corporal (A2-sensoriales y A7-relacionadas con el movimiento).
Perú	Censo Nacional 1993: 1.3 % (288 526 personas) y OPS (13.1%). Según Censo, predomina la pérdida de extremidades (28%), Ceguera (20.9), Sordera (14.4 %)	230 alumnos (Ministerio de Educación, 2005). Según Comisión Especial de estudio sobre Discapacidad, el 15 % de la población con discapacidad posee estudios superiores.	Sin precisar
República Dominicana	Censo (2002): 4.18 % (358.341 personas de 8.562.541)	17160 (4.60 %) han culminado o cursan estudios universitarios.	Sin precisar
Uruguay	Encuesta de Hogares (2003-2004): 7.6 % (260 000)	1.26 % (estimación del autor)	Sin precisar
Venezuela	OPS/OMS (2000): 10 % de la población (2.370.000) Instituto Nacional de Estadísticas (2001): 3,67 % (907.694 de 24.765.581) CONAPI (2003) 6 % (1.600.000)	417 estudiantes registrados por el MES, aunque los registros no son detallados. 136 de ellos tienen discapacidad visual, según Federación Venezolana de Instituciones de Ciegos.	Sin precisar

Fuente: INFORMES NACIONALES (Estudio Regional Integración de Personas con discapacidad a la Educación Superior, IESALC, 2005)

* Se utilizan datos estadísticos del estudio poblacional más reciente Fueron respetadas las categorías de discapacidad utilizadas por los autores.

La promoción de una Educación Superior abierta a la diversidad debe enfrentar el desafío de convertir los valores de la inclusión en acciones

Desafíos para una Educación Superior efectivamente abierta a la diversidad

Como resultado del diagnóstico realizado en el Estudio Regional, los participantes en el I Seminario Regional sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe, celebrado en Caracas el 14 y 15 de diciembre del 2005, aprobaron una Declaración Final que comienza por entender y valorar la dife-

rencia y la diversidad, así como el respeto a la dignidad y la igualdad de todos los seres humanos como principio inalienable de la Educación Superior (IESALC, 2005), instando a las IES a dictar normas afirmativas, diseñar y desarrollar programas permanentes y compromisos para la inclusión. En ella también se exhorta a los gobiernos y a las agencias de acreditación de la Educación Superior a tomar diferentes medidas en favor de las personas con discapacidad y en particular, para su inclusión en los estudios superiores. Concluye con la decisión de todos los participantes de:

1. Crear una Red Latinoamericana y del Caribe

■ Estudios de IESALC sobre el acceso de las personas con discapacidad a la Educación Superior

Argentina	Juan Carlos Pugliese (2005) <i>La integración de las personas con discapacidad en la educación superior en la República Argentina</i> (Equipo Técnico: Luciana Fernández Acquier, Marina Larrea)
Bolivia	Gabriela Vega S, Jorge Arias M, Magnolia Pacheco M y Alexandra Palomo M (2005) <i>Estudio sobre el tratamiento otorgado a personas discapacitadas en las universidades de Bolivia</i> (Asesor: Eduardo Bazzoli)
Brasil	Maria Teresa Moreno Valdés (coord.) (2005) <i>A Integração das Pessoas com Deficiência na Educação Superior no Brasil</i> (Equipo de Investigación: Geandra Cláudia Silva Santos, Iara Lacerda Vidal Vital, Marbênia Gonçalves Almeida Bastos, Maria de Lourdes Carvalho Nunes Fernández, Rita de Cássia Barbosa Paiva Magalhães)
Chile	Felicia González V. y Patricia Araneda C. (2005) <i>Integración de las personas con discapacidad en la educación superior en Chile</i>
Costa Rica	Roxana Stupp Kupiec (2005) <i>Integración de personas con discapacidad a las instituciones de Educación Superior en Costa Rica</i>
Cuba	Pedro Alfonso Alemán, Teresa Díaz Domínguez, Mercedes González Fernández-Larrea y Eurípides Valdés Lobán (2005) <i>Informe sobre integración de las personas con discapacidad en la Educación Superior Cubana</i>
Ecuador	Nelson Rodríguez Aguirre (2005) <i>Integración de las personas con discapacidad en la Educación Superior en Ecuador</i>
Guatemala	Julio César Díaz Argueta (2005) <i>La integración de las personas con discapacidad a la Educación Superior. Caso Guatemala</i>
Honduras	CEDAC (2005) <i>La integración de las personas con discapacidad en la educación superior en Honduras</i>
Panamá	Alexis Rodríguez Mojica (2005) <i>Informe sobre la integración de las personas con discapacidad en la educación superior en Panamá</i>
Paraguay	Yenny Aguilera, Oscar Serafín, Sixto Volpe, Mirna Aguilera, Martha Serafín, Micaela Marsal (2005) <i>Informe sobre Integración de las personas con discapacidad en la educación superior en el Paraguay</i>
Perú	Carmen Victoria Peredo Cavaza (2005) <i>Integración de las personas con discapacidad en la educación Superior en el Perú</i>
República Dominicana	Inmaculada Madera (2005) <i>La integración de las personas con discapacidad a la Educación Superior. Caso República Dominicana</i>
Uruguay	Rodolfo Léméz (2005) <i>La integración de las personas con discapacidad en la educación superior en el Uruguay</i>
Venezuela	Lucía Pestana Correia (2005) <i>Integración de personas con discapacidad en la educación superior en Venezuela</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

de Educación Superior para la Inclusión y la Diversidad, como espacio estratégico para el intercambio de experiencias y conocimientos, la realización de investigaciones conjuntas, la asesoría y el desarrollo de propuestas de la comunidad universitaria regional.

2. Promover la creación de redes similares en cada uno de los países o contribuir para fortalecer las existentes.
3. Llevar a cabo un Plan de Acción conjunto que abarca las siguientes acciones inmediatas:
 - a. Elaboración de propuestas para el fortalecimiento del marco legal para la inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe.
 - b. Elaboración de una guía de evaluación de las condiciones de inclusión y accesibilidad para las personas con discapacidad en la educación superior.
 - c. Realización de un programa regional de formación de docentes de educación superior en las áreas de diversidad, discapacidad y derechos humanos.
 - d. Recopilación y sistematización de los registros estadísticos sobre personas con discapacidad en la educación superior en la región.
4. Recomendar a los países y a la UNESCO la creación de una Convención Internacional sobre las Lenguas de Señas

Las decisiones adoptadas representan un desafío para los países, organizaciones, expertos y para las propias personas con discapacidad, en la lucha por una Educación Superior Inclusiva. En palabras de Both (2006), para mantener el futuro con vida, tenemos por delante la laboriosa tarea de relacionar los valores de la inclusión con las acciones, desarrollando prácticas efectivas que conviertan los sueños en realidades. ■

Capítulo 11

Repitencia y deserción universitaria en América Latina

Luis Eduardo González Fiegehen

*Este capítulo es una síntesis del estudio comparativo realizado por el autor, con base a los informes nacionales auspiciados por el IESALC, presentados en el **Seminario sobre el Rezago y la Deserción Universitaria en América Latina y el Caribe**, Talca, Chile, septiembre de 2005 (CINDA, IESALC). Los informes nacionales y las presentaciones en el seminario pueden consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve*

* Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master y doctor en Educación de la Universidad de Harvard. Se ha desempeñado como consultor de varias universidades, gobiernos y organizaciones internacionales en el tema de educación superior. Ha participado como autor, coautor o editor en más de 150 trabajos y más de 25 libros en temas educativos. Actualmente se desempeña como Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA y como investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIE

Antecedentes

A partir de diversos estudios nacionales en este artículo se pretende dimensionar la magnitud de la repitencia y deserción en los países de la Región latinoamericana y del Caribe, a nivel del sistema de educación superior y a nivel institucional, analizando los factores que inciden en ella, así como sus implicancias y posibles propuestas para paliarlas. Para ello se utiliza tanto información estadística agregada, como antecedentes cualitativos y datos ejemplificadores de carreras de mayor impacto y relevancia de las cuales se pudiera disponer de información desagregada.

La repitencia y la deserción son fenómenos que en muchos casos están concatenados, ya que la investigación demuestra que la repitencia reiterada conduce, por lo general, al abandono de los estudios. Tanto la repitencia como la deserción son siempre procesos individuales, si bien pueden constituirse en un fenómeno colectivo o incluso masivo, y ser estudiado como tal. En dicho caso, por lo general, se asocia a la *eficiencia del sistema*.

La repitencia se entiende como la acción de cursar reiterativamente una actividad docente, sea por mal rendimiento del estudiante o por causas ajenas al ámbito académico. La repitencia en la educación superior puede presentarse de varias formas de acuerdo al régimen curricular. Puede estar referida a todas las actividades

académicas de un período determinado (año, semestre o trimestre), o bien, a cada asignatura para el caso de currículo flexible. Esta última es la más frecuente en las universidades de la región.

Tanto la repitencia en un periodo como de una asignatura se refleja en el *atraso o rezago escolar*, es decir, en la prolongación de los estudios por sobre lo establecido formalmente para cada carrera o programa. Si bien rezago y repitencia no son conceptos unívocamente asociados, puesto que un repitente puede recuperarse tomando mayor carga académica, es más fácil medir el atraso escolar por la disponibilidad de datos. Como lo indica la experiencia, es particularmente difícil disponer de datos completos y confiables que permitan establecer indicadores de amplio espectro sobre la repitencia cuando hay currículo flexible. De ahí que comúnmente se acepte el atraso escolar como un indicador *proxy* de la repitencia, el cual será utilizado en el presente estudio. Para medir el atraso escolar en la educación superior se presenta una situación conflictiva ya que en la actualidad la tendencia es a simplificar las exigencias de titulación, y suprimir la categoría de egresado. En consecuencia, no se consignan datos sobre egresados ni se entregan estadísticas al respecto.

La deserción se puede definir como el proceso de abandono, voluntario o forzoso de la carrera en la que se matricula un estudiante, por la influencia positiva o negativa de circunstancias internas o

La repitencia y la deserción pueden constituirse en fenómenos colectivos o incluso masivos, y ser estudiados como tales. En dicho caso, por lo general, se asocian a la eficiencia del sistema

■ Recuadro 11.1 Consideraciones metodológicas

Una de las grandes dificultades para implementar estudios de repitencia y deserción en la educación superior en los países de la región es la ausencia de datos y la calidad de los mismos. Dada esta situación, se utilizaron modelos estimativos e indicadores que entregan resultados aproximados (proxies). Dichos indicadores permiten al menos dar una idea general y cuyos resultados no son contraintuitivos.

Cabe señalar que el estudio se focalizó solo en carreras universitarias de pregrado, incluyendo tanto a instituciones públicas como privadas.

Para realizar los estudios nacionales se estableció una pauta de trabajo común de modo de obtener resultados estandarizados y compatibles que permitieran tener una visión globalizada a nivel de la región en relación a los objetivos planteados.

Para el estudio se consideraron cinco factores: las estimaciones de la deserción global, el análisis de la deserción en

carreras específicas, la estimación de la repitencia para carreras específicas, el análisis de los factores e implicancias de la repitencia y la deserción y finalmente la estimación de costos.

Se consideraron en el estudio tres carreras, Derecho, Ingeniería Civil en Obras Civiles* y Medicina. El criterio para ello fue tener una representación para diferentes áreas del conocimiento. Además, eran carreras de relevancia significativa, con alta demanda. Por otra parte, se estimaba que las ingenierías eran carreras con alta deserción, mientras que en Medicina la deserción es menor y en Derecho suele darse una situación intermedia. Para las Ingenierías se optó por la especialidad de Obras Civiles por ser la más común.

Para ello se propuso considerar, en lo posible, cuatro instituciones, dos estatales y dos privadas, que fueran representativas a nivel nacional y ofrecieran las carreras señaladas

* En la mayoría de los países la denominación de Civil corresponde a las denominadas ingenierías largas, (5 a 6 años de duración) en comparación con otras como Ingeniería de Ejecución que son carreras de menor duración (cuatro años) En este caso se está tomando las carreras largas en la especialidad Civil, lo que en algunos países se denomina Ingeniería Civil Civil o Ingeniería Civil en Obras Civiles o Ingeniería Civil en Construcción.

■ Cuadro 11.1 Distribución de la población de 25 años o más según el nivel de instrucción terciaria por sexo.

Países	% Con estudios universitarios incompletos (entre 13 y 16 años de escolaridad)			% Con estudios universitarios completos (17 o más años de escolaridad)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Argentina	-	-	-	-	-	-
Bolivia	18,0	13,1	15,5	14,2	10,5	12,3
Brasil	-	-	-	-	-	-
Chile	10,8	10,6	10,7	9,6	7,3	8,4
Colombia	6,7	7,0	6,9	10,7	9,3	9,9
Costa Rica	-	-	5,0	-	-	10,0
Cuba	-	-	-	-	-	9,6
Guatemala	-	-	-	2,0	1,6	1,8
Honduras	-	-	-	-	-	11,8
México	8,0	6,0	7,0	6,0	3,0	5,0
Panamá	4,8	6,1	5,5	9,4	11,4	10,4
Paraguay	2,6	2,1	2,4	5,3	5,2	5,3
República Dominicana	16,8	19,8	18,3	8,8	10,3	9,6
Uruguay	-	-	-	4,4	4,2	4,3
Venezuela	4,8	5,4	5,2	10,1	11,8	11,0
Promedio	9,1	8,8	8,5	8,1	7,5	8,4

Fuentes: Elaborado en base a Informes nacionales y presentaciones en el Seminario Internacional "Rezago y Deserción en la Educación Superior" organizado por CINDA, IESALC y Universidad de Talca. Talca, Chile, septiembre del 2005

Menos del 20% de los adultos mayores de 25 años ha accedido a la universidad y menos de un 10% ha completado sus estudios universitarios

externas a él o ella¹. Algunos autores definen la deserción en la educación superior en forma más operativa como "la cantidad de estudiantes que abandona el sistema de educación superior entre uno y otro período académico (semestre o año). En este caso la deserción se calcula como el balance entre la matrícula total del primer período, menos los egresados del mismo período y más los alumnos reintegrados en período siguiente, lo cual genera el nuevo estado ideal de alumnos matriculados sin deserción."² Resulta obvio que la calidad de "desertor universitario" es de por sí transitoria, y puede revertirse siempre que el individuo decida hacerlo, en la medida que no haya impedimento alguno para retomar los estudios abandonados en algún momento.

Deserción temprana del sistema educativo y exclusión en el nivel terciario

El problema de la deserción debe analizarse en el

contexto social y económico de la región y particularmente teniendo una visión general de los sistemas educativos. Si bien la educación superior ha crecido notablemente en las últimas décadas, en la mayoría de los países una proporción mayoritaria y significativa de la población aún se mantiene en una condición de "exclusión". Es así como menos del 20% de los adultos mayores de 25 años ha accedido a la universidad y menos de un 10% ha completado sus estudios universitarios (ver cuadro 11.1).

Los esfuerzos realizados por los países para superar esta condición se reflejan en el crecimiento de la matrícula y en el incremento de las tasas de cobertura bruta para la población joven. Si bien comparativamente se puede constatar un avance sustantivo en comparación con la población adulta, aún se mantiene una mayoría excluida que deserta del sistema educativo sin acceder a los estudios universitarios.³

Por otra parte, la experiencia en la mayoría de los países muestra que la distribución de la cobertura bruta no es igual para los diferentes quintiles

1. Universidad de la República de Uruguay. Comisión Sectorial de Enseñanza Bases del llamado a proyectos de investigación: deserción estudiantil año 2003.

2. ICFES La Educación Superior en Colombia Resumen estadístico 1991-1999 s/f

3. Cabe señalar que si bien el incremento de la matrícula en América Latina y el Caribe es notable es menor que lo ocurrido en otras regiones.

■ Recuadro 11.2 Cálculo de la Eficiencia de Titulación

La eficiencia de titulación "E" del sistema, se define como la proporción de estudiantes "T" que se titulaba en un año "t", en comparación con la matrícula nueva en primer año "N", en el tiempo correspondiente a una duración "d" de las carreras establecidas en los planes de estudios oficiales. Es decir:

$$E = T_{(t)} / N_{(t-d)}$$

Para calcular la duración promedio de las carreras, en caso de que no se pudiera obtener el dato exacto, se hizo una estimación gruesa de la duración promedio de las carreras de pregrado (licenciaturas), en cinco años. Para evitar posibles distorsiones debido a situaciones especiales en algún año determinado, el cálculo hizo para los últimos cinco años.

de ingreso. En el quintil más alto es, en muchos casos, similar a la de países desarrollados mientras que en los quintiles más bajos la exclusión es mucho mayor. En consecuencia, el incremento previsible de la población estudiantil universitaria ocurrirá en los quintiles de menores ingresos los cuales, debido a su menor capital cultural, en el contexto de la cultura dominante, debiera tender a que la repitencia y la deserción universitaria aumenten en los próximos años si no se establecen políticas y estrategias adecuadas.

Deserción global en los sistemas de Educación Superior

La deserción global a nivel de los sistemas de educación superior se estimó sobre la base de la "eficiencia de titulación" o eficiencia académica, entendida como la proporción de estudiantes que se titula en un año en comparación con los que ingresan en el año correspondiente a la duración de las carreras. El cálculo se hizo para el promedio de los últimos cinco años.

Si bien se trata de un estimador y no de una proporción exacta, se puede señalar que con excepción de Cuba, anualmente se gradúan, en un período normal, del orden del 43% de los que ingresan (que a manera de indicador proxy podría considerarse como los graduados para la cohorte de ingreso en el tiempo duración estipulada en cada carrera, lo cual implica que la deserción sería del orden del 57% asumiendo que la tasa de repitencia es similar al incremento por titulados rezagados). Esta situación, por cierto no es satisfactoria (ver cuadro 11.2).

■ Cuadro 11.2 Eficiencia de titulación promedio para los últimos cinco años según tipo de institución

Países	Promedio del último quinquenio		TOTAL
	Universidades Públicas	Universidades Privadas	
Argentina			
Bolivia			26,7
Brasil	26,0	46,0	41,0
Chile	50,0	37,4	46,3
Colombia	49,0	49,0	49,0
Costa Rica*	46,0	73,0	
Cuba	75,0		75,0
Guatemala	24,2	12,8	
Honduras			51,0
México			
Panamá	58,0		
Paraguay	67,0	21,0	
República Dominicana	24,0		24,0
Uruguay	28,0	28,0	28,0
Venezuela	40,0	57,0	48,0
Promedio	44,3	40,5	43,2

Fuentes: Elaborado en base a Informes nacionales y presentaciones en el Seminario Internacional "Rezago y Deserción en la Educación Superior", organizado por CINDA, IESALC y la Universidad de Talca. Talca, Chile, septiembre de 2005. Nota * Considera solo dos Universidades

Al analizar los datos según el tipo de institución se puede observar que el orden de magnitud de la eficiencia de titulación es similar para universidades públicas y privadas, siendo levemente superior en las públicas si bien esa situación no se presenta en todos los países.

Al desglosar los datos por área del conocimiento se observa que la mayor eficiencia de titulación se da en las áreas de Salud, Educación, Derecho y Administración y Comercio, mientras que las más bajas corresponden a Humanidades e Ingeniería (ver cuadro 11.3).

El análisis por sexo indica que en promedio la eficiencia de titulación para las mujeres es mayor que para los hombres. Sin embargo, en algunos países como Cuba y Uruguay el indicador es prácticamente igual para ambos sexos (ver Gráfico 11.1)

Deserción en carreras específicas

Estimación basada en estadísticas nacionales

Para hacer la estimación basada en estadísticas nacionales se utilizó el mismo modelo de cálculo

La mayor eficiencia de titulación se da en las áreas de Salud, Educación, Derecho y Administración y Comercio, mientras que las más bajas corresponden a Humanidades e Ingeniería

■ Cuadro 11.3 Eficiencia de titulación promedio para los últimos cinco años según área del conocimiento

Países	Promedio del último quinquenio										TOTAL
	Agropecuaria	Arte y Arquitectura	Ciencias Básicas	Ciencias Sociales	Derecho	Humanidades	Educación	Tecnología e Ingeniería	Salud	Administración y Comercio	
Argentina								17,6			17,6
Bolivia											26,7
Brasil	60,6		48,0		65,5		87,7	57,0	76,2	51,0	
Chile	36,0	36,7	40,2	54,6	21,5	20,0	72,9	51,1	62,5	50,6	46,3
Colombia											49,9
Costa Rica	30,0	34,0	35,0	49,0	48,0	28,0	64,0	34,0	50,0	40,0	46,0
Cuba	70,5	74,0	76,8	84,0	81,0		65,2	76,3	80,8	91,4	75,0
Guatemala	30,5	8,6	8,3	10,6	25,9	22,4	11,0	14,7	21,1	13,5	17,2
Honduras				39,0			13,9	13,5	21,4		
México	44,0		36,0	50,0		39,0	39,0	40,0	57,0	50,0	47,0
Panamá	26,0	42,0	70,0	82,0	76,0	30,0	66,0	56,0	71,0	57,0	58,0
Paraguay*	46,0	93,0	35,0	59,0				54,0	82,0	62,0	67,0
Rep. Dominicana	27,0	15,0	17,0	22,0	29,0	15,0	43,0	14,0	34,0		24,0
Uruguay**	52,6	20,0	15,2	13,8	27,6	4,8		33,2	40,6	27,0	28,0
Venezuela	37,4	43,5	23,7	57,8	66,7	25,7	25,3	38,6		53,6	56,9
Promedio	41,9	40,8	36,8	47,4	49,0	23,1	48,8	38,5	54,2	49,6	43,0

Fuente: Elaborado sobre la base de los informes nacionales IESALC. Notas: * Solo considera Universidades Públicas ** Solo Universidad Estatal.

de la "eficiencia de titulación". Se consideró igualmente el promedio de los últimos cinco años de modo de augurar una mayor estabilidad de los datos (cuadro 11.4).

Al igual que lo encontrado en la literatura, los datos en términos agregados confirman que la eficiencia de titulación es mayor en la carrera de Medicina, es menor en Ingeniería en Obras Civiles, mientras que en Derecho se da una situación intermedia.

Cálculo basado en datos reales de seguimiento de cohortes de ingreso

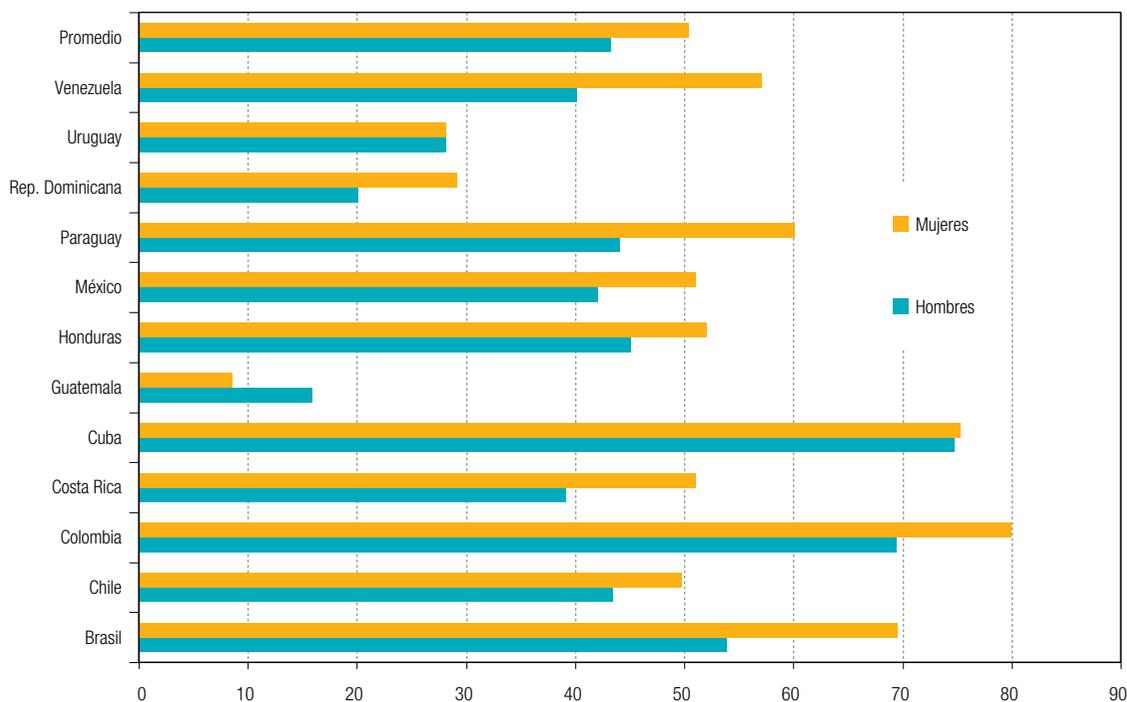
Para esta modalidad se utilizó directamente el cálculo de la deserción considerando datos reales de distintas universidades, normalmente dos públicas y dos privadas. Los resultados indican que la deserción es del orden del 40% para Derecho, 38% en Ingeniería y de 32% para la carrera de Medicina. Los datos señalan, además, que no se presentan

diferencias sustantivas entre hombres y mujeres siendo en todas las carreras mayor la deserción de los varones (ver cuadro 11.5).

Con el propósito de mejorar y perfeccionar el cálculo, se utilizó el concepto de **deserción ajustada** para lo cual se asume que la mitad de los estudiantes que aún permanecen estudiando, finalmente termina su carrera y que la otra mitad deserta.

Al comparar el promedio de los datos agregados por carreras específicas de todos los países considerados en el estudio, calculados sobre la base de estadísticas nacionales y por la vía de estudios de cohortes con datos reales, se observa que tienen el mismo orden de magnitud. En el caso de Derecho la diferencia es de 0,1% en Ingeniería de 6,0% y en Medicina de 6,9%. Para el caso de Medicina y Derecho los datos nacionales de deserción están levemente subestimados y en el caso de Ingeniería sobreestimados (Ver cuadro 11.7).

■ Gráfico 11.1 Eficiencia de titulación para el período 1999-2003 según sexo



En todo caso los resultados del análisis por carreras específicas ratifican la magnitud del problema, si bien dan cuenta de las diferencias que se dan en algunas carreras como Medicina que aparece con una menor deserción que las otras dos carreras estudiadas.

Rezago y repitencia

Como lo indica la experiencia, la deserción en muchos casos está concatenada con la repitencia reiterada. Pero incluso, más allá de aquello, son muy pocos los estudiantes que se gradúan en el tiempo estipulado en los planes de estudios.

Si bien repitencia y rezago no son sinónimos, ya que el rezago o atraso puede recuperarse, por ejemplo, con una mayor carga académica, no hay otra forma de hacer una estimación de la repitencia, sobre todo en los casos de currículo flexible, sino es a través del tiempo excedido en graduarse.

En el caso de Derecho e Ingeniería la tasa de graduados en los tiempos estipulados no alcanza a uno de cada cinco y si no se considera el caso cubano que tiene mejores tasas, esta proporción desminuye a prácticamente uno de cada 20 estudiantes en Derecho y uno de cada diez en Ingeniería. En Medicina, probablemente por las

condiciones en que se imparte la carrera y las exigencias de titulación para poder ejercer, la tasa de graduación oportuna es mayor. (Ver cuadro 8).

Si bien no para todos los países hay datos completos, se estima que en Costa Rica solo el 10% del nivel de licenciatura se gradúa en el tiempo estipulado. En el caso de Panamá más de la mitad de los estudiantes de Derecho prolonga sus estudios más de siete años, en Medicina la mitad se recibe solo con un año de atraso y en Ingeniería el 36,4% se demora más de lo previsto

Estimación de costos

Una de las implicancias más importantes de la repitencia y la deserción es el costo que ello implica para los países. La debilidad de los datos hace muy difícil el cálculo de dichos costos. Sin embargo, es posible intentar algunas estimaciones gruesas en relación a los costos directos.

Los resultados muestran cifras muy disímiles que varían entre los 2 y los 415 millones de dólares anuales, siendo en promedio lo que induce a postular que la confiabilidad de los datos no es suficiente, si bien la tendencia es que en las instituciones privadas el gasto sería mayor. (Ver cuadro 11.9).

Son muy pocos los estudiantes que se gradúan en el tiempo estipulado en los planes de estudios

■ Cuadro 11.4 Eficiencia de titulación para el período 1998-2002 para carreras específicas (basado en estadísticas nacionales)

Países	Derecho	Ingeniería en Obras Civiles	Medicina
Argentina			
Bolivia	43,0	30,0	42,0
Brasil (1)	91,7	88,9	97,3
Chile	20,9	34,4	96,0
Colombia			
Costa Rica (2)	65,0	42,0	96,5
Cuba	91,0	67,7	87,0
Guatemala	25,9	18,7	32,0
Honduras	52,2	20,4	49,2
México	62,0	44,0	52,0
Panamá	57,0	42,0	97,0
Paraguay (5)	49,0	(6) 55,0	99,0
República Dominicana	30,0	19,0	37,0
Uruguay	27,6	(3) 33,2	(4) 40,6
Venezuela	66,7	38,6	100
Promedio	46,8	38,2	70

Fuente: Elaborado en base a los estudios nacionales. Notas: (1) Promedio sin considerar al año 2000 en Medicina. (3) Incluye todas las Ingenierías. (4) Incluye todas las carreras del área de salud. (5) Solo considera universidades públicas (falta de datos)

■ Recuadro 11.3 Cálculo de la Deserción

Para hacer el cálculo de la deserción en cada institución, se tomó para cada carrera la cohorte que ingresó tres años antes que el período normal de duración de la carrera. Por ejemplo, si la carrera de Ingeniería en Obras Civiles tenía una duración de seis años se tomó la cohorte que ingresó hace nueve años. Luego se estableció para dichas cohortes la cantidad de estudiantes que se titularon en el año (t), que correspondía al período normal de duración de la carrera (d), la cantidad que se titularon un año más tarde (t+1), dos años más tarde (t+2) y tres años después (t+3) respectivamente, y aquellos que aun no se titulaban y aún seguían estudiando. Los estudiantes de la cohorte de ingreso que no estaban en ninguna de las categorías anteriores, corresponden a los desertores.

El porcentaje de deserción específica que entrega el cálculo anterior se perfeccionó asumiendo que la mitad de los estudiantes que aún permanecían estudiando terminaría finalmente su carrera.

Causas, implicancias y propuestas para superar la repitencia y la deserción

Causas de la deserción

Del análisis de las entrevistas a desertores y autoridades y de los datos recogidos en los estudios se desprende que las principales causas o factores incidentes en la deserción se pueden agrupar en cuatro categorías: las externas al sistema de educación superior, las propias del sistema e institucionales, las causas académicas, y las de carácter personal de los estudiantes.

- Entre las causas externas las principales son: las condiciones socioeconómicas tanto del estudiante como del grupo familiar (el lugar de residencia; nivel de ingresos; nivel educativo de los padres; el ambiente familiar, la necesidad de trabajar para mantenerse o aportar a su familia). Esta situación afecta con mayor fuerza a los quintiles de menores ingresos. Por ello el tema financiero y de la eficiencia en el gasto se hace más crítico.
- Entre las causas propias del sistema e institucionales están: el incremento de la matrícula, particularmente en los quintiles de menores ingresos que requieren de mayor apoyo debido a su deficiente preparación previa; la carencia de mecanismos adecuados de financiamiento del sistema en especial para el otorgamiento de ayudas estudiantiles, créditos y becas; las políticas de administración académica (ingreso irrestricto, selectivo sin cupo fijo o selectivo con cupo); el desconocimiento de la profesión y de la metodología de las carreras; el ambiente educativo e institucional y la carencia de lazos afectivos con la universidad.
- Entre las causas de orden académico se pueden considerar: la formación académica previa, los exámenes de ingreso, el nivel de aprendizaje adquirido, la excesiva orientación teórica y la escasa vinculación de los estudios con el mercado laboral, la falta de apoyo y orientación recibida por los profesores, la falta de información al elegir la carrera; la carencia de preparación para el aprendizaje y reflexión autónoma, los requisitos de los exámenes de grado en la selección de la carrera; la excesiva duración de los estudios, la heterogeneidad del estudiantado y la insuficiente preparación

■ Cuadro 11.5 Tasa de deserción para carreras específicas según sexo (basado en seguimiento de cohortes)

Carrera	DERECHO			MEDICINA			INGENIERIA EN OBRAS CIVILES		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Argentina									
Bolivia	45,0	40,0	43,0	42,0	41,0	42,0	31,0	25,0	30,0
Brasil									
Chile	50,0	46,0	48,0	5,0	12,0	8,0	17,0	19,0	17,0
Colombia									
Costa Rica									
Cuba	10,4	19,9	17,6	10,8	11,1	10,9	48,1	55,8	50,0
Guatemala			45,8			34,5			13,5
Honduras	19,6	22,0	20,9	64,6	32,3	50,9	56,4	27,3	50,6
México	51,0	44,0	48,0	40,0	39,0	40,0	70,0	58,0	68,0
Panamá	44,1	32,7	37,8	47,8	52,5	50,0	37,2	34,4	36,5
Paraguay 1				14,5	13,2	13,9			
Rep.Dominicana	58,8	52,6	55,4	42,0	37,2	38,6	63,0	60,0	62,0
Uruguay			47,0						12,0
Venezuela									
Promedio Deserción	39,8	36,7	40,4	33,3	29,8	32,1	46,1	39,9	37,7

Fuente: Elaborado en base a los estudios nacionales. Nota (1) *considera solo universidades públicas

de los profesores para enfrentar la población estudiantil que actualmente ingresa a las universidades. En términos concretos en uno de los estudios se constataba que las principales diferencias entre desertores y no desertores son: la preferencia en la elección de la carrera; las calificaciones de la enseñanza media; y el puntaje en las pruebas de selección.

- Entre las causas personales de los estudiantes cabe enumerar aspectos de orden tanto motivacionales como actitudinales tales como: la condición de actividad económica del estudiante, aspiraciones y motivaciones personales, la disonancia con sus expectativas, su insuficiente madurez emocional las aptitudes propias de su juventud; el grado de satisfacción de la carrera, las expectativas al egreso de la carrera en relación con el mercado laboral, dificultades personales para la integración y adaptación, dedicación del alumno, falta de aptitudes, habilidades o interés por la carrera escogida.

Implicancias de la repitencia y la deserción

En cuanto a las implicancias se pueden distinguir tres categorías: sociales, institucionales y personales.

- Entre las sociales está la retroalimentación del círculo de la pobreza y la gestación de una “capa social” de frustrados profesionales, con posible disminución del aporte intelectual y el potencial aumento del subempleo. Adicionalmente se incrementa el costo para el país de la educación asociada a una suboptimización de los recursos debido al costo de la deserción.
- Entre las institucionales está la limitación para cumplir la misión institucional y un descenso en los índices de eficiencia y calidad. De igual manera tiene implicancias económicas debido a los menores ingresos por matrícula y a los costos adicionales para las universidades tanto públicas como privadas.
- Entre las personales está el disgusto, la frustración y la sensación de fracaso de los repitentes y desertores con los consiguientes efectos en su salud física y mental. Asimismo, se produce una pérdida de oportunidades laborales dadas las menores posibilidades de conseguir empleos satisfactorios y la postergación económica por salarios más bajos, con los consiguientes impactos en los costos en términos individuales y familiares.

La repitencia y la deserción contribuyen a la retroalimentación del círculo de la pobreza y la gestación de una capa social de frustrados profesionales

■ Cuadro 11.6 Tasa de deserción ajustada para carreras específicas según sexo (datos de seguimiento de cohortes)

Carrera / Sexo	DERECHO			MEDICINA			ING. EN OBRAS CIVILES		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Argentina									
Bolivia	62,0	58,0	60,0	50,0	51,0	50,0	54,0	40,0	52,0
Brasil			5,3			19,3			41,5
Chile	55,0	51,0	53,0	6,0	12,0	8,0	26,0	27,0	26,0
Colombia									
Costa Rica	38,3	28,8	32,6	34,5	30,4	31,6	60,2	44,4	55,5
Cuba	10,4	19,9	17,6	10,8	11,1	10,9	48,1	55,8	50,0
Guatemala			70,0			47,4			48,3
Honduras	52,3	54,7	53,6	78,0	59,0	70,0	75,0	59,2	71,9
México	54,0	47,0	51,0	43,0	41,0	42,0	74,0	62,0	72,0
Panamá	61,7	49,2	54,9	47,8	52,5	50,0	44,0	41,0	43,2
Paraguay						9,6			
Rep. Dominicana	69,6	62,0	65,5	50,2	49,0	49,0	74,3	67,0	72,2
Uruguay			61,2			37,4			56,4
Venezuela									
Promedio deserción ajustada	49,9	46,2	45,8	39,6	37,9	34,6	54,5	47,8	51,2
Promedio Eficiencia titulación estimada	50,1	53,8	54,2	60,4	62,1	65,4	45,5	52,2	48,8

Fuente: Elaborado sobre la base de informes nacionales

Propuestas para superar la repitencia y la deserción

En referencia a las propuestas para disminuir la deserción y rezago se plantearon en tres niveles.

- A nivel de sistema de educación superior se propuso: profundizar en el diagnóstico, realizando estudios nacionales y generando esquemas básicos de medición; mejorar los sistemas y pruebas de selección; diseñar observatorios laborales; mejorar los sistemas de información pública; profundizar en la definición de estándares de calidad y el énfasis en la eficiencia académica en los procesos de evaluación. Asimismo, se planteó mejorar la articulación con la educación media, facilitar la movilidad institucional, y otorgar mayor apoyo financiero y becas.
- A nivel institucional y académico se planteó: mejorar los mecanismos de detección temprana, identificar grupos de riesgo, otorgar apoyo tutorial integral al estudiante, mejorar la orientación vocacional, realizar seguimiento estudiantil y mejorar la administración curricular, entregar certificaciones tempranas y salidas intermedias.
- A nivel pedagógico se planteó: incrementar la autoestima y autoconocimiento; crear redes de apoyo; trabajar la motivación y autodeterminación; perfeccionar los procesos cognitivos y metacognitivos; incorporar el manejo y control de la ansiedad; considerar los estilos de aprendizaje, la atención, la concentración y los distintos tipos de inteligencias; incorporar sistemas de nivelación y remediales (por ejemplo cursos de nivelación para los estudiantes que no aprueban los exámenes de ingreso y cubrir el desfase del bachillerato en materias fundamentales cuyos contenidos son deficientes), el establecimiento de ciclos generales de conocimientos básicos, generar condiciones adecuadas para el aprendizaje (métodos, infraestructura y recursos); establecer innovaciones curriculares (perfiles y enseñanza por competencias y fortalecer la metodología de resolución de problemas); establecer currículos más flexibles; establecer una titulación directa con un trabajo de investigación desarrollado en el último año; realizar cambios metodológicos; incorporar TIC's; lograr el perfeccionamiento pedagógico de los docentes y mejorar los pro-

■ Cuadro 11.7 Comparación entre la estimación de la eficiencia de titulación estimada y la calculada en instituciones ejemplificadoras

	Derecho		Ingeniería en obras civiles		Medicina	
	Estadísticas nacionales	Seguimiento cohorte	Estadísticas nacionales	Seguimiento cohorte	Estadísticas nacionales	Seguimiento cohorte
Argentina						
Bolivia	43	40	30	48	42	50
Brasil			88,9	58,5	97,3	80,7
Chile	20,9	47	34	74	96	92
Colombia						
Costa Rica	65	67,4	42	44,5	96,5	68,4
Cuba	91	82,4	67,7	50	87	89,1
Guatemala	25,9	30	18,7	51,7	32	52,6
Honduras	52,2	46,4	20,4	28,1	49,2	30
México	62,0	49,0	44,0	28,0	52,0	58,0
Panamá	57	45,1	42	56,8	97	50
Paraguay	49		55		99	86,1
República Dominicana	30	34,5	19	27,8	37	51
Uruguay	27,6	38,8	33,2	43,6	40,6	62,6
Venezuela	66,7	60	38,6		99	
Promedio eficiencia de titulación	49,2	49,1	41,0	46,5	71,1	64,2
Promedio de la deserción Estimada	50,8	50,9	59,0	53,5	28,9	35,8

cesos de evaluación; la detección temprana de posibles desertores, prevenir y darles el apoyo necesario y determinar los momentos problemáticos. Informar y orientar sobre las distintas ramas científicas, con énfasis en aspectos de destrezas requeridas así como en las oportunidades del mercado profesional; acordar convenios con sectores productivos para prácticas de internado y para la realización de investigaciones; establecer un diseño y administración curricular apropiado; generar procesos administrativos eficientes y dar orientación al estudiante con riesgos de desertar.

Comentario final

A partir de los resultados de los estudios realizados en los distintos países se puede concluir que:

- Se ha generado un gran interés por el tema de la repitencia y la deserción en América Latina y el Caribe, ya que se ha detectado como un problema relevante y potencialmente de mayor impacto, debido al incremento de la matrícula en la educación superior y la creciente incorporación de sectores de menores ingreso y

■ Cuadro 11.8 Tasa de Titulación en tiempo normal de duración de la carrera (en base a datos de seguimiento de cohortes)

PAÍSES	DERECHO	INGENIERÍA EN OBRAS CIVILES	MEDICINA
Argentina			
Bolivia	5,0	4,0	1,0
Brasil*		6,1	9,1
Chile	19,0	15,0	52,0
Colombia			
Costa Rica*			
Cuba	80,8	34,3	87,8
Guatemala	2,2	4,6	7,3
Honduras	3,5	2,9	1,7
México	13,1	3,9	15,6
Panamá	5,6	43,0	33,6
Paraguay			67,0
República Dominicana	3,4	4,0	60,0
Uruguay			
Venezuela			
Promedio	17,1	14,2	35,5
Promedio sin considerar Cuba	5,6	11,7	30,9

■ Estudios del IESALC sobre repitencia y deserción

Argentina	Alberto Dibbern y Julia Sannuto (2005) <i>Deserción y repitencia en la educación superior universitaria argentina</i>
Bolivia	Eduardo Cortez Baldiviezo (2005) <i>Estudio sobre repitencia y deserción en la educación superior de Bolivia</i>
Brasil	Natalia Pacheco de Lacerda (2005) <i>O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil</i>
Chile	Luis Eduardo González F.(2005) <i>Estudio sobre repitencia y deserción en la educación superior chilena</i>
Colombia	Carolina Guzmán Ruiz (2005) <i>Factores determinantes de la retención y programas de apoyo para el acompañamiento de los estudiantes (Presentación)</i>
Costa Rica	María Isabel Brenes Varela (2005) <i>Estudio sobre repitencia y deserción en la educación superior universitaria de Costa Rica</i>
Cuba	José Luis Almunias Rivero y otros (2005) <i>Estudio sobre la repitencia y las bajas en la educación superior: Cuba.</i>
Guatemala	José Humberto Calderón Díaz (2005) <i>Estudio sobre la repitencia y deserción en la educación superior de Guatemala</i>
Honduras	Abel Obando Motiño (2005) <i>Estudio sobre la repitencia y deserción en educación superior en Honduras</i>
México	Alejandra Romo López y Pedro Hernández Santiago (2005) <i>Deserción y repitencia en la educación superior en México</i>
Panamá	Vielka de Escobar (Colaboradoras: Nixa Delgado de Tirado, Omayra Fruto de Santana y Dolores Hernández) (2005) <i>Estudio sobre la deserción y repitencia en la educación superior en Panamá</i>
Paraguay	Mónica B. Basualdo Navarro (2005) <i>Deserción y repitencia en la educación superior universitaria en Paraguay</i>
República Dominicana	Mayra Brea de Cabral (2005) <i>Deserción en la educación superior pública en República Dominicana</i>
Uruguay	Marcelo Boado (2005) <i>Una aproximación a la deserción estudiantil universitaria en Uruguay</i>
Venezuela	Jesús González (2005) <i>Deserción y repitencia en la educación superior venezolana (Presentación)</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

Una de las acciones pendientes es la consolidación de un campo conceptual cuyo estado de desarrollo es aun incipiente

menor preparación previa para incorporarse a la universidad por lo cual resultan potencialmente más vulnerables.

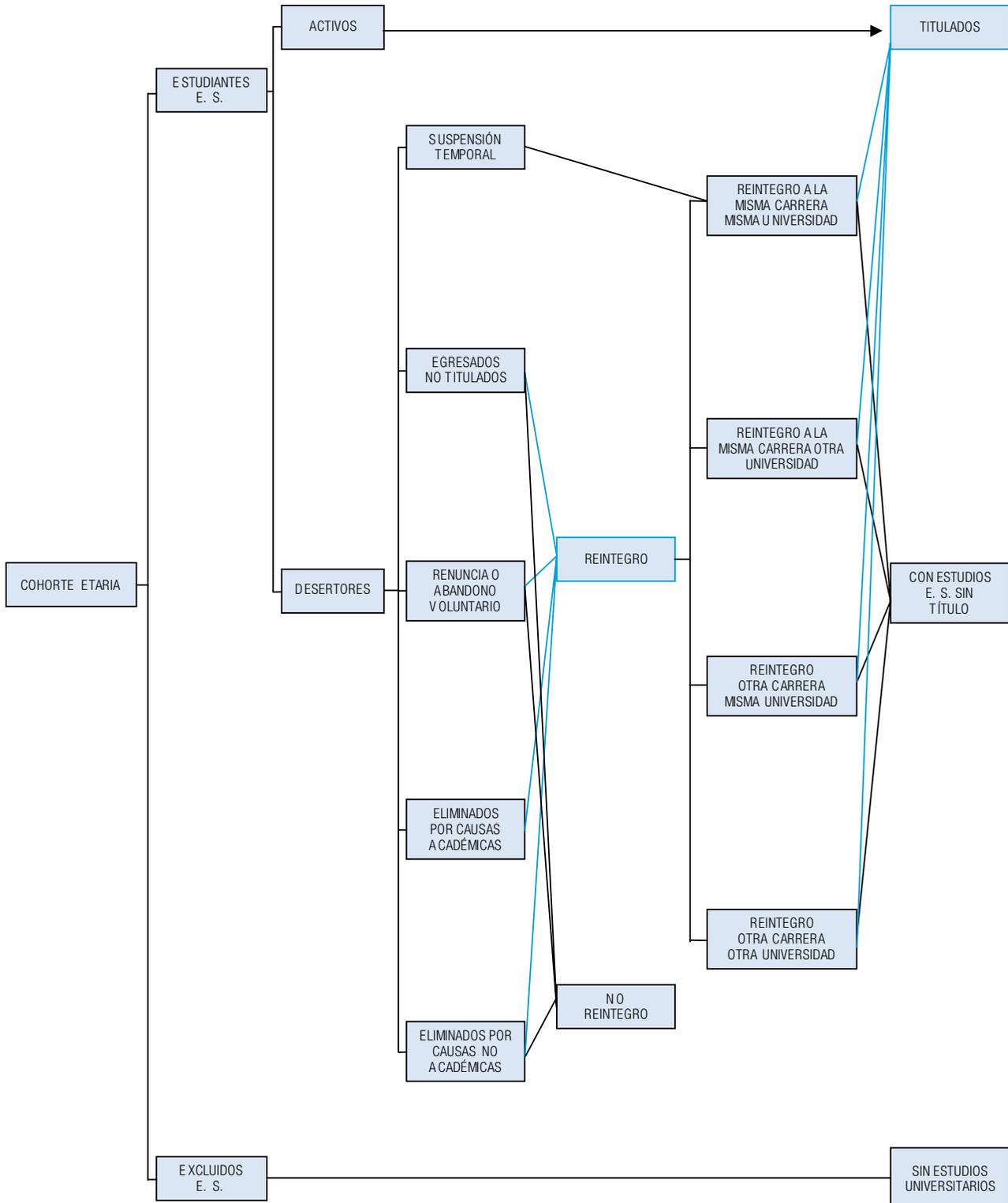
- Existe consenso en que el tema de la deserción se perfila como una tendencia relevante para los próximos años por lo señalado anteriormente.
- El nivel de desarrollo en el tema, tanto en lo conceptual como en la investigación empírica es aún incipiente en la región. En general, las universidades están en una etapa exploratoria.
- La incorporación del tema de la deserción implica un cambio profundo en la docencia, debido la centralidad del estudiante como el actor fundamental de toda acción educativa.

Por otra parte, los resultados obtenidos implican grandes desafíos por lo cual es necesario emprender varias tareas para disminuir la repitencia y deserción y aminorar su impacto en las personas y

los sistemas educativos. En tal sentido:

- Una de las acciones pendientes es la consolidación de un campo conceptual cuyo estado de desarrollo es aun incipiente y requiere de mayor elaboración.
- Se requiere asimismo avanzar en la definición de conceptos y consolidar un lenguaje colectivo ampliamente compartido a nivel regional.
- De igual manera es necesario avanzar en el perfeccionamiento de los cuadros docentes, de modo que puedan asumir su función formadora con una perspectiva que los transforme principalmente en generadores y certificadores del aprendizaje, pero sin desconocer su responsabilidad en la enseñanza.
- También, es fundamental profundizar en la investigación experimental, para establecer las ventajas, desventajas y riesgos de utilizar di-

■ Gráfico 11.2 Trayectorias potenciales de estudiantes y desertores



■ Cuadro 11.9 Estimación del costo directo anual de la deserción

Tipo de institución	Gasto por abandono (US \$)		
	Universidades Estatales	Universidades Privadas	TOTAL
Argentina			
Bolivia			3,9
Brasil			
Chile	53,8	44,7	96,2
Colombia			
Costa Rica			
Cuba			
Guatemala	3,1	10,4	13,5
Honduras			
México	141,0	145,0	415,0
Panamá	6,2		
Paraguay	1,2	1,0	2,2
República Dominicana	2,8		
Uruguay			
Venezuela			
Promedio	34,7	50,3	106,2

Fuente: Elaborado en base de los informes de los países

ferentes modelos y procedimientos con el fin de evitar incursiones innecesarias con gastos de tiempo y recursos.

- Se requiere que las redes de universidades y organismos internacionales especializados generen instancias de cooperación y mecanismos para compartir experiencias, con el fin de beneficiarse mutuamente y optimizar recursos disponibles.

En síntesis el gran desafío es, por una parte, incrementar la cobertura, la que en América Latina ha crecido a menor ritmo que en otros continentes y por otra, disminuir la repitencia y deserción. También, mejorar la empleabilidad que es un aspecto relevante ya que esta reproduce la segmentación. ■



Las Instituciones
repiensando su papel

Capítulo 12

La formación docente en la región: de las normales a las universidades

Ramón Ulises Salgado Peña

El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo sobre las instituciones de formación docente en los países de América Latina y el Caribe que actualmente prepara el autor con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC. Los informes nacionales fueron presentados y discutidos en el Seminario Regional sobre “La Situación y Perspectivas de las Instituciones de Formación Docente en América Latina”, Copán, Honduras, 6 y 7 de septiembre de 2004 (Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, IESALC).

* Rector Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Como formación universitaria, es graduado de la Iowa State University, Estados Unidos, con Maestría en Sociología Rural; graduado de la Universidad Rodrigo Facio de Costa Rica con una Licenciatura en Sociología; y un profesorado en Ciencias Sociales de la Escuela Superior del Profesorado de Honduras, actualmente Universidad Pedagógica Nacional. Entre sus publicaciones más recientes está La Educación Superior en Honduras, investigación nacional.

Desarrollo Histórico de las Instituciones Formadoras de Docentes.

Creación de las Escuelas Normales. Formación de Maestros de Primaria. Siglo XIX

Las primeras escuelas normales eran instituciones de nivel medio encargadas de la formación de maestros de educación primaria

A mediados del siglo XIX, los diferentes estados de la región se plantean como uno de sus objetivos, desarrollar la educación primaria y organizar la formación de futuros maestros en las escuelas normales creadas para tal efecto. Estas escuelas impulsan desde el inicio toda una visión al considerar que el magisterio, más que una profesión encargada simplemente de enseñar a leer, escribir, conocimientos básicos de matemáticas y enseñar las ciencias, las letras y algún oficio, debe preocuparse por formar ciudadanos, educar las futuras generaciones que el país necesita para impulsar la conformación de los estados nacionales que se organizan gradualmente en la región en la época posterior a la independencia.

En América del Sur, el Perú organiza su primera escuela normal de varones en 1822 bajo el modelo lancasteriano y en 1933 se funda la normal femenina (Robles, 2004)¹. En 1842 Chile crea la Escuela Normal de Preceptores (Avalos, 2004)² y Argentina inicia la Escuela Normal del Paraná a iniciativa en ambos casos del educador argentino Domingo Faustino Sarmiento (Báez Osorio, 2004)³. En Colombia se organiza el sistema normalista con la creación de la Escuela Normal Central de Bogotá y luego las de cada uno de los nueve estados soberanos federados (Báez Osorio, 2004)⁴. Ecuador hace lo propio en 1889 al organizar la normal de varones y en 1901 la normal de señoritas (Abendaño Briceño, 2004)⁵. En Bolivia en 1909 se funda la escuela normal de maestros y preceptores de Sucre bajo el liderazgo de una misión belga y

posteriormente, se crea en 1930, la escuela normal indígena Warisata (Lozada Pereira, 2004)⁶. En el caso de Uruguay, el proceso se inicia en 1885 con la inauguración del nuevo local para concentrar a los institutos normales de Montevideo y de esta manera profesionalizar la carrera docente magisterial (Caraballo, 2004)⁷

En el caso de México, Cuba y República Dominicana la situación fue la siguiente: La primera escuela normal de México es fundada en 1822 por iniciativa de la compañía lancasteriana, pero es durante la época de Porfirio Díaz donde se consolida el normalismo en México con la finalidad de educar unificadamente en un país de contrastes territoriales y culturales (Santillán Nieto, 2003)⁸. En Cuba se organizaron 6 escuelas normales antes de 1959, de acuerdo a la división política administrativa de aquella época (Fiallo Rodríguez, 2004). En la República Dominicana, la educación normal se institucionaliza con la emisión de la ley para el establecimiento de las escuelas normales entre 1863 y 1916 (González, 2004).

En Centro América, Nicaragua funda la primera escuela normal de señoritas en 1908 y en 1913 inicia sus labores el instituto pedagógico de Managua para varones (Sequeira y otros, 1996)⁹. En Panamá la escuela normal de varones fue abierta en 1872, para 1880 el estado había ampliado la cobertura educativa y aumenta la creación de escuelas normales para cubrir la demanda de maestros (Báez Osorio, 2004)¹⁰. En Honduras, la primera escuela normal lancasteriana funcionó entre 1836 y 1840. Después, entre 1875 y 1887 se amplía la formación normalista al emitirse acuerdos para la creación de las normales en diferentes regiones del país. En 1905 se funda la escuela normal de señoritas y en 1906 la escuela normal de varones en la capital. (Inestroza, 2003)¹¹. En Costa Rica se crea la primera escuela normal en 1914 y en 1950 se funda la de Heredia que posteriormente dará origen a la Universidad Nacional de Costa Rica (Sol Arriaza,

1. Robles Ortiz, Elmer, Las Primeras Escuelas Normales en el Perú en Revista Historia de la Educación Latinoamericana. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, N.6, 2004, Pág. 60

2. Avalos Beatrice, IESALC-UNESCO. "La Formación Docente en la Región: De Las Normales a las Universidades". Encuentro de Universidades Pedagógicas. Copán, Honduras, 2004.

3. Báez Osorio, Miryan. Reformas Educativas para la formación de maestros en Hispanoamérica en la segunda mitad del siglo XIX, En Estudios Sobre la Universidad latinoamericana, de la Colonia al siglo XXI. Pág. 73

4. Báez Osorio, Miryan. Las Escuelas normales de Varones del Siglo XIX en Colombia, en Revista Historia de la Educación Latinoamericana. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, N.6, 2004 Pág.181

5. Abendaño Briceño, Augusto. Informe IESALC, 2004, pag.9-10

6. op.citp.

7. Darwin Carballo (2004) La formación docente en el Uruguay. UNESCO-IESALC-

8. Santillán Nieto, Marcela. Situación y Perspectivas de las Universidades e Institutos Pedagógicos y su Rol en la Formación de Maestros en la Región, México, 2003, Pág. 1

9. Sequeira Calero, Valinda y Ruiz Carrión, Raúl. La Formación Inicial de Docentes de Educación Primaria o Básica. CECC, Managua, 1996

10. Op.cit.

11. Inestroza M. Jesús Evelio. La Escuela Hondureña en el Siglo XIX, Fondo Editorial de la UPNFM, Tegucigalpa Honduras, 2003, Pág.129

■ Recuadro 12.1 Tipología de las instituciones de formación docente

TIPOLOGÍA	ALCANCES
Escuelas Normales	Instituciones de Educación Secundaria cuyo propósito es la formación de docentes (maestros) de Educación Primaria y, en algunos casos, los de Educación Preescolar. Usualmente son dependientes académica y administrativamente, de los Ministerios o Secretarías de Educación, aunque en el siglo XIX y en la primera mitad de siglo XX, también existían como iniciativa privada.
Institutos Pedagógicos Superiores (I. Normales Superiores o I. Superiores de Educación)	Instituciones de nivel terciario no universitarias. Pueden o no tener su origen en Escuelas normales, por lo que, como estas, suelen ser dependientes administrativa y/o académicamente de los Ministerios o Secretarías de Educación, como ocurre en los Institutos Pedagógicos del Perú, que en su mayoría son de iniciativa privada.
Universidades Pedagógicas	Instituciones de nivel terciario universitario cuyo propósito principal es la formación, actualización y/o capacitación docente. Poseen autonomía académica y administrativa, aún las estatales, debiendo únicamente, en algunos casos, rendir cuentas cada período establecido por ley del uso de los fondos a ellas asignados.
Facultades de Educación	Unidades académicas establecidas dentro de una Universidad, con el propósito de formar profesionales en el campo de la educación, ya sea para la docencia, la investigación, la administración educativa, etc.

2004)¹². En El Salvador se da el mismo fenómeno que en los demás países de Centro América; antes de 1968 funcionaban 67 escuelas normales que, a partir de esa fecha, son agrupadas en un solo programa de formación docente (Balmore Pacheco, 2004).

Características Comunes

Una característica común en el desarrollo del normalismo de la región, fue la presencia de misiones extranjeras, como la alemana en Chile, Perú, Ecuador y Venezuela, norteamericana en la Argentina, belga en Bolivia, en otros casos fue la participación de órdenes religiosas como en México y Honduras. Estas misiones y órdenes religiosas trataron de introducir métodos pedagógicos novedosos desarrollados inicialmente en Europa, como ocurrió con el método lancasteriano, desarrollado por el pensador inglés Joseph Lancaster (1779-1838). En el caso de Centroamérica, este método se introdujo en Guatemala tres años antes de ser llevado por Simón Bolívar a Colombia.

Las primeras escuelas normales eran instituciones de nivel medio encargadas de la formación de maestros de educación primaria. En la mayoría de los casos, los estudiantes estaban en condición de internados, lo que permitía marcar con un sello pedagógico particular a los estudiantes. Fue común encontrar en el desarrollo de estas instituciones

divisiones por género, ubicación geográfica o pertenencia étnica. De allí el nombre de normales de mujeres o varones, rurales y urbanas o indígenas como en el caso de la normal de Warisata, fundada en Bolivia.

En su mayoría, los primeros docentes fueron mujeres y en menor medida hombres de clase media, aunque en varios países las primeras instituciones formadoras de docentes que se crearon fueron dirigidas a la formación de docentes hombres, tal es el caso de Bolivia, Chile y Costa Rica, donde el establecimiento de instituciones para la formación de maestros fue posterior. Los docentes, aunque devengaban salarios bajos, gozaban de cierto prestigio social ya que en su época eran considerados los más educados comparados con el resto de la población. Para las familias de clase media rural y de regiones con cierto nivel de desarrollo, era un privilegio que sus hijos se educaran en estas escuelas normales. De alguna manera, la escuela normal constituyó durante la mayor parte del siglo veinte una poderosa forma de movilidad social para los grupos medios y bajos.

Formación Docente a Nivel Terciario para Educación Secundaria. Siglos XIX y XX.

Inicialmente, las normales estaban encargadas de la formación de todos los docentes, pero a finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX la educación media comienza a expandirse en los diferentes países y, para atender esa demanda, se empie-

En su mayoría, los primeros docentes fueron mujeres y en menor medida hombres de clase media, aunque en varios países las primeras instituciones estuvieron dirigidas a la formación de docentes hombres

12. Op.citp.

■ Cuadro 12.1 Inicio de la formación de formadores en América Latina.

PAÍS	AÑO	INICIATIVA		REGIÓN	
		PÚBLICA	PRIVADA	URBANA	RURAL
Honduras	1836		X		X
Bolivia	1909	X			X
Cuba	Siglo XIX	X		X	
El Salvador	Inicios Siglo XX		X	X	X
Chile	1842		X	X	
México	1822	X		X	X
Colombia	Siglo XIX				
Uruguay	1885	X		X	X
Ecuador	1889	X		X	X
República Dominicana	Finales Siglo XIX	X		X	
Costa Rica	1914	X			X
Perú	1822				

zan a fundar los Institutos Normales Superiores, Escuelas Superiores o los Institutos Pedagógicos Superiores, que posteriormente se convirtieron en Facultades de Educación de las Universidades o Universidades Pedagógicas, encargadas de la formación de docentes especializados en las diferentes disciplinas que ofrecen la educación media. Hacia finales del siglo XIX y como consecuencia de los movimientos europeos de los cuales se toma modelo, aparecen las iniciativas de crear instituciones de nivel terciario que se concretan en varios países, así:

- En Chile se crea en 1889 el Instituto Pedagógico, que contó en su planta de profesores tanto a chilenos como alemanes, siendo uno de estos últimos su primer director (Informe IESALC).
- En Argentina se desarrollan los Institutos de Educación Superior que hoy día absorben la mayor parte de la oferta en el campo de la formación docente (Informe IESALC).
- El Instituto de Preparación del Profesorado de Enseñanza Secundaria (1936) en México que posteriormente se convierte en la Normal Superior. (Informe IESALC)
- La Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán en Honduras (1956), fundada por la misión de la UNESCO encabezada por el educador y político Venezolano Don Luis Beltrán Prieto. La Escuela Superior es antecedente de la actual Universidad Pedagógica Nacional que asume la función de formar a los docentes de educación secundaria. (Informe IESALC)

De las Escuelas Normales a la Formación Docente

de Primaria y Básica en los Institutos Pedagógicos y Universidades. Siglo XX

Ya para el siglo XX encontramos que la formación de docentes del nivel primario, realizada tradicionalmente por las escuelas normales, pasa gradualmente a los Institutos Superiores, Normales Superiores, Facultades de Educación de las Universidades o a las Universidades Pedagógicas. Estas instituciones se han organizado en la red de formación docente- KIPUS, que ha contado desde su fundación con el apoyo técnico de la OREALC-UNESCO, Santiago de Chile, y se han reunido en Chile (2003), Honduras (2004), Colombia (2005) para analizar la contribución de las Instituciones Pedagógicas en el desarrollo de los sistemas educativos de la región.

De esta manera en muchos países se ha borrado las diferencias de formación entre los maestros de primaria y media y otros están en un proceso de transición.

- En Argentina, por ejemplo, la formación de docentes es atendida tanto por institutos superiores no universitarios como por instituciones del nivel universitario, que funcionan paralelamente.
- En Bolivia se han consolidado los institutos normales superiores que sustituyen a las antiguas escuelas normales, si bien las universidades no forman a los maestros, si tienen presencia de manera indirecta a través de la supervisión que realizan de los institutos superiores.
- En Ecuador, a partir de 1960, las antiguas escuelas normales son transformadas en insti-

En el siglo XX, la formación de docentes del nivel primario, realizada tradicionalmente por las escuelas normales, pasa gradualmente a los institutos superiores, normales superiores, facultades de educación de las universidades o a las universidades pedagógicas

tuciones de educación superior no universitarias.

- En Chile, el normalismo llega a su fin durante la dictadura militar de Augusto Pinochet, quien argumentando razones de tipo económico y político ordena el cierre de las escuelas normales trasladando los estudiantes y recursos a las universidades cercanas. Este hecho significó la materialización del viejo sueño de los profesores normalistas de contar con una institución única para formar los docentes de primaria y media y, al mismo tiempo, la eliminación del concepto normalista que había surgido en el siglo XIX.
- En el caso del Uruguay, la formación de maestros todavía se realiza en los institutos normales de Montevideo y en los institutos de formación docente distribuidos en diferentes regiones del país. Estos últimos institutos también realizan parcialmente la formación de maestros de educación media.
- En países como Colombia se vive un proceso de transición donde coexisten, las normales tradicionales en vías de extinción, normales superiores asociadas a Facultades de Educación, Universidad Pedagógica Nacional y Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- En México a partir de 1984, las normales de hecho se consideran instituciones del nivel superior que junto con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional fundada por Decreto Presidencial en 1978, se encargan de la formación de docentes.
- En Cuba desde 1964 se crean los tres primeros institutos pedagógicos como facultades de tres de las cuatro universidades que existían en el país y donde se formaban docentes a nivel superior. Para 1976, se integran en un solo sistema la formación y el perfeccionamiento del personal docente y se crean los institutos superiores pedagógicos que funcionan como universidades pedagógicas, pero ahora adscritas al Ministerio de Educación.
- En la República Dominicana es a partir de la Ley General de Educación de 1997 donde el Estado asume la responsabilidad de fomentar y garantizar la formación de los docentes de los diferentes niveles educativos, a nivel superior.
- En Honduras, en el año 2005, se realiza la última graduación bajo el modelo de escuelas normales y a partir del 2006, se unifica la formación de docentes de todo el sistema educativo a nivel universitario, mediante una

red nacional de formación docente integrada por la Universidad Pedagógica, la carrera de Pedagogía de la UNAH y las escuelas normales convertidas en Centros Regionales de la UPNFM.

- En el caso de Nicaragua todavía la formación docente se realiza en las escuelas normales públicas y privadas que existen en el país, sin embargo, estas escuelas normales están evolucionando al nivel terciario ya que para ingresar a ellas se debe completar primero la educación secundaria de un bachillerato y después realizar dos años más de estudio, que son reconocidos por las universidades como formación inicial para completar estudios de licenciatura en el área de educación. La educación normal bajo el modelo tradicional todavía subsiste en países como Guatemala y Panamá donde no ha sufrido mayores cambios.
- En Guatemala, subsisten aún los dos sistemas que encontramos en otros países, constituidos por una parte por instituciones (normales) de educación secundaria dependientes de la Secretaría de Educación y las Facultades de Humanidades de las Universidades (una estatal y 7 privadas), que, a partir de 1945, forman licenciados en pedagogía.

Universidades Pedagógicas de la Región

En este tránsito de las instituciones formadoras de docentes al nivel terciario, algunos países han decidido la creación de Universidades Pedagógicas, como una estrategia para especializar a estas instituciones y poder mejorar la formación inicial y permanente de docentes, fortalecer la investigación académica como un medio para resolver problemas educativos y servir a la vez como referente cultural en las sociedades donde se desempeñan.

Aunque existen en la región varias instituciones educativas con el nombre de Universidades Pedagógicas, las más importantes por su presencia nacional e internacional, número de estudiantes y docentes, carreras de pregrado y postgrado que atienden son: UPN México, UPN Colombia, UPNFM Honduras, Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) de Venezuela, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. (UMCE) de Chile y los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) de Cuba, que por su nivel de desarrollo académico y su experiencia, lideran la Red KIPUS antes mencionada.

Características de las

Algunos países han decidido la creación de Universidades Pedagógicas, como una estrategia para mejorar la formación de los docentes y fortalecer la investigación académica

A nivel regional se observa una estructura separada en dos grandes bloques; uno dirigido por las Secretarías/ Ministerios de Educación y otro dirigido por las Universidades Pedagógicas o Facultades de las Universidades Públicas o Privadas

Instituciones Formadoras

Legislación

La formación docente en la mayoría de los países se encuentra sustentada en leyes estatales, ya sea en aquellas que constituyen la base legal del estado como ser la Constitución de la República o la Ley Federal o en aquellas que son específicas del sector educación en general o de la educación superior en particular. Bolivia y Nicaragua informan que la base legal se encuentra específicamente en leyes propias de la condición docente. Independientemente de lo anterior, podemos ver que en todos los países, la formación docente es objeto de regulación por parte del Estado, especialmente a partir de finales del siglo pasado, lo que muestra la importancia del tema para los diferentes gobiernos. Las leyes en los diferentes países pueden reglamentar desde el ámbito, nivel, requisitos de ingreso, etc. de la formación de los docentes hasta las condiciones en que deben interactuar las instituciones formadoras de docentes, como ocurre en República Dominicana, que tiene entre sus objetivos el asegurar el trabajo coordinado entre las mismas¹³.

Gestión de las Instituciones de Formación Docente

A nivel regional se observa aún una estructura separada en dos grandes bloques; uno dirigido por las Secretarías/Ministerios de Educación que se realiza a través de la Escuelas Normales y de algunos Institutos Pedagógicos Superiores y otro dirigido por las Universidades Pedagógicas o Facultades de Humanidades o de Pedagogía de las Universidades Públicas o Privadas.

La organización de ambos bloques depende de su condición: las escuelas normales e institutos pedagógicos, nacidas como instituciones de educación secundaria o terciaria no universitaria, tienen una organización y un régimen de gobierno que responde a tal origen. Las Universidades, por otra parte, mantienen una estructura y un régimen de gobierno típico de las instituciones de educación superior, con carácter autónomo o semiautónomo¹⁴ en su totalidad, ya sean estatales o privadas, sin embargo, los procesos de normativización del

nivel han hecho que en varios países, las instituciones de nivel terciario, deba responder a Leyes que establecen un marco legal para la acreditación oficial de sus procesos académicos, incluyendo la formación docente, como ocurre en Honduras, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Argentina y Ecuador.

Solamente en siete de los países considerados (Honduras, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, México, Chile y Venezuela), se observa que la formación de docentes ha experimentado un proceso de delegación por parte del Estado, ya sea mediante convenios o por delegación normada por la ley, a instituciones de educación superior públicas y/o privadas, aunque en muchos casos las Secretarías/Ministerio de Educación siguen manteniendo una posición normativa, de supervisión y/o evaluación. Encontramos dos casos con características particulares: El primero es Uruguay, donde la formación de docentes es privativa del estado a través de un organismo autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública, ANEP, separado del Ministerio de Educación o de la Universidad de la República y creado con el propósito de liberar a la educación de toda influencia política. El otro caso lo presentan México y Brasil que, siendo países federados, han establecido leyes que manteniendo una regulación base a nivel nacional, favorecen una descentralización que permite que los futuros docentes reciban una formación que responda a las necesidades propias de cada estado, a su perspectiva regional, y a una propuesta de integración. En el resto de los países la formación docente sigue desarrollándose en dos niveles paralelos con poca relación entre ellos, a pesar de que compiten por el mismo campo de trabajo. De hecho, en algunos de ellos, estamos en presencia de dos subsistemas de formación docente de carácter estatal, con bajos niveles de coordinación entre sí sobre temas claves como perfiles de ingreso, currículos, ofertas de estudio entre otros.

Instituciones Públicas y Privadas

En el siglo XIX la mayoría de las instituciones formadoras de docentes tenían un carácter estatal, sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX se observa un crecimiento importante de la educación privada en carreras de educación. Salvo los casos de Bolivia, México, Uruguay, Cuba y Honduras donde la formación docente aún está considerada

13. Ley General de Educación 66'97 promulgada el 9 de abril del 1997.

14. Instituciones con financiamiento estatal que, aunque tienen autonomía en su administración académica y administrativa, deben rendir cuentas al estado cada período. Ejemplo: UPN de Honduras.

■ Cuadro 12.2 **Porcentaje de la matrícula en el área de Educación con respecto a la matrícula total de los sistemas de educación superior (2002)**

Países	Educación
Argentina	3,2%
Brasil (2003)	12,6%
Chile	12,9%
Colombia	11,6%
Costa Rica	21,7%
El Salvador	9,7%
Guatemala	13,0%
México	11,3%
Panamá	15,6%
Surinamb	38,0%
Trinidad y Tobagob	11,4%
América Latina y el Caribe	10,5%

Fuente: Base de datos IESALC-UNESCO

una función privativa del estado¹⁵, en la mayoría de países (11/15) esta actividad es compartida con el sector privado y en países como Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Chile, el peso de la oferta en educación del sector privado ha llegado a ser importante, aunque el Estado sigue manteniendo su carácter regulador a través de legislaciones especiales.

El modelo estatal de formación docente tiene sus ventajas y desventajas. La principal ventaja es que si el estado mantiene la gestión de los centros de formación se hace más fácil la coordinación para desarrollar nuevos modelos educativos, planes de estudios, evaluación de la calidad etc; mientras la desventaja consiste en que si el estado no tiene organismos competentes encargados de lograr la coordinación entre las instituciones formadoras y lo que sucede en las aulas de clase de las escuelas y colegios, la formación de los futuros maestros se vuelve rutinaria alejada totalmente de los problemas educativos del país.

Titulación

En 7 países aún se otorga el título de Profesorado en las Escuelas Normales o Institutos Pedagógicos Superiores; en tres países se otorgan Especialidades y en el resto se informa que en las Universidades se otorgan Licenciaturas, Maestrías y Doctorados.

15. En Bolivia se reportan únicamente 2 IPS de tipo confesional que, dado su propósito, no son determinantes como participación privada en la FID dada su área de trabajo.

En uno de los países el Profesorado es equivalente a la Licenciatura y en dos de ellos el Profesorado se considera como un título de entrada a los estudios de Licenciatura, lo que significa que el título de Profesorado no implica automáticamente una formación a nivel superior, ya que en algunos países aún es considerado de nivel secundario, aunque se puede ver que históricamente esto está en proceso de cambio.

Financiamiento

En términos generales, los informes de los diferentes países, manifiestan que en gran parte todavía el financiamiento de la formación docente en América Latina depende del Estado, financiamiento que se hace directa o indirectamente a través de asignaciones presupuestarias a nivel de país, de estado o de distrito -por partidas presupuestarias dedicadas a las instituciones formadoras de docentes-, becas y/o créditos educativos asignados a aquellos que muestran interés en seguir la carrera docente. La contribución familiar en forma de gastos de matrícula, etc. es incluida en la mayoría, aunque no representa un porcentaje determinante. Solamente en Cuba la formación docente es 100% financiada por el Estado y, al otro extremo, encontraríamos a Perú y Costa Rica, donde la participación privada ha ido creciendo, cada vez más.

Selección e Ingreso de Docentes y Estudiantes.

La necesidad del establecimiento de criterios para el ingreso a la carrera docente, en cualquiera de los niveles, fue evidente desde el inicio (Bolivia ya establece criterios que incluían aspectos académicos, sociales y de apariencia física en 1909), aunque solamente en algunos países se estableció de forma explícita, mientras que en otros se consideraba como requisito únicamente el deseo manifestado por los candidatos al matricularse.

Consideramos que el énfasis que se ha hecho en la última década sobre los procesos de calidad por un lado y la sobreoferta de profesionales en el campo de la educación en la mayoría de los países, por el otro, ha hecho que las condiciones antes señaladas hayan cambiado. Una comparación entre los criterios de ingreso a la carrera docente y los criterios de ingreso de los estudiantes señalados en los informes por país para el tiempo actual, nos deja ver que en ambos casos, a nivel de América Latina, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de un proceso de selección

El énfasis sobre los procesos de calidad y la sobreoferta de profesionales ha impulsado los procesos de selección para el ingreso al ejercicio docente

que sustituya a la entrada por libre opción que se encontraba en el siglo pasado. En el primer caso el proceso incluye, como criterios principales: el título de Licenciatura, como mínimo (en dos países se pide título de postgrado) y un examen de admisión. Otros criterios incluyen una entrevista, evaluación del currículum, experiencia docente y publicaciones en el área e incluso, como en el caso de Bolivia, un curso de nivelación posterior al examen de ingreso a la carrera docente. En el segundo caso, los criterios de ingreso de los estudiantes por el contrario, los criterios son más definidos: en el 71.4% de los países que informaron al respecto se exige la aprobación de un examen de admisión y en el resto el aprobar un proceso de selección, que puede ser solamente académico o incluir aspectos de la personalidad del interesado.

Características a nivel de género y nivel socioeconómico

En cuanto a las características por género de docentes y estudiantes, en la mayoría de los países considerados se identifica un proceso de feminización de la carrera docente, especialmente en el siglo pasado y el actual. Esta tendencia, como ya ha sido reconocido en varios estudios del nivel superior, es general, pero es en las carreras de carácter social y especialmente en educación, donde más se observa este fenómeno que se manifiesta con porcentajes mayores al 50% de la población docente en los diferentes países, llegando al 65% en algunos.

En la mayoría de los países se observa que actualmente, a diferencia de lo ocurrido en el siglo XIX donde el docente gozaba de prestigio social, el grueso de los aspirantes a maestros proviene de familias de bajos ingresos y en general con bajos niveles culturales. Los docentes, por otra parte, buscan seguir estudios universitarios que les aseguren un mejor ingreso económico, especialmente en aquellos países donde, por ley, una titulación de nivel más alto (licenciatura, maestría o doctorado) implica mejores ingresos salariales.

Los Egresados

Los egresados se forman en general para currículos establecidos a nivel nacional, lo que influye en la calidad de su formación, en las posibilidades de empleo y en las necesidades de formación capacitación o actualización posterior para enfrentar las exigencias de la demanda.

Solamente en Cuba se informa un porcentaje de

eficiencia aceptable. En los demás países, producto de evaluaciones realizadas en los últimos años, se señala una eficiencia baja, sobretodo porque se ha privilegiado la formación metodológica sobre la formación científica, con los consecuentes resultados para los sistemas educativos, aunque en los últimos años varios países han intentado suplir esta deficiencia mediante estrategias metodológicas de actualización, capacitación o formación en servicio para sus egresados, creando instancias de Capacitación y Formación Permanente, como Honduras, Perú, Colombia, Uruguay, Paraguay y Ecuador, favoreciendo especialmente los programas de profesionalización, a nivel de postgrado y a distancia.

En cuanto al mercado de trabajo, solamente en Cuba y Bolivia, donde existe la obligatoriedad de contratación de todos los egresados de los Institutos (López Castillo, 2004)¹⁶, se informa de una oferta de trabajo seguro para los egresados de las Instituciones Formadoras de Docentes. Caso opuesto lo es Ecuador, donde el Gobierno no ha abierto plazas docentes desde hace seis años, lo que limita la oportunidad de acceso de los egresados a la carrera docente. Del resto de los países, pocos informan al respecto y en base a ellos se observa que, ya sea porque en algún momento ha habido una sobreoferta de egresados con una formación de baja calidad, porque la FID ha sido realizada por instituciones de diverso nivel y calidad, porque no ha habido en el país un proceso que coordine y regule esta formación o por la situación económica y salarial imperante, la oferta de empleo estatal para los docentes, especialmente en los primeros años del sistema educativo de los países, ha ido disminuyendo progresivamente. Lo anterior influye decisivamente en la oferta de empleo para docentes de educación secundaria que muchas veces son sustituidos por profesionales de otras carreras que exigen menos salario precisamente por su condición no docente.

Evaluación y Acreditación Institucional.

Aunque los procesos de evaluación y acreditación de los programas educativos se han hecho cada vez más importantes, dadas las políticas que a nivel internacional se han venido estableciendo, a nivel de América Latina solamente unos pocos países reportaron que se han establecido leyes explícitas sobre este tema para el nivel de educación superior:

16. López Castillo, Martha. Estado del Arte Situación Formación Docente Bolivia, Paraguay y Perú. 2004

En la mayoría de los países se identifica un proceso de feminización de la carrera docente y el grueso de los aspirantes a maestros proviene de familias de bajos ingresos

El Salvador¹⁷, Chile¹⁸, Perú¹⁹ y Colombia²⁰, aunque su aplicación varía en cada uno de ellos. Argentina también tiene su propio sistema de aseguramiento de la calidad de carácter voluntario y con un bajo número de programas acreditados. En países como Costa Rica, el proceso de aseguramiento de la calidad avanza de manera lenta, ya que para el 2004, de 300 programas en educación que tenían las universidades públicas y privadas únicamente 3 estaban acreditadas. En el caso de Honduras, no existe hasta ahora ningún sistema nacional de acreditación y solo la Universidad Pedagógica ha realizado este proceso aunque para efectos de mejora, no de acreditación, como parte de su membresía al Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, SICEVAES, del Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, que incluye a todas las universidades estatales de la sub-región. Tanto la carrera de Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras como las propias escuelas normales en proceso de transformación, aún no inician estos procesos de mejoramiento de la calidad. Bolivia ha establecido recientemente un sistema de evaluación de la calidad de los Institutos, aunque no constituye un sistema de acreditación de sus programas.

Uso de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación

El uso de las Tecnologías de la Información, actualmente tan difundido a nivel mundial, no ha tenido el desarrollo que sería de esperar como recurso metodológico para la enseñanza en las instituciones dedicadas a la formación docente, a pesar de que todos los países informan de su incorporación institucional.

Si evaluamos el uso de las TIC's desde dos puntos de vista, su existencia como parte del equipo de las instituciones y su disponibilidad a los posibles usuarios, vemos que, de los países que informaron al respecto, solamente en tres de ellos, Cuba, El Salvador y Colombia el equipamiento de las instituciones responde a una decisión explícita establecida como decreto de ley para fortalecer los procesos de formación. En Honduras se infor-

ma de programas en marcha de equipamiento en el sistema de formación de docentes, constituido por la Universidad Pedagógica y sus Centros Universitarios, antes Escuelas Normales.

En cuanto a la disponibilidad de esta tecnología, específicamente el uso de las computadoras para docentes y estudiantes, solamente 5 de los países informan al respecto: únicamente Cuba informa de una disponibilidad para todos los docentes a nivel nacional y en Honduras a nivel de institución, en la UPNFM. En los demás países la disponibilidad para los docentes es limitada y para los estudiantes aún más: la disponibilidad no va más allá del 2% en las instituciones que han informado al respecto.

El uso de las TIC como recurso metodológico se ha circunscrito mayormente a la enseñanza de las ciencias exactas, incluyendo informática, y a la enseñanza de idiomas. Es hasta en los últimos años que se le ha visto como recurso metodológico en otras áreas del conocimiento, situación que solamente es explícita por disposición estatal en tres países (Cuba, El Salvador y Colombia), encontrándose que, por ejemplo, en El Salvador, todas las especialidades incluyen un Curso de "Informática aplicada a la educación". En base a lo anterior se podría decir que existe una política implícita en la región para incorporar las TIC's los procesos educativos, aunque aun se encuentra solamente a nivel informático para procesos de comunicación y matrícula, pero no como recurso pedagógico.

Relaciones Interinstitucionales

Las relaciones interinstitucionales de las instituciones formadoras se han fortalecido en todos los niveles en los últimos años: las redes nacionales formadas entre las instituciones dependientes de las Secretarías de Educación y las Universidades se han establecido a través de convenios o leyes con el propósito de fortalecer la educación nacional mediante el mejoramiento de la formación o la actualización de los docentes que atienden los diferentes niveles. Por otra parte, las instituciones de educación superior han establecido entre ellas políticas de desarrollo y cooperación que les permiten establecer convenios bilaterales o formar redes para aprovechar las fortalezas y los recursos humanos, tecnológicos y físicos de cada una, especialmente para la formación de su personal docente.

A nivel regional y en base a una iniciativa expresada en una Carta de Intenciones de las Universidades Pedagógicas en la década de los

El uso de las TIC como recurso metodológico se ha circunscrito mayormente a la enseñanza de las ciencias exactas e idiomas

Se han conformado, a través de convenios o leyes, redes nacionales entre las instituciones dependientes de las Secretarías de Educación y las Universidades con el propósito de fortalecer la educación

17. Sistema de Supervisión y Mejoramiento de la Calidad en Educación Superior

18. La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) en operación desde 1999

19. La Ley General de Educación N° 28044 del año 2003 crea el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación en sus artículos 14-16.

20. "Círculo de la calidad". Consejo Nacional de Acreditación

90's, se ha constituido, a partir del año 2003, la Red KIPUS a nivel de América Latina, red que incorpora a las instituciones formadoras de docentes del nivel superior, incluyendo a los Institutos de Educación Superior²¹ en los países donde se da esta categoría, además de otras redes tales como la OUI, CREAD, AELAC, etc. Además de lo anterior, se han establecido relaciones de cooperación con otras universidades fuera de la región especialmente para el desarrollo de sus programas de postgrado, incluyendo universidades de España, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos de América, Francia, etc., aprovechando las iniciativas de los organismos de cooperación internacional (UNESCO, UNICEF) o de los países (GTZ-Alemania, JICA-Japón, AECI-España).

Conclusiones generales

Como conclusiones generales, tomando en cuenta los casos estudiados, podemos decir lo siguiente:

- En términos históricos la formación docente se ha ido unificando en cuanto al nivel de formación, desapareciendo la dicotomía que existía en el sentido que los docentes de primaria se formaban a nivel secundario y los de media a nivel terciario. La tendencia es a elevar el nivel de formación de todos los docentes. Las razones para este paso han sido variadas. En el caso de Chile y el Salvador se usaron razones de tipo político y económico. Desmovilizar políticamente a los docentes y estudiantes de las escuelas normales y a la vez ahorrar recursos al fusionar presupuestos de las normales y universidades. En el resto de países, donde los argumentos políticos no han sido determinantes, aparecen otras razones como, mejorar la formación científica y de investigación muy pobre en la educación normal, atender la educación básica de 9 o 12 años y no tanto la educación primaria de 6 años que fue lo que dio origen a la educación normalista.
- Se han creado Universidades Pedagógicas en la región con el objetivo de formar mejor a los docentes y desarrollar la investigación educativa como una herramienta importante para elaborar propuestas de solución a problemas educativos desde los propios del aula de clase hasta políticas más generales.
- Las instituciones formadoras de docentes pre-

sentan algunas características comunes: Poco desarrollo de las tecnologías de información; un modelo de gestión dual: Secretarías de Educación y centros de educación superior; crecimiento de la oferta del sector privado en las carreras de educación; existencia de mecanismos de selección para el ingreso de estudiantes y docentes bastante flexibles lo que permiten el ingreso de aspirantes que no presentan buenos niveles de formación y un pobre bagaje cultural; la feminización de la carrera docente; y muy poco desarrollo de los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Tendencias y perspectivas identificadas

- Adopción de las TIC's: Existen diversas etapas en el proceso de adopción de la tecnología: desarrollo de una conciencia, conocimiento y comprensión, uso básico, familiaridad y confianza, aplicación y por último la etapa de integración total de las herramientas tecnológicas en el proceso enseñanza- aprendizaje (Santillán, 2003)²². En términos generales los docentes y estudiantes de las instituciones formadoras de docentes están en la etapa de adquisición de equipos, desarrollo de la conciencia tecnológica, conocimiento y comprensión y muy pocos en el uso como herramienta pedagógica. En la medida que se adquiera el equipo, la capacitación de los docentes y estudiantes se convierte en un tema prioritario en las instituciones docentes.
- Desarrollo de la Investigación Académica: Tomando en cuenta el peso que tiene el nivel universitario en la formación docente, se requiere mejorar la producción de investigaciones de los académicos formadores y la investigación-acción de los estudiantes de educación. Es prioridad realizar estudios dirigidos a la evaluación de los procesos de formación que realizan las instituciones, mejorar el monitoreo de la eficacia de los programas mediante bases de datos actualizados que incluyan, por ejemplo, el rendimiento por cohortes de los estudiantes; y se necesitan estudios que permitan que las instituciones, de manera prospectiva, identifiquen las posibles demandas en educación.
- Articulación de los Subsistemas de Formación. Un tema pendiente y que requiere de una solu-

21. También llamados Institutos Pedagógicos o Institutos Normales Superiores

22. Op.citp.

En términos históricos, la tendencia es a que todos los docentes se formen a nivel superior, desapareciendo la separación que existía entre la formación de los docentes de primaria y los de nivel secundario

ción urgente es la identificación de estrategias que permitan mejorar la articulación de los tres subsistemas de gestión existentes en la formación docente: el dirigido por los ministerios de educación, la educación superior pública y la educación superior privada, que se desenvuelven en su mayoría en planos diferentes en términos de requisitos de ingreso, planes de estudios y ofertas académicas, para evitar la desarticulación y falta de coordinación que se observa en diferentes países de la región.

- **Aseguramiento de la Calidad.** Todas las instituciones de formación docente han tenido sistemas de evaluación tradicionales, sin embargo, los sistemas de evaluación institucionales y de programas, para efecto de acreditación de la calidad, siguen siendo una tarea pendiente para la mayoría de los países, salvo Chile, El Salvador y Colombia, que reportan avances importantes. De los demás países, algunos como Honduras y Bolivia, reportan sistemas de evaluación de la calidad que aún no tienen como meta la acreditación.
- **Educación Intercultural Bilingüe.** En países con una tradición de presencia indígena, como México, Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala o de países de menor presencia como Nicaragua y Honduras, el tema de formación de maestros con el enfoque intercultural bilingüe es un tema actual y pese que se vienen formando maestros desde la educación normal o a través de programas especiales, aún la formación de maestros especializados es una tarea pendiente para atender esta demanda en constante crecimiento y de un importante peso cultural y político en nuestras sociedades. Únicamente Bolivia y Ecuador presentan una formación bilingüe formal que responde a la situación nacional.
- **Formación Universitaria e Impacto en el Aula.** La educación normal desde sus orígenes estuvo dependiendo académicamente de unidades técnicas de las Secretarías-Ministerios de Educación, lo mismo que todas las escuelas primarias públicas en cada país. Esta depen-

dencia, de ambas, permitía una mejor articulación entre el currículo de formación desarrollado en las escuelas normales y el currículo desarrollado en las escuelas de primaria. Con el paso de la formación docente de primaria al nivel superior, se rompe esta vinculación, teniendo en cuenta que el nivel superior es normalmente autónomo respecto a las políticas de las secretarías de educación, generando cierta incertidumbre, si este nuevo modelo de gestión y formación universitaria va a tener un efecto positivo en el desempeño escolar o por lo contrario únicamente se convierte en un mecanismo para mejorar el salario de los docentes pero con poco impacto en el mejoramiento de la formación de los niños y jóvenes.

En los Institutos Pedagógicos Superiores como en Cuba y Bolivia y Normales Superiores como en México aún persiste la vinculación de dependencia con los Ministerios de Educación, pero las Facultades de Educación de las Universidades Públicas y Privadas, o las Universidades Pedagógicas tienen autonomía y tratan de vincularse con los Ministerios a través de convenios o cartas de intenciones, cuya implementación resulta ser bastante compleja y difícil dependiendo mucho del entorno político del país y del tipo de relaciones que establezcan las universidades con las autoridades de los Ministerios de Educación, las cuales cambian de acuerdo a los periodos de gobierno.

- **Diversificar el Ingreso de Nuevos Postulantes.** Varios de los estudios analizados indican que en el futuro deben crearse mecanismos de reclutamiento e incentivos para que se diversifique el ingreso de aspirantes a la profesión docente y revertir la tendencia que solo postulantes de bajo nivel cultural e ingresos y en su mayoría mujeres postulen al mismo.
- **Fortalecer las Redes de Formación Docente.** Aunque ya existen redes de cooperación entre las instituciones formadoras de docentes en la región, es necesario fortalecerlas en temas como: investigación, postgrados, intercambio de docentes y estudiantes, investigaciones y publicaciones conjuntas, etc. ■

Existe incertidumbre sobre los impactos de la formación docente en el nivel superior en el desempeño escolar y el mejoramiento de la educación de los niños y jóvenes

■ Estudios del IESALC sobre Instituciones de Formación Docente

Argentina	Oscar Cámpoli (2004) <i>La formación de docentes en la República Argentina</i>
Bolivia	Blithz Lozada Pereira (2004) <i>La formación docente en Bolivia</i>
Brasil	Pedro Antonio de Melo y Joaquim Pinto da Luz (2005) <i>A formação docente no Brasil</i>
Chile	Beatrice Avalos (2003) <i>La formación docente inicial en Chile</i>
Colombia	Gloria Calvo (coord.) (2004) <i>La formación de docentes en Colombia</i>
Costa Rica	Ricardo Sol Arriaza (2004) <i>Diagnóstico sobre la formación de docentes en Instituciones de Educación Superior en Costa Rica</i>
Cuba	Jorge Fiallos Rodríguez (2003) <i>Los Institutos Superiores Pedagógicos Cubanos</i>
Dominica	Erma Alfred y Adrien Durand (2005) <i>The evolution of teacher education in the Commonwealth of Dominica. Past, present and future</i>
Ecuador	Augusto Abendaño Briceño (2004) <i>Procesos de formación de los docentes por parte de universidades e institutos pedagógicos en Ecuador</i>
El Salvador	Rolando Balmore Pacheco (2004) <i>Estudio sobre los procesos de formación de los docentes por parte de las universidades e institutos pedagógicos de El Salvador</i>
Guatemala	Luis Alfredo Revor Piril (2004) <i>Situación y perspectivas de las universidades que forman pedagogos en Guatemala</i>
Guyana	Jorge Max Fernández (2004) <i>Higher education and teacher training in Guyana</i>
Haití	Hérard Jadotte (2005) <i>Teachers education in Haiti: evolution, present situation and prospects</i>
Honduras	Ramón Ulises Salgado Peña (2004) <i>La formación inicial, profesionalización y capacitación docente en Honduras: Transición hacia un nuevo sistema de formación docente</i>
México	Marcela Santillán Nieto (2003) <i>Situación y perspectivas de las universidades e institutos pedagógicos y su rol en la formación de maestros en la región</i>
Nicaragua	Carlos Olivares Faúndez (2003) <i>Informe sobre las universidades pedagógicas y formación docente en Nicaragua.</i>
Paraguay	Domingo M. Rivarola (2006) <i>Paraguay: Reforma educativa y crisis de la docencia</i>
Perú	Luis Adolfo Pisoya Hermoza (2004) <i>La formación de docentes en el Perú</i>
Puerto Rico	José Lema Moya y Eduardo Aponte (2003) <i>La formación de docentes en la educación superior en Puerto Rico</i>
República Dominicana	Nurys del Carmen González (2004) <i>Análisis situacional de las instituciones de educación superior que forman docentes en República Dominicana</i>
Uruguay	Darwin Carballo (2004) <i>La formación docente en el Uruguay</i>
Venezuela	Luis Peñalver Bermúdez (2005) <i>La formación de docentes en Venezuela. Estudio diagnóstico</i>
América Latina	Claudio Rama <i>La formación de docentes en América Latina: de las normales a las universidades. ¿Solución o problema?</i>
Caribe	Arthur G. Richardson (2005) <i>Study of teacher training processes at universities and pedagogic institutions in the English-speaking Caribbean</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

Capítulo 13

Instituciones de Educación Superior “No Universitaria”

Humberto J. González Silva*

Este capítulo es una sistematización de los estudios nacionales auspiciados por IESALC sobre las Instituciones de Educación Superior No Universitarias en América Latina, presentados y debatidos en el Seminario Regional realizado en Lima, el 2 y 3 de diciembre de 2005 (Ministerio de Educación, IESALC). Los estudios nacionales y la relatoría del Seminario pueden consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve

* Consultor de IESALC y profesor del Departamento de Pensamiento Social y Proyectos Educativos de la Escuela de Educación de la Universidad Central de Venezuela. Licenciado en Matemática (UCV). Consultor e investigador para instituciones como CINTERPLAN, OEA, Banco Mundial, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Oficina de Planificación del Sector Universitario y Fundación Comisión Nacional de Lectura. Fue Director General de Desempeño Estudiantil del Ministerio de Educación Superior.

La educación superior no universitaria constituye un campo difuso, integrado por distintos tipos de instituciones

Una caracterización general

A partir de los años setenta en unos países y de los ochenta en otros, comienzan a aparecer y extenderse en los sistemas de educación superior latinoamericano, instituciones distintas de las Universidades. Este es el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica (en Chile), de los institutos, academias y centros especializados (en Honduras) o de los Institutos Tecnológicos e Institutos Especializados (en El Salvador).

La legislación argentina¹ denomina a algunas de estas instituciones² como “instituciones de educación superior no universitaria” y define como sus funciones básicas:

- a) Formar y capacitar para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema educativo; y
- b) Proporcionar formación superior de carácter instrumental en las áreas humanísticas, sociales, técnico-profesionales y artísticas³.

En Colombia, se habla del “servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica”⁴ y en Bolivia está reglamentado el Sistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica (SINETEC). En Panamá se habla de instituciones parauniversitarias y en Costa Rica se consideran “instituciones de educación superior parauniversitaria” a las “reconocidas así por el Consejo Superior de Educación, y cuyo objetivo principal sea ofrecer carreras completas, de dos o tres años de duración, a personas egresadas de la educación diversificada” y el nivel de las carreras de educación superior parauniversitaria es considerado “intermedio, entre la educación diversificada y la educación superior universitaria”. En Venezuela, por contraste, se habla de “institutos y colegios universitarios”.

No estamos pues ante una denominación única ni ante un concepto unívoco. Más bien ante un campo difuso, con límites indefinidos, constituido por distintos tipos de instituciones que comparten, según el país, todas o algunas de estas características:

- a) Se trata de instituciones con limitaciones en su autonomía, dependientes de órganos de gobierno central o regional en el caso de las insti-

tuciones oficiales o supervisadas directamente por estos órganos en el caso de las privadas.

- b) Son instituciones en promedio más pequeñas que las Universidades (en cuanto a oferta académica, número de profesores o número de estudiantes).
- c) Están dedicadas generalmente a programas en áreas caracterizadas como técnicas o tecnológicas, aunque en algunos países incluyen las instituciones de formación de docentes para los niveles no universitarios, así como la formación en áreas humanísticas y artísticas.
- d) Están generalmente dedicadas a “carreras cortas” y tienen limitaciones para el otorgamiento de determinados títulos.
- e) Tienen limitaciones legales para la oferta de programas de postgrado.
- f) Poseen mandatos que los vinculan especialmente a los ámbitos regionales o al desarrollo tecno-económico.
- g) Las condiciones para su autorización, funcionamiento y evaluación suelen ser más laxas que las requeridas para las Universidades y otras instituciones clasificadas como universitarias.

Sobre cada una de estas categorías cabe un comentario adicional, para mostrar las variantes, las excepciones y la complejidad del campo con el que tratamos.

Autonomía restringida

En cuanto a la restricción de autonomía, ésta tiene como consecuencia inmediata que las instituciones no universitarias no estén representadas en órganos nacionales de consulta o dirección de la educación superior. Por otra parte, vale apuntar como excepción el caso chileno donde los institutos profesionales que superan el proceso de acreditación institucional pueden obtener su plena autonomía (que comprende la autonomía académica, económica y administrativa).

Tamaño relativo

Con relación a su tamaño relativo existen diferencias significativas. Pese a que en promedio las instituciones no universitarias poseen una matrícula menor que la de las instituciones universitarias, el tamaño promedio de las instituciones universitarias es más de 50 veces el de las IES no universitarias en países como Argentina y Panamá, lo cual se explica parcialmente debido a que pueden autorizarse instituciones con solamente una carrera, mientras que en Chile, Colombia o Venezuela la relación entre los

1. Ley 2415 de 1995

2. Existen también las instituciones universitarias.

3. Artículo 17 de la Ley 2415

4. Ley 749 de 2002

tamaños promedio oscila entre 2 y 6.

Áreas de formación

En lo concerniente a las áreas de conocimiento que atienden, el abanico se abre a partir de un centro común en las áreas vinculadas a la técnica y la tecnología, entendidas estas como áreas afines a la ingeniería. Este es de hecho un punto usado frecuentemente para su definición como institutos técnicos o tecnológicos, aunque como veremos esta impresión se corresponde solo parcialmente con la realidad, pues, en primer lugar, en este sector suelen ubicarse también institutos de formación para las bellas artes, de formación de ministros religiosos, de formación de oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas y policiales, escuelas especializadas para formación de funcionarios para la magistratura o actividades fiscales, entre otros tipos de instituciones que hasta bien entrado el siglo XX no estaban integradas a los sistemas de educación superior.

Además, en países como Argentina, Uruguay o Ecuador⁵, la formación inicial de los docentes de educación inicial, primaria y secundaria está a cargo fundamentalmente de instituciones consideradas no universitarias, en estos países una parte sustancial de la matrícula y del número de instituciones del sector corresponde a este tipo, por ejemplo: En Argentina, en 2002, el 61% de los estudiantes y el 50% de las instituciones de educación superior no universitaria eran de formación docente y en Uruguay, para 2001, el 90% de la matrícula de la llamada educación terciaria correspondía a formación docente.

Por último, debe señalarse en este aspecto que conforme a los datos disponibles, los mayores porcentajes de matrícula por área de conocimiento corresponden a las Ciencias Sociales y, en especial, a estudios vinculados con la administración. Razones que permiten afirmar que las áreas vinculadas a la ingeniería, la industria y la construcción a nivel técnico o tecnológico más que caracterizar al sector, conforman sólo una parte de él, muchas veces minoritaria.

Duración de las carreras

En cuanto a la duración de las carreras que ofrecen

5. En Ecuador, el Ministerio de Educación ha decretado la incorporación de los institutos pedagógicos públicos al sistema adquiriendo la denominación de Institutos Superiores Pedagógicos (Informe Nacional)

■ Cuadro 13.1 Promedios de estudiantes por tipo de institución (2004)

	Número de instituciones		Promedio de estudiantes por institución	
	Univ	No Univ	Univ	No Univ
Argentina	91	1754	16413	295
Colombia	211	117	3790	1554
Chile	64	165	6303	992
Panamá	27	34	4895	85
Venezuela	49	120	12266	3305

Fuente: Estudios Nacionales IESALC

y los títulos que otorgan también puede identificarse un núcleo de carreras de duración menor que las licenciaturas, pero existe una amplia variedad de situaciones (ver recuadro). Se evidencia, por una parte, que las carreras cortas son frecuentemente ofrecidas por las Universidades, como en Honduras, donde el crecimiento de la oferta y la matrícula de los *grados asociados* se vincula directamente con las carreras de educación ofrecidas por la UPNFM que concentran más de la mitad de la matrícula y la de Educación Social de la UNAH que cuenta con más del 20% del total⁶, mientras que en contraste se señala que *existen carreras con menos de 20 alumnos matriculados o sin matrícula*; o en Chile, donde la oferta oficial de carreras cortas ha sido asumida completamente por las Universidades. Por otra parte, no todas las instituciones de educación superior no universitaria dictan carreras cortas o están restringidas a ellas.

Para el caso argentino, apunta Sabatier que: “Se han intentado diferenciaciones asociando las carreras largas (5 y más años) a las universidades y la carreras cortas (1 a 4 años) a los establecimientos no universitarios, algo que quizás en el pasado pudo resultar más homogéneo pero que hoy es absolutamente heterogéneo. El subsistema muestra una compleja situación en torno a las titulaciones ya que para distintas duraciones y perfiles de carreras los terciarios extienden las mismas titulaciones, tanto en universidades como en terciarios no universitarios se ofrecen además estudios y títulos docentes de igual denominación y diferente duración en una aparente heterogeneidad que no implica diversidad sino repetición”.

La duración de las carreras y las áreas atendidas, así como la vinculación con el mundo laboral y la oferta de una inserción rápida de los graduados,

Pese a confundirse frecuentemente con el subsector de formación técnica y tecnológica la mayoría de los estudiantes están en las áreas de educación y ciencias sociales

6. Informe Nacional de Honduras

■ Cuadro 13.2 Tipos de instituciones comprendidas en la clasificación de no universitarias

País	Tipos de instituciones	Títulos que otorgan	Observaciones
Argentina	Institutos Superiores, Escuelas Normales, Colegios Superiores, Escuelas Superiores, Colegios Universitarios	Profesorado	
Colombia	Instituciones Técnicas Profesionales Instituciones Tecnológicas	Técnico Profesional en... (primer ciclo) Título de Tecnólogo en... (segundo ciclo) Título de Profesional en... (tercer ciclo)	Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas de educación superior organizan su actividad formativa de pregrado en tres ciclos de formación de complejidad creciente
Chile	Institutos Profesionales Centros de Formación Técnica	Técnico de nivel superior. Los Institutos Profesionales pueden otorgar además un Título profesional (cuando no requiere licenciatura previa)	
Ecuador	Institutos Técnicos y Tecnológicos Superiores Institutos Superiores Pedagógicos	Técnicos o Tecnólogos Profesorado	
El Salvador	Institutos Especializados Institutos tecnológicos	Técnico y Tecnólogo Los Institutos especializados pueden emitir títulos de Licenciaturas y profesorados	El grado de Técnico exige la aprobación de un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales para la práctica del conocimiento y las destrezas en un área científica o humanística, arte o técnica específica. El plan de estudios académicos tiene una duración no menor a dos años, y una exigencia mínima de 64 unidades valorativas. El grado de Tecnólogo exige la aprobación un plan de estudios con mayor profundización que el de Técnico; tendrá una duración mínima de 4 años y una exigencia académica no menor de 128 unidades valorativas*
Honduras	Escuelas, institutos, academias y centros especializados	Grado asociado	El Grado Asociado es un estadio académico que habilita para el ejercicio profesional y enfatiza en la formación práctica. Se obtiene con la acumulación de un mínimo de 80 unidades valorativas y por lo menos dos años o más de estudios
Venezuela	Institutos Pedagógicos, Institutos Politécnicos, Institutos Universitarios de Tecnología, Colegios Universitarios, Institutos Universitarios, Institutos Universitarios de Bellas Artes, Institutos Universitarios Eclesiásticos, Institutos Militares Universitarios	Los Institutos Universitarios de Tecnología, Colegios Universitarios sólo otorgan el título de Técnico Superior Universitario (TSU). Algunos Institutos Universitarios y en particular los Institutos Universitarios de Bellas Artes, Institutos Universitarios Eclesiásticos, Institutos Militares Universitarios, así como el Instituto Pedagógico, otorgan títulos de Licenciado. El Instituto Politécnico otorga el título de Ingeniero.	Sólo existe un Instituto Pedagógico privado, los Institutos Pedagógicos del sector público se agruparon en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Igualmente sólo existe un Instituto Politécnico privado, pues los públicos se convirtieron en Universidad Politécnica.

ha hecho que se identifique al sector con la categoría 5B de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 97). Esta define a los programas de este nivel como aquellos que suelen exigir menos tiempo que los del 5A y se centran en destrezas específicas de una profesión, con miras a ingresar en el mercado de trabajo, aunque el respectivo programa puede abarcar algunas ba-

ses teóricas. Las características específicas de los programas del Nivel 5B pueden resumirse como: a) orientación hacia la práctica y mayor especificidad profesional que los programas del nivel 5A; b) No facilitan acceso directo a programas de investigación avanzada; c) duración mínima de 2 años, pero con mayor frecuencia de 3 años; d) requisitos de entrada que pueden exigir el dominio de temas

específicos de niveles de formación profesional secundaria; e) facilitan el acceso a una profesión.

Sin embargo, como puede advertirse, la CINE 97 no alude a instituciones sino a programas y éstos se comparten entre distintos tipos institucionales.

Postgrados

Sobre las limitaciones para la oferta de postgrados debe señalarse que en ningún caso las IES no universitarias Ofrecen programas de maestría o doctorado, no obstante, en Venezuela está definido el postgrado de especialización para los Técnicos Superiores Universitarios, dictado por Institutos Universitarios de Tecnología, y en Argentina las instituciones no universitarias ofrecen especialidades y postítulos, llamadas usualmente postgrados⁷.

Vinculación con el desarrollo

La vinculación de la misión de las IES no universitarias con las regiones subnacionales y su desarrollo, especialmente en el ámbito técnico-económico, es común a diversas legislaciones. En Ecuador, los Institutos Técnicos y Tecnológicos Superiores se definen legalmente como: “centros de formación profesional para el nivel operativo, que se orientan a la investigación tecnológica y a la extensión para el desarrollo de la comunidad”; en Venezuela, el Reglamento de Institutos y Colegios Universitarios “enfatisa aspectos y finalidades vinculadas con el desarrollo económico, combinándolas con la necesidad de ofrecer a los alumnos una formación integral, vinculada a los problemas de la comunidad y las regiones”⁸; en Argentina, la jurisdicción sobre las instituciones de educación superior no universitarias corresponde a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, otras legislaciones establecen definiciones que no comprometen especialmente al sector no universitario en sus ámbitos de acción (áreas de conocimiento y espacio geográfico de influencia) y, en varios países, el desarrollo de extensiones ha hecho que algunas instituciones no universitarias del sector privado extiendan su radio de cobertura a todo el territorio nacional.

En cuanto a las condiciones para su autorización, funcionamiento y evaluación, las exigencias en general son menores que para el sector univer-

sitario, lo que ha facilitado la expansión de instituciones del sector privado el cual es efectivamente mayoritario incluso en algunos países en que el sector público es dominante en el conjunto de la educación superior. El informe de Bolivia relata como en otros casos la aplicación de mecanismos de aseguramiento de la calidad pese a estar estipulada legalmente no se ha puesto en práctica en la educación superior no universitaria.

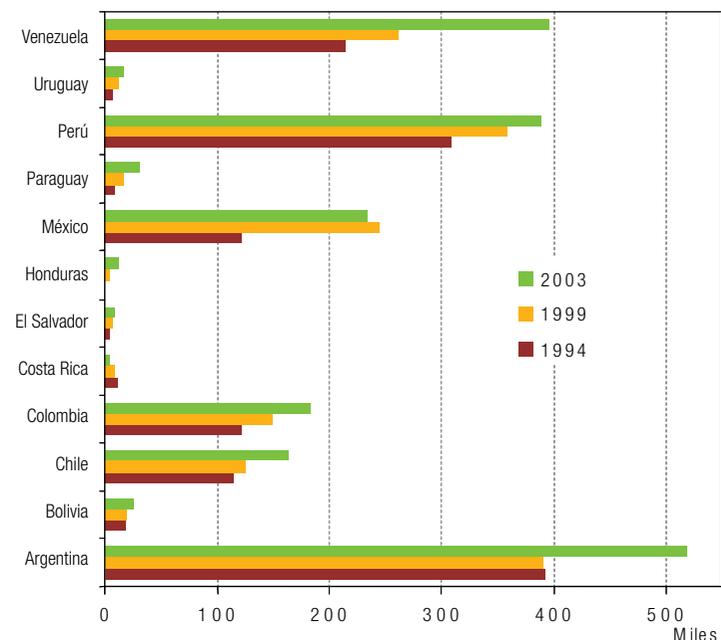
En contraste, en Chile se refiere la aplicación de procesos de evaluación y acreditación de la educación no universitaria, que han permitido establecer una vinculación entre el financiamiento estatal y la calidad de las instituciones (obsérvese que en Chile el 100% de las IES no universitarias son de carácter privado), situación que ha favorecido el fortalecimiento de algunos institutos profesionales.

El sector de Educación Superior no universitaria es predominantemente privado

Hurgando en su origen

En la conformación del espacio institucional que denominamos no-universitario confluyen al menos tres tendencias. En primer lugar, su surgimiento constituye una respuesta de los Estados ante la incapacidad de los modelos universitarios existentes para recibir la creciente demanda de estudios superiores, producto de la expansión de la educación secundaria. Esta tendencia se cruza con las necesidades del sector empresarial

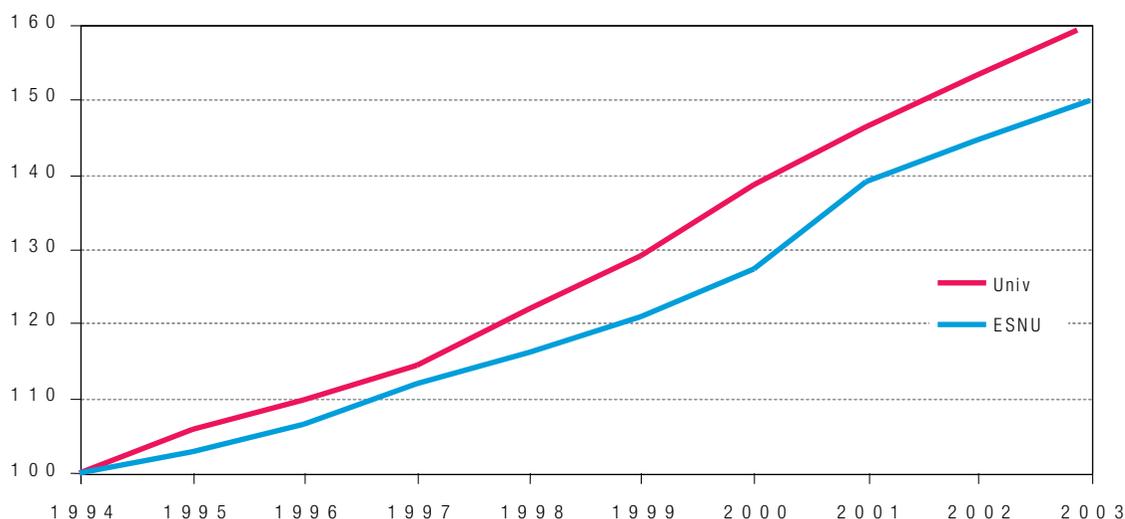
■ Gráfico 13.1 Matrícula de Educación Superior No Universitaria



7. Ver informe nacional de Argentina

8. Informe de Venezuela

■ Gráfico 13.2 Índice de Crecimiento de la Matrícula Universitaria y No-Universitaria en América Latina (1994 - 2003)



(industrial y de servicios) y su demanda de funcionalidad de la educación superior con respecto a su adaptación a las condiciones del mercado de trabajo.

Junto a las dos primeras tendencias, aparece la necesidad de revisión de los modelos universitarios en busca de flexibilidad y adaptación de las ofertas profesionales y de la organización para atenderlas, de un mayor control de la educación superior por parte de los gobiernos y de tender un puente al sector privado para generar un crecimiento que no supusiese las inversiones que el modelo universitario (con múltiples carreras, exigencia de profesionalización y carrera docente, instalaciones para la docencia y la investigación) requiere.

En tercer lugar, el surgimiento de la educación superior no universitaria se asocia con la emergencia de profesiones tradicionalmente subvaloradas, como la docencia; lo que implica tanto una presión gremial por mayores niveles de acreditación y por ende de reconocimiento social y económico, como la reconfiguración de las aspiraciones sociales sobre el desempeño de estos profesionales, destacando que hay una estrecha correlación entre la calidad docente y el rendimiento escolar. En esta tendencia puede ubicarse también la evolución de instituciones de formación técnica secundaria que se han reconvertido en instituciones del nivel terciario.

Los motivos de carácter interno se expresan a través de modelos asimilados de las experiencias desarrolladas fuera de la región. Por

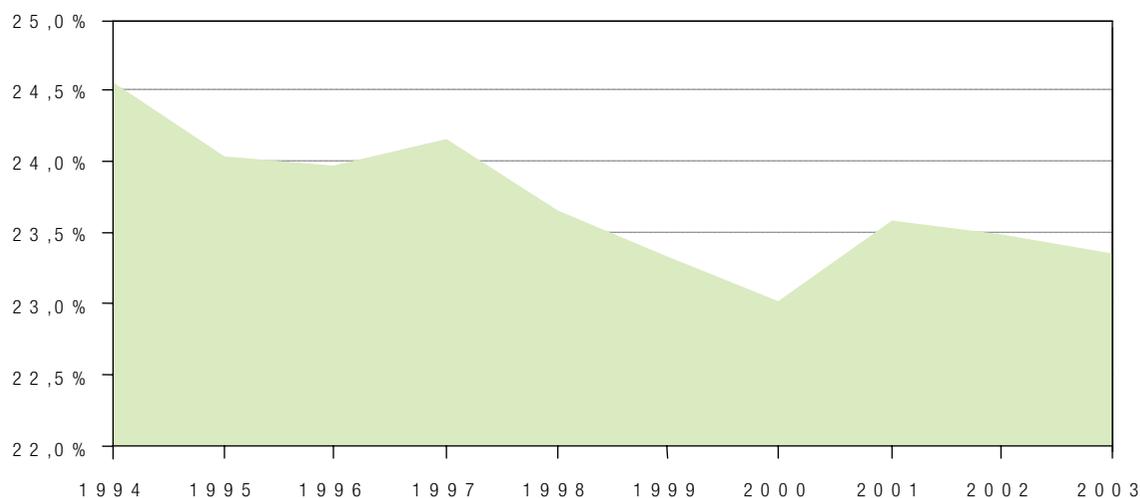
ejemplo, los modelos para las instituciones técnicas-profesionales han sido tomados de los IUT franceses o del sistema de formación profesional alemán, en algunos casos con asesoramiento de expertos de estos países y el de los colegios universitarios y otras instituciones que ofrecen programas no terminales de los *college* de los países anglófonos.

Su dinámica actual

La ESNU ha abarcado en el periodo 1994-2003 alrededor de un 25% de los estudiantes matriculados en la educación superior en América Latina, lo cual implica más de tres millones de personas. El Gráfico 1 presenta una idea sobre las magnitudes de estudiantes en la ESNU en 12 países. En todos ellos salvo Costa Rica y México se observa crecimiento en la matrícula. Este crecimiento (considerando el conjunto de países) se ha mantenido pero a un ritmo inferior al de la educación universitaria (Gráfico 13.2). Esto ha repercutido en una disminución pequeña pero sostenida del peso porcentual de la ESNU con respecto al conjunto de los sistemas de educación superior (Gráfico 13.3).

La disminución del peso relativo de la ESNU es considerada en diversos estudios como contraria a las expectativas creadas por un sector institucional cuyo origen y expansión están precisamente asociados a la absorción de la demanda estudiantil. En esta situación parecen confluir al menos cuatro factores que desalientan la expansión, pero se ad-

■ Gráfico 13.3 Porcentaje de la matrícula en Educación Superior No universitaria con respecto a todo el sistema (1994 - 2003)



vierten además factores que trabajan en dirección contraria.

Del lado de los factores que inciden negativamente en la expansión de la ESNU se apuntan: La baja articulación con las otras instituciones del subsistema de la educación superior y la consecuente dificultad de los egresados para continuar su trayectoria formativa; las ambigüedades en los perfiles institucionales; las debilidades institucionales del sector; las diferencias salariales entre los egresados de las instituciones universitarias y no universitarias; tanto como la ausencia de garantías que deviene del escaso desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación de programas e instituciones del espacio no universitario. En sentido contrario operan: la relativa flexibilidad de la oferta académica, la vinculación con el mundo del trabajo y la distribución territorial de las instituciones.

La articulación con el resto del sistema

El tema de la articulación con las instituciones universitarias, en vistas a la movilidad estudiantil y la coherencia de la oferta académica, surge como el primer tema crítico, como señala Tovar en el informe sobre la educación no universitaria en Venezuela: “El sentido esencial de la discusión en torno a la naturaleza de estas instituciones, su misión y pertinencia, está vinculado con sus posibilidades de transformación y de articulación con las otras instituciones del subsistema de la educación superior”. Al tema de la articulación dan peso central las legislaciones nacionales: en Argentina,

por ejemplo, la Ley de Educación Superior al referirse al sector no universitario establece en primera instancia su dependencia departamental y la función de articulación de la educación superior que deben juzgar las administraciones regionales y municipales.

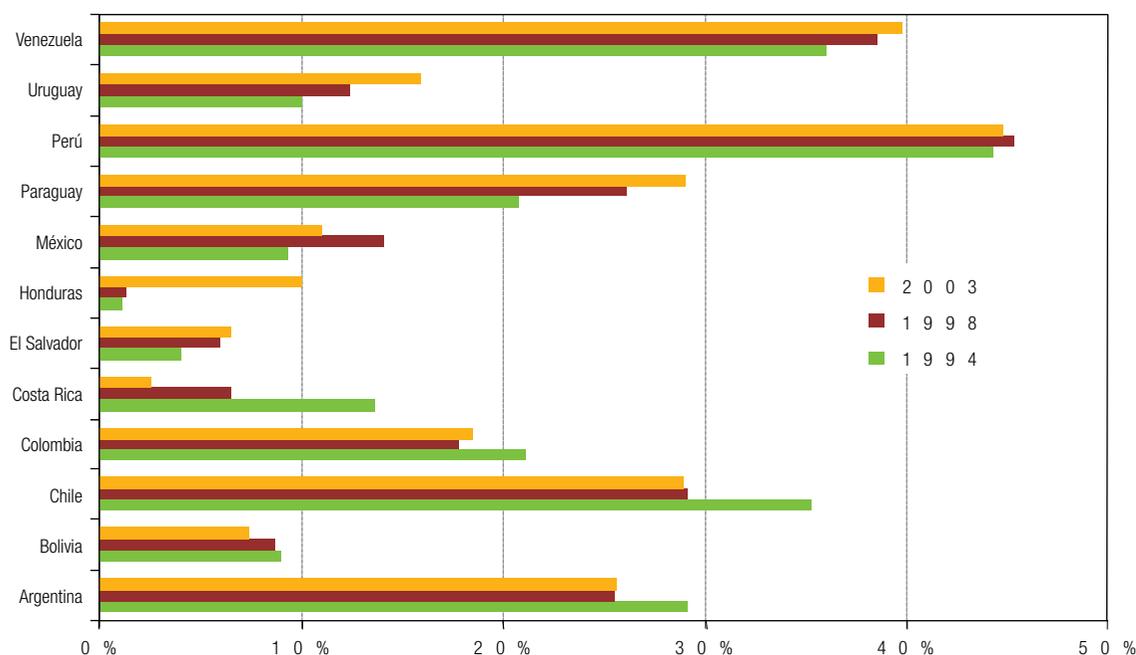
Mas los propósitos en este sentido no parecen haberse traducido en logros palpables en la mayoría de los casos. Mora Alfaro⁹ se pregunta desde Costa Rica si es que el denominado sistema de educación superior es propiamente un sistema o un agregado de instituciones. La desarticulación y los consecuentes obstáculos para la movilidad entre el sector no universitario y el universitario se apuntan como causas que desincentivan la incorporación de los estudiantes a las IES no universitarias.

El informe de Uruguay ubica el tema de la articulación en el contexto de la diferenciación creciente de la educación superior y cita a García Guadilla para dibujar un panorama de interconexión entre todos los segmentos del sistema “sobre la base de crear puentes entre las diferentes vías (universidades y otras instituciones no universitarias de educación superior), así como hacer a ambas vías pertinentes para las necesidades de la sociedad y de la economía”. Observa no obstante como la diferenciación puede también tender hacia la segmentación del sistema entre instituciones con amplios recursos y alto prestigio, vinculadas in-

Entre los factores que desalientan su expansión están los problemas de articulación, las ambigüedades en los perfiles institucionales y las debilidades institucionales del sector

9. Informe Nacional de Costa Rica

■ Gráfico 13.4 Porcentaje de la Matrícula de Educación Superior No Universitaria con relación a la Matrícula Total de Educación Superior (1994, 1998, 2003)



ternacionalmente y orientadas a la selectividad y la excelencia, y otras condenadas a la escasez y la precariedad.

En cuanto a articulación deben señalarse algunos avances, como en el caso chileno donde instituciones universitarias y no universitarias de la misma propiedad o asociadas llegan a conformar un proyecto educativo común que permite la movilidad estudiantil a lo interno de estas asociaciones, esta experiencia se refiere como exitosa para enfrentar la contracción del sector en el país. El informe de Venezuela refiere igualmente logros en la realización de convenios específicos para la articulación entre institutos, colegios universitarios y universidades, buscándose la homologación de sus perfiles curriculares

Las ambigüedades en los perfiles institucionales

Señala Salazar (2005)¹⁰, para el caso chileno, que “el lugar que la estructura del sistema de educación superior destinó a los institutos profesionales hizo que su carácter específico fuera ambiguo”. Esta afirmación se repite desde otros países y para el conjunto de las instituciones de educación supe-

rior, incluso en aquellos casos donde se cuenta con legislación especialmente dirigida a definir las misiones y la especificidad institucional de la educación superior no universitaria. Las confusiones y ambigüedades parecen formar parte constitutiva de este sector de la educación superior. Martínez Barrios y otros¹¹ señalan que: “Es obligatorio evaluar la viabilidad de las instituciones técnicas y tecnológicas, especialmente las privadas, así como de su proyecto educativo y de su impacto social” y también “definir qué tipo de instituciones requiere el sistema (origen, tamaño, orientación programática, ubicación geográfica) y cómo garantizar su pertinencia, desarrollo y evolución”.

La ambigüedad favorece que “la mayoría de los centros educativos del nivel manejen su oferta académica en forma similar a las universidades, sin difundir y promover suficientemente sus potencialidades”¹² y dificulta la creación de “ofertas más creativas acordes con las condiciones actuales de globalización, exigencias de productividad y competitividad”¹³

A decir de Salazar, “en los hechos, tal ambigüedad ha resultado en que la formación profesional

10. Informe Nacional de Chile

11. Informe Nacional de Colombia

12. Informe Nacional de Honduras

13. Idem

Pese a las diferencias, existe un amplio terreno común de problemas y posibilidades

■ Estudios del IESALC sobre IES no-universitarias

Argentina	María Angélica Sabatier (2004) <i>La educación superior no universitaria en Argentina.</i>
Bolivia	Miguel Enrique Castro Rivero (2004) <i>La educación superior no universitaria en Bolivia</i>
Chile	José Miguel Salazar (2005) <i>Estudio sobre la educación superior no universitaria en Chile</i>
Colombia	Patricia Martínez Barrios y otros (2004) <i>La educación superior no universitaria en Colombia: Una deuda por saldar</i>
Costa Rica	Jorge Mora Alfaro (2006) <i>La educación superior no universitaria en Costa Rica</i>
Ecuador	Gabriel Galarza López (2004) <i>La educación superior no universitaria en Ecuador</i>
El Salvador	Fabián Antonio Bruno y José Humberto Flores (2005) <i>Estudio sobre la educación superior no universitaria en El Salvador</i>
Honduras	Mercedes Sofía Hernández y Esperanza Daysi Kocchiu Yi (2005) <i>Educación superior en Honduras: Estudio de la situación de los Grados Asociados</i>
Panamá	Mario Augusto Medina Anria (2004) <i>La educación superior no universitaria en la República de Panamá</i>
Uruguay	Graciela Antelo Filgueira y Daniella Repetto Pereira (2004) <i>La educación superior en Uruguay. Estudio descriptivo</i>
Venezuela	Henry Tovar (2004) <i>Los institutos y colegios universitarios en el contexto de la educación superior venezolana</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

que imparten los institutos profesionales sea generalmente percibida como de inferior nivel que la universitaria, aunque conduzca, en muchos casos, a diplomas de igual naturaleza”, lo que abona al “mayor prestigio académico que la sociedad en su conjunto asigna a los estudios universitarios”¹⁴ y a la percepción de “las mejores perspectivas en materia de trabajo y empleo cuando se ostenta un título universitario”¹⁵.

La debilidad institucional

Martínez Barrios y otros¹⁶ constatan como en Colombia la educación superior no universitaria ha sido tema central en los capítulos educativos de los planes de desarrollo, sin que se hayan identificado acciones contundentes orientadas a su fortalecimiento y expansión. Y, así mismo, que: “Las Instituciones Técnicas y Tecnológicas tanto públicas como privadas muestran enormes debilidades institucionales en lo financiero, en su infraestructura, en sus recursos de apoyo a la docencia, en su recurso humano”.

Con relación a las fuentes de financiamiento

apunta Tovar¹⁷ que se observa una notoria desigualdad entre montos recibidos por los institutos y colegios universitarios y los recibidos por las universidades. En el informe de Bolivia se resalta que el Estado fuera de los gastos de sueldos y salarios no hace mayores erogaciones para la educación superior técnica, ni en equipamiento ni en mantenimiento.

Los participantes en el Seminario Internacional sobre Educación Superior no Universitaria en América Latina, celebrado en Lima en diciembre de 2004, coincidieron en señalar la necesidad de favorecer la formación de los profesores de estas instituciones. El cierre de instituciones privadas y públicas que no han cumplido con los criterios establecidos en los procesos de evaluación de la calidad testimonian las debilidades que se han arrastrado.

La dispersión y la separación existente entre los ámbitos de coordinación universitaria y los de dirección de las instituciones universitarias contribuyen sobremanera a la debilidad institucional del sector.

Las instituciones no universitarias fueron creadas en un tiempo en que todavía se apostaba por la previsibilidad de los escenarios económicos y laborales

14. Informe Nacional de Argentina

15. Idem

16. Informe Nacional de Colombia

17. Informe Nacional de Venezuela

■ **Recuadro 13.1 Declaración Final del Seminario Internacional “La educación superior no universitaria en América Latina”, celebrado en Lima, el 2 y 3 de diciembre de 2005**

Los participantes en el Seminario Internacional “La educación superior no universitaria en América Latina”, concordamos en que este nivel educativo discurre hoy en nuestra región en una coyuntura favorable para su desarrollo, de mediar una voluntad política clara y de largo aliento para ello. En tal sentido consideramos necesario recomendar la formulación de políticas de Estado para el conjunto de la educación superior, con particular atención al ámbito de la educación superior no universitaria, tales políticas deberían considerar los siguientes elementos:

- La promoción de mecanismos y modalidades de articulación entre las instituciones o programas de educación superior no universitaria y las universidades, en una lógica funcional a la educación continua. Se puede considerar para ello la posibilidad de transformar las instituciones de educación superior no universitaria en universidades tecnológicas o la definición de su ubicación funcional como ciclo educativo que permita la continuidad de la formación en la universidad.
- El establecimiento de sistemas de aseguramiento y promoción de la calidad educativa.
- La ampliación de la cobertura de la educación superior, a fin de inducir una mayor pertinencia y calidad.
- La promoción de la profesionalización de los docentes en este nivel educativo.
- La construcción de sistemas de financiamiento que impliquen la dotación de suficientes recursos iniciales, para sobre esa base favorecer una mayor flexibilidad y autonomía institucional en la gestión financiera así como la diversificación de las fuentes de financiamiento.
- La promoción del prestigio social y la visibilidad de la educación superior no universitaria, lo cual implica medidas diversas que van desde la creación de sistemas eficientes de información sobre su oferta de formación profesional, hasta la reconsideración de su denominación, dejando de lado su actual caracterización negativa por referencia a la universidad.
- La incorporación en los perfiles profesionales y contenidos curriculares de saberes consolidados por la práctica social, en particular aquellos que remiten a nuestras matrices culturales originarias, a fin de favorecer su pertinencia y su incidencia en la consolidación de una cultura de productores.

Los retos

La llamada educación superior no universitaria se muestra como un terreno insuficientemente conocido e investigado¹⁸, signado además por un acentuado desconocimiento intrarregional. El Seminario Internacional sobre la Educación Superior No Universitaria en América Latina, celebrado en Lima el 2 y 3 de diciembre de 2005 llamó la atención sobre el enorme potencial que este nivel educativo posee, potencial que contrasta con su actual situación de descuido, en palabras de Roger Guerra García podría serle aplicable la condición paradigmática del “patito feo” que en realidad era un cisne, augurándole un meritorio porvenir de mediar una voluntad política clara y firme para su relanzamiento. El Seminario sirvió así mismo para identificar, luego de las exposiciones de los informes nacionales, que pese a las diferencias, existe un amplio terreno común de problemas y posibilidades, así como una clara demanda por cambios en este nivel educativo. La construcción de un espacio común de reflexión y acción latinoamericana sobre la educación superior en general y la no universitaria en particular no está exenta de obstáculos, sin embargo, es un camino posible y deseable, que exige un esfuerzo de comprensión y replanteamiento de los modos

de pensar para enfrentar los nuevos retos y abrir el abanico de las posibilidades.

Nos hallamos en una etapa de tránsito histórico y, por tanto, de renovación continua de las instituciones, impulsada por el cambio acelerado y crecimiento explosivo de los saberes. En ese contexto la demanda por la educación superior se ha acentuado, puesto que el acceso a ella está asociado al desarrollo de las competencias laborales y los saberes indispensables para situarse en ese entorno cambiante. La educación superior en América Latina se ha desarrollado y expandido siguiendo un modelo dual en el que las universidades han tendido a diferenciarse de las instituciones de educación superior no universitarias. Este proceso aparece marcado por tensiones que impulsan, de un lado, hacia el reconocimiento de la diversidad como signo del nuevo tiempo de la educación superior, la cual tiene que expresarse en la más amplia diversificación de opciones en cuanto a tipos institucionales, trayectorias formativas, modalidades de estudio. Del otro, hacia el riesgo de la segmentación, generando circuitos de calidad diferenciada, con unas pocas universidades de elite y una mayoría de instituciones de absorción de demanda, desconectadas y estructuralmente incapacitadas para reconectarse con las redes de generación, transformación y aprovechamiento creativo de los saberes.

18. Véanse, por ejemplo, las observaciones de Celina Curci en el anexo, contenido en este informe, sobre la gestión de las estadísticas de educación superior en América Latina.

La articulación y la cooperación surgen como necesidad para potenciar las posibilidades de nuestros sistemas de educación superior

En ese panorama, se observan tendencias a una mayor regulación de la oferta universitaria, mientras que la educación superior no universitaria, en ausencia de políticas de Estado, ha tendido a quedar librada a la lógica del mercado, por lo que queda particularmente pendiente en ella la revolución de la calidad, lo cual obliga a definir modelos para su desarrollo. Entre las opciones se distinguen dos modelos básicos: el alemán, que separa nítidamente la educación superior no universitaria de la universidad y aquellos que tienden a la articulación institucional y curricular entre esos dos niveles educativos¹⁹.

Los retos implicados en el crecimiento de la brecha tecnológica entre los países poderosos y los nuestros, así como las demandas de conocimiento y formación asociadas a la superación de la pobreza, la inclusión social, la construcción de sociedades democráticas, el desarrollo sustentable y la redefinición de nuestro papel en el mundo son de tal entidad que no parecen admitir las opciones de separación, aislamiento y competencia interinstitucional. La articulación y la cooperación surgen como necesidad para potenciar las posibilidades de nuestros sistemas de educación superior y en este sentido resulta indispensable pensar y actuar en la transformación tanto de las universidades como de las instituciones de educación superior no universitarias, respecto a las cuales tendrían que establecerse definiciones ante la disyuntiva de articularlas a la universidad en términos de ciclos diferenciados y progresivos, lo cual haría posible los tránsitos entre esos ciclos educativos sobre la base un mayor nivel de homologación en sus contenidos curriculares, o transformarlas en universidades tecnológicas, politécnicas o pedagógicas. Sobre esta última opción existen experiencias en el ámbito latinoamericano que es necesario conocer en profundidad y evaluar.

Las instituciones no universitarias fueron creadas en un tiempo en que todavía se apostaba por la previsibilidad de los escenarios económicos y laborales, imaginando escenarios estables que permitían asociar la formación terciaria a empleos determinados. Si bien para algunas áreas de formación incluidas en la educación superior no universitaria, como en el caso de la formación de funcionarios del Estado o en las experiencias lideradas por sectores industriales, estos supuestos se mantienen plausibles, la mayoría de las actividades

asociadas a la formación superior no universitaria están afectadas por la incertidumbre, cuando no por la contracción de la demanda laboral. Nuevos derroteros para la ESNU deberían sin duda fundamentarse en un profundo trabajo de diagnóstico, que aporte datos objetivos respecto a variables decisivas como la relación entre oferta y demanda profesional²⁰, pero en cualquier caso tendrían que tomar la incertidumbre como dato y asumir opciones formativas vinculadas a su manejo, como el énfasis en el desarrollo de competencias fundamentales requeridas para la versatilidad, el emprendimiento, la comunicación, la comprensión de procesos y el aprendizaje permanente. Esto lleva necesariamente a la redefinición de perfiles profesionales que consideren tanto la especialidad y la formación integral como la necesidad de articulación dentro del sistema educativo en la búsqueda de mantener abiertos, a través de la movilidad, múltiples trayectos formativos.

De cara a los retos planteados, las instituciones del sector que nos ocupa creemos que pueden y deben profundizar en las ventajas que caracterizamos anteriormente: la relativa flexibilidad de su oferta académica, la vinculación con el mundo del trabajo y la distribución territorial de las instituciones. Una evolución podría vislumbrarse a través del fortalecimiento y la profundización de las articulaciones con la vida social y productiva de las localidades. Para abordar con éxito esta u otras opciones es sin embargo indispensable el fortalecimiento institucional del sector, que pasa por la definición de políticas de Estado que valoricen al sector dentro del conjunto de la educación superior. ■

Debe apuntarse a opciones formativas centradas en el desarrollo de competencias fundamentales y el aprendizaje permanente

19. Ver intervención de Claudio Rama en el Seminario Internacional sobre Educación Superior o Universitaria, op. cit.

20. Ver intervención de Raúl Haya de La Torre en el Seminario Internacional sobre Educación Superior o Universitaria, op. cit.

Capítulo 14

Caracterización y desarrollo de las macrouniversidades de América Latina y el Caribe

Axel Didriksson*

*El presente estudio forma parte de la línea de trabajo del IESALC sobre las Macrouniversidades en América Latina. Dentro de esta línea se auspiciaron la **Primera Reunión de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe**, Caracas, Venezuela, 14 de junio de 2002 (IESALC, Universidad Central de Venezuela, Universidad Nacional Autónoma de México) y la **II Reunión de Rectores de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe**, Ciudad de México, 3 y 4 de marzo de 2003 (IESALC, UNAM), así mismo se ha constituido la Red de Macrouniversidades. Información adicional en www.iesalc.unesco.org.ve*

* Sociólogo, doctor en Economía, director e investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM, coordinador general de la Red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe, miembro nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, titular de la Cátedra UNESCO "Universidad e Integración Regional" desde 1995. Especialidad en Educación Superior

Por su desarrollo histórico, por el carácter de sus cambios y por su devenir, el modelo de universidad de carácter público y autónomo de América Latina es consustancial a su contexto de problemáticas comunes, y sus rasgos y características lo hacen ser divergente frente a sus pares de Norteamérica, de Europa o de Asia.

El eje de articulación analítico de este trabajo, es el de ubicar las peculiaridades y el desarrollo de este tipo de *modelo* de universidad¹, tanto para fines de comparación, como para sustentar la tesis de que en la región, lo que menos ha ocurrido -con todo y las intenciones y deseos de algunos promotores de la idea- es la reproducción a escala o la imitación del referente clásico europeo, por la vía de la colonización, ni mucho menos, en la época contemporánea respecto del norteamericano o del europeo. Ciertamente puede presentarse una suerte de “hibridización” en el proceso de constitución histórica de la universidad latinoamericana, pero lo que se busca resaltar aquí es que se trata de un fenómeno específico, y que así debe seguirlo siendo.

El papel que han jugado y que siguen manteniendo las universidades –las que en este trabajo se consideran como Macrouniversidades- , algunas provenientes de la Colonia y otras no, pero todas ellas nacionales, públicas y autónomas, es clave porque son instituciones de educación superior, que se caracterizan por:

- a) Ser la o las instituciones más representativas de su país por la demanda social que atienden. Se trata de las más grandes universidades que pueden agrupar desde 30 o 40 mil estudiantes hasta 250 mil, en correspondencia con su contexto nacional.
- b) Son instituciones que abarcan el conjunto de las áreas del conocimiento de la ciencia y la tecnología, de las ciencias sociales y de las humanidades, de las artes, de la cultura, de la historia y del futuro, por lo que mantienen una organización compleja.
- c) Son instituciones que concentran el mayor porcentaje de la investigación científica nacional y regional, y por lo tanto, también el desarrollo de postgrados.
- d) Por su naturaleza pública y autónoma, absorben

el porcentaje más significativo del presupuesto nacional del sistema de educación superior, y por ello su principal fuente de financiamiento proviene de los fondos gubernamentales.

- e) Y, tienen bajo su resguardo y protección un monumental y, a menudo único, patrimonio histórico, cultural y natural.

Raíces y Características de las Macrouniversidades

La constitución y el desarrollo histórico de las Macrouniversidades de América Latina es, a nivel mundial, un fenómeno de gran originalidad que hace referencia a un modelo universitario de rasgos específicos y de características comunes, que prevalece en prácticamente el conjunto de los países de esta región.

En ninguna otra parte del mundo, se presenta la experiencia de organización de entidades de educación superior con las magnitudes y la importancia específica que tienen las Macrouniversidades latinoamericanas. Esta peculiaridad de base común, ha sido una constante relacionada con el devenir de estas instituciones, y lo sigue siendo en su actualidad.

Se trata por ello de un ámbito de identidad y de praxis social y cultural fundamental, que en términos comparados permite hacer referencia a la singularidad de un tipo de universidades –a pesar de sus diferencias y de las particularidades con las que operan desde su sistema de educación superior.

El conjunto de las Macrouniversidades tiene una característica fundamental: las determinantes relaciones que establecen con sus respectivos gobiernos y sus sociedades. Estas universidades son y han sido, paradigmáticamente, las instituciones que han protagonizado las reformas académicas e institucionales más importantes del siglo que acaba de fenecer, y son las que –reiterada y terca- se han involucrado en las problemáticas económicas, financieras, políticas, filosóficas, ideológicas, culturales, o en las referidas a cualquier acontecimiento relacionado con el cambio social, desde hace ya algunas décadas, y lo siguen haciendo en casi todos los fenómenos que se le aparecen.

Cuentan además con indicadores de desempeño y realización que las ubican como las más importantes concentraciones de estudiantes, tanto de pregrado como de postgrado, de investigación

Las Macrouniversidades constituyen un fenómeno de gran originalidad que hace referencia a un modelo universitario de rasgos específicos y de características comunes, que prevalece en prácticamente todos los países de América Latina

1. El trato de modelo que se le otorga a un tipo de universidades en América Latina y el Caribe, no busca sustentar una serie de elementos rígidos y definidos de carácter operacional, sino contar con un esquema de referencia para fines de comparación y reconstrucción que da cuenta del título de este trabajo: un tipo de universidad “diferente”.

■ Cuadro 14.1 Universidades más antiguas, creadas antes del siglo XIX

SIGLOS	PAISES	UNIVERSIDADES	AÑO DE CREACIÓN
XVI	R. Dominicana	U. de Santo Dgo.	1538
	Perú	U. Mayor de San Marcos	1551
	México	U. Michoacana de S.N. de Hidalgo	1540
		U. Nacional de México	1551
		U. de Puebla	1578
XVII	Argentina	U. de Córdoba	1613
	Bolivia	U. Mayor de S.F.J.	1613
	Guatemala	U. de S. Carlos	1676
	México	U. de Querétaro	1625
	Perú	U. Nac. San Cbal. de Huamanga	1677
		U. Nac. De San Antonio de Abad	1692
		U. Javeriana	1622
	Colombia	Col. Mayor de N. S. del Rosario	1653
XVIII	Cuba	U. de la Habana	1728
	México	U. de Campeche	1714
		U. de Guanajuato	1732
	Venezuela	U. Central de Venezuela	1771
	Colombia	U. de San Buenaventura	1708

Fuente: García Guadilla, C. (1996) p. 35

científica y tecnológica, de recursos financieros provistos por el Estado hacia la enseñanza superior, de patrimonio cultural, de extensión y difusión de la cultura, de personal académico y de trabajadores de la administración y los servicios, como ninguna otra.

Asimismo, son las principales instituciones receptáculo de atención de las políticas presupuestales oficiales o de orientación financiera específica, sobre todo y recientemente las referidas a la evaluación y la acreditación de la calidad del quehacer educativo del conjunto del sistema de educación superior.

En muchos sentidos, la estructura, procesos y relaciones que se llevan a cabo por y desde las Macrouniversidades, dado su particular dinamismo en la problemática de la región, de sus países y de las responsabilidades que tienen en su sistema de educación superior, hace que las mismas se encuentren, desde hace ya algunos años, en una condición de “crisis” (en el sentido de una transición, y no de una debacle, a pesar de que hay quienes así lo consideran), desde sí mismas y desde la perspectiva de sus diferentes sectores y actores. A tal grado está ocurriendo esto, que se están planteando fuertemente y desde diferentes ámbitos, cambios estructurales que apuntan a distintos escenarios, desde el que hace referencia a

su disfuncionalidad y desarticulación –sobre todo por su tamaño–, al de su mercantilización, o bien hacia otro de nueva reforma universitaria y al de su eventual transformación. *En la perspectiva de este trabajo, se presentan consideraciones referidas a la construcción de un escenario de cooperación y articulación, para hacer frente a los desafíos de esta crisis.*

Desde la clasificación de universidades que elabora García Guadilla ², se avanza en parte al ubicar la existencia de 5 mil 438 Instituciones de Educación Superior en los 19 países de América Latina, y allí ya se indica el rasgo original con el cual surgieron las universidades más importantes: desde el siglo XVI hasta el presente las Macrouniversidades se han mantenido como la expresión hegemónica de un tipo específico de universidad, en la conformación del sistema de educación superior de la región. De las casi 40 universidades públicas localizadas en el estudio de García Guadilla, fundadas entre el siglo XVI al XIX, y de la gran mayoría de las 60 del siglo XX, se localizan ya las más importantes Macrouniversidades de América Latina.

Este rasgo las hace ser además de originales y trascendentes, también de avanzada histórica. Como se señala en el estudio citado: América Latina fue la región del mundo donde primero se trasplantaron las universidades europeas, hecho que se inicia en el siglo XVI. En el XVII cuando se establecieron las primeras universidades de la América Anglosajona –Harvard, Yale, Princeton y Columbia– ya existían en América Latina cinco universidades, la Universidad de Santo Domingo, la de Lima, y tres de México¹.

La gran mayoría de las antiguas y originales universidades de la región, las anteriormente señaladas y otras más, se han mantenido como las instituciones más importantes, de mayor prestigio, y las que han congregado el mayor número de los indicadores en este estudio, sobre todo, con referencia al tema de este trabajo, las de carácter público.

Esto también hace referencia, a que en la perspectiva de los análisis que dan cuenta de las transformaciones recientes de las universidades, y que apuntan a la reproducción de los modelos de mercado (o “emprendedores”) por la vía de un esquema de “diferenciación”, se sigue man-

2. García Guadilla, Carmen (1996) Situación y Principales Dinámicas de Transformación de la Educación Superior de América Latina. Ediciones IESALC-UNESCO, Caracas.

La gran mayoría de las antiguas y originales universidades de la región se han mantenido como las instituciones más importantes y de mayor prestigio

■ Recuadro 14.1 Creación y funcionamiento de la red de macrouniversidades públicas de América Latina y el Caribe

Con la iniciativa de la UCV y de la UNAM, a través de sus autoridades rectorales y bajo el auspicio del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), fue creada la Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe durante los días 13 y 14 de junio de 2002, en la Ciudad Universitaria de Caracas, Venezuela*.

Fue suscrita entonces la Declaración de la Ciudad Universitaria de Caracas, por parte de la totalidad de las representaciones institucionales presentes. En esta Declaración se aprobó la creación de la Red, que se consideró como pertinente, viable y muy necesaria, en la perspectiva de poner en marcha programas cooperativos y solidarios relacionados con la movilidad de estudiantes y académicos, de investigación en las fronteras del conocimiento relacionadas con la solución de los más importantes problemas de las mayorías del continente, con el postgrado, con el financiamiento público y con la preservación y el desarrollo del patrimonio histórico de estas importantes instituciones, puesto que las Macrouniversidades cuentan con el mayor potencial regional para realizarlos.

Los rectores se comprometieron a llevar adelante esta propuesta de organizar una red para promover, a través de proyectos comunes, la internacionalización y la integración entre ellas que preservara e incrementara la necesidad de mantener la educación pública y autónoma como factor importante, culturizador, educador y de desarrollo de nuestros pueblos.

Posteriormente, en la Ciudad Universitaria de la UNAM, durante los días 3 y 4 de marzo de 2003 se reunieron los rectores y representantes de la gran mayoría de Macrouniversidades, para llevar a efecto su Primera Asamblea General, donde se aprobaron el Acta Constitutiva, el Estatuto Orgánico, la Estructura de la Red, el Plan de Trabajo para el bienio 2003-2005 y se determinó que la sede permanente de la Coordinación General Regional estaría en la UNAM.

En la ciudad de Santo Domingo, en la sede de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, durante los días 2 y 3 de marzo de 2004, se realizó la Primera Reunión del Comité Ejecutivo de la Red. Se acordó allí una Agenda Regional para la Internacionalización de la Educación Superior. Se propuso el diseño de un Programa de Movilidad Universitaria para el

Postgrado y el desarrollo de un Programa Multimedia de Preservación del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, así como la participación de la Red en la XII Conferencia General de la International Association of Universities: Wealth of Diversity. The Role of Universities in Promoting Dialogue and Development, a efectuarse en São Paulo, Brasil, del 24 al 29 de Julio de 2004. En esta reunión fue electo como vicepresidente de la IAU el presidente de la Red de Macrouniversidades y Rector de la UNAM, el doctor Juan Ramón de la Fuente.

En la ciudad de Caracas, en la sede del Consejo Central de Estudios de Postgrado de la UCV, durante los días 4 y 5 de junio de 2004 se realizó el Taller de Diseño de los Mecanismos de Operación del Programa de Movilidad Universitaria de la Red, después de hacer un balance general de los postgrados en las Macrouniversidades; así como también se aprobó la conformación del Comité Académico Regional de este Programa. Se acordó que esta propuesta fuera llevada a la II Asamblea General de Rectores para su aprobación. El 12 y 13 de agosto de 2004 se realizó la Primera Reunión del Consejo Académico Regional del Programa de Movilidad en la UNAM. El objetivo fue concluir la etapa de planeamiento del programa y elaborar la convocatoria dirigida a los estudiantes de postgrado.

En la ciudad de San José de Costa Rica, en las sedes de la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica, durante los días 7 y 8 de octubre de 2004, se llevó a efecto la Segunda Asamblea General de Rectores, donde se aprobó el Programa de Movilidad Universitaria para el Postgrado y se acordó el inicio de sus actividades a partir de enero de 2005, con el apoyo financiero para las becas de movilidad por parte del Banco Santander de España, firmándose el Convenio Marco de colaboración académica entre las universidades integrantes. Se estableció que la primera convocatoria fuera para estudiantes de posgrado. Se presentaron los primeros productos del Programa Multimedia de Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Se propuso el diseño de un Programa de Cooperación Regional en Investigación Científica y Tecnológica. Se nombró como Coordinador del Programa al doctor Ernesto González Enders de la UCV, que elaborará la propuesta con los coordinadores de Investigación de cada macrouniversidad. Se elaboró una Declaración donde se enfatiza la necesidad de la creación de un Espacio Común Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior.

Fuente: Ernesto González Enders y Axel Didriksson. "La Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe, promotora de un espacio común latinoamericano y caribeño de educación superior". Postgrado UCV, Coordinación Central de estudios de Postgrado, Universidad Central de Venezuela. No. 5, 2005.

* Ver Declaración de la Ciudad Universitaria de Caracas en Agenda Académica 9: Nos. 1 y 2, pp. 149-157, 2002.

teniendo el predominio y la importancia de las Macrouniversidades, lo que contrasta con lo que ocurre en otras partes del mundo y aún con lo que ocurre al interior de la misma región.

En este sentido, el rasgo predominante de los cambios que han ocurrido en materia de educación superior en América Latina, no sólo deben plantarse respecto al crecimiento de la educación superior privada, o a la diversificación formal (más

instituciones de educación intermedia de corte tecnológico) sino también a la permanencia de las grandes universidades originales, a su capacidad de reproducción y hegemonía sistémica, y aún en relación con el liderazgo que mantienen a los cambios que impulsan.

Esto no se había presentado en la experiencia internacional. Por ejemplo, la aparición del fenómeno de grandes instituciones de la educación

■ Recuadro 14.2 Creación y funcionamiento de la red de macrouniversidades públicas de América Latina y el Caribe

ARGENTINA:	Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Tecnológica Nacional;	NICARAGUA:	Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional Autónoma de México;
BOLIVIA:	Universidad Mayor de San Andrés;	PANAMÁ:	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua;
BRASIL:	Universidad de Río de Janeiro, Universidad de Sao Paulo;	PARAGUAY:	Universidad de Panamá;
CHILE:	Universidad de Chile;	PERÚ:	Universidad Nacional de Asunción;
COLOMBIA:	Universidad Nacional de Colombia;	PUERTO RICO:	Universidad Nacional Mayor de San Marcos;
COSTA RICA:	Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica;	REPÚBLICA DOMINICANA:	Universidad de Puerto Rico;
CUBA:	Universidad de La Habana;	URUGUAY:	Universidad Autónoma de Santo Domingo;
ECUADOR:	Universidad Central del Ecuador;	VENEZUELA:	Universidad de La República;
EL SALVADOR:	Universidad de El Salvador;		Universidad Central de Venezuela, Universidad de Los Andes, Universidad del Zulia.
GUATEMALA:	Universidad de San Carlos de Guatemala;		Se cuenta con la colaboración y la representación de IESALC-UNESCO, como organismo coadyuvante.
HONDURAS:	Universidad Autónoma de Honduras;		
MÉXICO:	Benemérita Universidad de Puebla, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Sinaloa,		

superior, en otras latitudes, se ha dado de una manera harto diferente, ya sea en sistemas multi-campus (por ejemplo el del Estado de California o el de Nueva York, de los Estados Unidos), o bajo un esquema de universidades nacionales, como en el Japón (que cubren alrededor de unos 500 mil estudiantes en todo el país), o públicas como en Europa, en donde el cuerpo docente, al igual que en Japón, es contratado directamente por el Estado, y su tamaño no llega a alcanzar al de las Macrouniversidades de América Latina³.

En otro ejemplo, el fenómeno de grandes universidades se ha dado, sobre todo, bajo esquemas de educación a distancia o abierta. Por ejemplo, en la clasificación por tamaño e importancia que ha realizado John S. Daniel⁴, en su trabajo referido a MegaUniversidades.

Desde la perspectiva de este autor, una MegaUniversidad se define, entre otras cosas, porque cuenta con más de 100 mil estudiantes. En este estudio, Daniel precisa muy bien que el carácter de estas instituciones está determinado por el uso y manejo de nuevas tecnologías pa-

ra la educación a distancia, y que su proceso de constitución se ha relacionado directamente con la ampliación de las posibilidades de acceso social y la reducción de costos.

Su definición de Mega-universidades es la siguiente:

"We define a mega-university as a distance-teaching institution with over 100,000 active students in degree level courses... The definition of a mega-university combines three criteria: distance teaching, higher education, and size" (p.29)

Pero establece una diferencia sustancial respecto de las Macrouniversidades, tal y como aquí las hemos caracterizado:

"The mega-universities differ from campus universities in their production processes. The operations of the mega-universities owe much to industrial methods whereas academic process on campus are more akin to a cottage industry. It is likely that neither approach will be particularly well suited to the third generation of distance education technologies: the knowledge media" (p.45)

Este tipo de universidades, para el autor, tiene ventajas competitivas muy importantes, frente a las demás instituciones de educación superior. Desde la óptica de nuestras Macrouniversidades, sus fortalezas radican, además de en el tamaño –comparable en algunos casos con las Megas-,

3. Ver el estudio comparado realizado al respecto: Didriksson, Axel (2003). "La Universidad diferente: presente y futuro de la universidad de América Latina y el Caribe". En: Sohail Inayatulla y Jennifer Gidley (comp.) La Universidad en Transformación –perspectivas globales sobre los futuros de la universidad. Ediciones Pomares, Barcelona.

4. Daniel S. J. (1996). *Megauniversities and Knowledge Media*. Kogan Page, London.

En otras latitudes, el fenómeno de grandes universidades se ha dado, sobre todo, bajo esquemas de educación a distancia o abierta

en la concentración de recursos humanos y materiales que tienen, la complejidad de sus funciones sustantivas y la identidad que les propina su historia.

En comparación, las Macrouiversidades representan, también, un fenómeno peculiar que hace referencia a la sustancia de muchos de los acontecimientos más importantes de la región, desde sus problemáticas, desde sus fortalezas y debilidades, desde sus desafíos y respuestas.

La Experiencia Contemporánea

A partir de la década de los ochenta, se presentaron muy importantes modificaciones políticas, sociales y económicas, mismas que desde ya indicaban, por su nivel de calidad, profundas alteraciones y adecuaciones en los sistemas educativos del nivel, en la mayoría de los países de la región.

A diferencia de lo que ocurrió en otras latitudes del mundo, en donde los modelos de educación superior se re-constituyeron bajo pautas de orientación hacia la diferenciación institucional y el mercado, en la región las tendencias y los cambios que se resintieron, hicieron referencia a un largo periodo de *contracción*, que provocó movimientos de adecuación constantes que alteraron de manera definitiva la relación de participación y de conducción de los sectores tradicionales, que deterioraron fuertemente la capacidad de legitimidad de los órganos de poder, de sus propósitos y de sus estrategias.

Tanto los cambios de políticas de los gobiernos, como la ubicación relativa de los componentes de los sistemas de educación superior, estuvieron estrechamente relacionados con el papel asignado por el Estado a las universidades, así como por las políticas macroeconómicas de ajuste estructural, la apertura de las economías y la importancia creciente del conocimiento, sobre todo técnico y administrativo.

Durante la década de los ochentas, pero sobre todo durante los noventas, la relativa estabilidad en la que los componentes universitarios y de formación de elites profesionalizantes venía operando, fue radicalmente alterada. Uno de los impactos de mayor influencia que se presentaron, fue la presencia de un conjunto de innovaciones centradas en la microelectrónica, la informática, la biotecnología, los nuevos materiales y las nuevas ciencias integradas de la sociedad y el conocimiento, que prefiguraron un paradigma diferente, desde las

perspectivas de las instituciones sociales (como las universidades públicas de la región), que tenían como misión la formación de recursos humanos, en su pasado inmediato determinadas por un mercado de trabajo rígido y por una formación disciplinaria cerrada.

Con la necesaria búsqueda de la reorganización de las principales empresas y sectores productivos y de servicios, en correspondencia con la nueva base tecno-económica, se presentó una fase de reorganización sustancial de las esferas socio-institucionales que segmentaron los sistemas de educación superior, propiciaron el desarrollo de la empresa privada universitaria y potenciaron las bases de un sistema de profesiones intermedias de formación estrecha.

A partir de esas fechas, se presentó un periodo de contracción económica de carácter general, conocido ampliamente como el de la “década perdida” de América Latina, que se prolongó hasta finales del siglo XX. Para entonces el ingreso real por habitante disminuyó de manera drástica y con ello los recursos públicos orientados hacia las instituciones de educación superior, sobre todo hacia las Macrouiversidades.

El pago de la deuda externa se convirtió en la prioridad a partir de la cual se definió la distribución interna de los presupuestos gubernamentales, el control del déficit fiscal y la inflación.

Desde entonces, se vivió en la región una suerte de euforia neoliberal que de manera diferenciada pero constante se expresó en las nuevas conformaciones de integración económica en bloques (como el Tratado de Libre Comercio o NAFTA, y el MERCOSUR), en la liberalización de los mercados de mercancías y de capitales, en la privatización al extremo de las empresas públicas, y en la apertura de las economías a la inversión extranjera de todo tipo. No obstante, los logros económicos suscitados por estas políticas no incidieron de forma estructural en el mejoramiento de la calidad de vida y en el bienestar de las mayorías de la región, ni en los indicadores generales de desarrollo humano, incluyendo el de sus niveles educativos; estos siguieron siendo precarios, por decir lo menos.

El balance de estas políticas en la educación, fue señalado por la UNESCO, en un reciente informe:

...la implementación de medidas de austeridad ha comprometido el acceso, la calidad y la equidad en la educación. El promedio del tiempo pasado en el sistema escolar por las cohortes juveniles actuales de América Latina

Las Macrouiversidades representan, también, un fenómeno peculiar que hace referencia a la sustancia de muchos de los acontecimientos más importantes de la región

es de menos de nueve años, siendo éste apenas superior en año y medio al de veinte años antes. Este promedio encubre grandes desigualdades derivadas del nivel de ingreso de los padres y del hecho de vivir en el campo o en las ciudades, y queda muy por debajo de los doce años, que es, a juicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el mínimo de educación necesario para ganar un salario que permita al interesado, entre otros factores sociopolíticos, liberarse de la pobreza a lo largo de su vida activa. Como, a juzgar por el indicador compuesto de la pobreza humana del PNUD (Índice de la Pobreza Humana), que mide las carencias en lo concerniente a las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, la pobreza afecta a más del 5% de la población en todos los países de la región, salvo en Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay, y a más del 20% en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, resulta preocupante semejante falta de progreso en el número de años pasado en la escuela.⁵

Con todo y estas condiciones, para la década de los noventa se volvió a vivir un nuevo crecimiento de la educación superior, desde otras perspectivas y muy diferente al que ocurrió durante los cincuenta y setentas –como se sabe, el crecimiento del PIB durante los noventa en la región fue apenas un poco superior respecto de los ochenta, hasta alcanzar una tasa de alrededor del 3%.

Por ejemplo, del 1,9% de personas de entre los 20 y 24 años que estudiaban en la educación superior en la región en 1950, se brincó al 20,7% como promedio en 1994, con lo cual la región entró de lleno al modelo de masificación de este nivel educativo, con todo y sus importantes diferencias subregionales y por país⁶. En ese mismo año, la matrícula total de la educación superior en los 19 países de América Latina era de 7 millones, 405 mil 257 estudiantes, de la cual el 68,5% se localizaba

en universidades de carácter público, el restante se encontraba estudiando en empresas privadas o en otro tipo de instituciones. El total de universidades de la región para entonces era de 812.⁷

A pesar de este crecimiento de las matrículas, de las demandas sociales y económicas en el periodo, los recursos con los que contaban las universidades no eran los adecuados ni los suficientes. Sin embargo, y aún con el incremento del número de universidades y otros agrupamientos, las Macrouiversidades fueron las instituciones que mantuvieron, unas más otras poco menos, su tamaño, las que reprodujeron un sitio privilegiado en el espectro de la diversificación y las que llegaron a expresarse, a veces de forma exclusiva, como las únicas instituciones complejas, sobre todo por su crecimiento en la investigación y el postgrado. Destacan en estos aspectos las Macrouiversidades de México, de Brasil y Argentina, y con desarrollos intermedios, las universidades nacionales de Colombia, Perú, Venezuela, Chile, Puerto Rico y Cuba.

Esto significó que las Macrouiversidades de América Latina encontraron su propio paso en la lógica de los cambios que empezaron a ocurrir de forma acelerada a partir de la década de los ochenta, en el contexto del nuevo debate que giró alrededor de los conceptos de calidad, transparencia en el financiamiento, rendición de cuentas, flexibilidad curricular, equidad y pertinencia, uso y manejo de nuevas tecnologías de la información, las telecomunicaciones y producción y transferencia de nuevos conocimientos, todo ello dentro de nuevos ordenamientos jurídicos, legislativos, políticos y organizacionales.

Por ello, hacia las universidades públicas de mayor arraigo en la región, sobre todo hacia las grandes y complejas –como el conjunto de las Macrouiversidades-, recayó el peso específico de orientar respuestas y debates, ya bien entrado el nuevo siglo, sobre el desarrollo de nuevas líneas de investigación, la vinculación con el aparato productivo y de servicios, su tecnologización y, sobre todo, la formación de cierto tipo de recursos humanos relacionados con la producción de nuevos conocimientos.

Las Macrouiversidades empezaron a resentir que esto tenía que hacerse, es decir, iniciar un largo periodo de cambios de fondo en sus estructuras, en sus sistemas organizacionales y en su

5. UNESCO (2002). América Latina y el Caribe, Informe Regional 2002. Estadísticas de la Educación 2001, UNESCO, París, p. 12.

6. Carmen García Guadilla. "El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina". En: CRESALC-UNESCO. La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe. Tomo 1, CRESALC-UNESCO, Caracas, 1997, p. 48. La autora señala allí, que: "este promedio encubre grandes diferencias regionales, encontrándose un país, Argentina, que ya ha alcanzado el modelo de acceso universal; 12 países que caen en el modelo de acceso de masas, con promedios entre 25% y 35%; y seis países que todavía están en el modelo de elite, esto es con tasas de escolarización menores al 15%".

7. Idem. P. 49.

Aún con el incremento del número de universidades, las Macrouiversidades mantuvieron su tamaño y reprodujeron un sitio privilegiado en el espectro de la diversificación, sobre todo por su crecimiento en la investigación y el postgrado

administración y gobierno; en circunstancias muy difíciles desde el plano político y económico, sobre todo por la contracción de los recursos públicos hacia la educación superior, y porque la demanda social no dejó de seguir creciendo.

Desde el plano más general, durante el periodo considerado, lo anterior se manifestó en el contexto de la reorientación del papel del Estado bajo la lógica de un “Estado Evaluador”, que definió su papel de intervención buscando garantizar –sin que lo hiciera para sí mismo en su totalidad– elevar sustancialmente la calidad de los productos de investigación y de docencia; con lo cual se promovió la competitividad y las nociones de mercado entre éstas y los institutos privados. Esto mismo se hizo evidente en las perspectivas de la acción del Estado hacia el conjunto de las actividades de producción y generación de conocimientos técnicos y científicos.

Esta reorientación de las políticas estatales hacia la educación superior, la ciencia y la tecnología permeó todo el periodo de los ochentas hasta finales de los noventas, con un giro que implicaba pasar del énfasis en la atención a la demanda social, de la inversión en la expansión de las universidades y de la formación masiva de recursos humanos, a la evaluación, la acreditación y la justificación del destino del gasto público.

De modo paralelo, se dio relevancia a una concepción que sostenía que el objetivo de las universidades y de las instituciones de educación superior, debía favorecer los requerimientos de las empresas, por lo que se promovieron organismos de vinculación y oficinas de innovación tecnológica, incubadoras de empresas de base tecnológica y programas de transferencia de conocimientos que, buscando emular la tendencia de otros países en este sentido, apenas alcanzó un desarrollo muy pobre en la región, ubicándose funcionalmente en algunas instituciones y regiones de un número pequeño de países.

Desde el plano del financiamiento del Estado, la contracción derivada de las crisis de los ochentas impulsó políticas denominadas de “diversificación de recursos”, que caminaron paralelas a la baja de los subsidios gubernamentales, a la proliferación de los programas de estímulos sectoriales e individualizados hacia las plantas académicas, y la búsqueda de una ansiada “excelencia” que justificara la utilidad del servicio educativo y de investigación desde la perspectiva de una optimización de los gastos.

En general, el resultado del balance que puede realizarse respecto a este giro de las políticas nacionales referidas a la educación superior, la ciencia y la tecnología en América Latina es que, sobre la base que las empresas y las instituciones gubernamentales orientarían recursos frescos y se diversificarían las fuentes de financiamiento, se mantuvieron estancadas las inversiones hacia nuevos campos y hacia una posibilidad de nueva expansión de la demanda y la oferta; vaya que se “dejó hacer” con políticas que se mantuvieron en una suerte de indefinición, pero con orientaciones de mercado hacia una investigación de objetivos de corto plazo y de escasa trascendencia.

Frente a ello, las comunidades científicas y académicas optaron por un patrón de sobrevivencia y sometimiento: “el autocontrol ejercido por la propia comunidad en términos de “calidad” de la producción, tiende a evidenciar un “gasto excesivo” en la base de la pirámide de la comunidad científica. La elite científica, en su intento de supervivencia, se somete a políticas de optimización del gasto”⁸. Esto se manifestó de forma directa y de forma predominante en las Macrouniversidades, más aún cuando en ellas se había concentrada y se encontraba fuertemente desarrollada la producción y transferencia de nuevos conocimientos, y se había desplegado la investigación en ciencia y tecnología.

A partir de entonces, la agenda de las Macrouniversidades empezó a cambiar de forma significativa. De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, del crecimiento, de la descentralización o de la planeación se pasó, en el lapso de dos décadas, a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, al uso y manejo de la contracción financiera y a los programas de recursos extraordinarios condicionados, a la competitividad, al cobro de colegiaturas y al incremento de los recursos propios, a la internacionalización y a la intervención de los organismos financieros internacionales.

Con ello, los actores tradicionales del cambio en las Macrouniversidades, (los estudiantes y los sindicatos) pasaron a un plano menos protagónico respecto de las reformas universitarias (se concentraron en sus reivindicaciones gremiales); pero emergieron los investigadores, los funcionarios y los directivos académicos universitarios como los actores más relevantes en la definición de los cam-

De los temas de atención a la demanda social se pasó a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, el uso y manejo de la contracción financiera, la competitividad, la internacionalización y la intervención de organismos financieros internacionales

8. Idem. P. 40.

■ Estudios del IESALC sobre Macrouniversidades	
Argentina	Jorge H. González (2002) <i>Universidad Nacional de Córdoba-Argentina: Estructura, funciones, problemática de los últimos años</i>
Cuba	Juan Vela Valdés (2002) <i>Informe del rector de la Universidad de La Habana a la reunión de rectores de las macrouniversidades públicas de América Latina</i>
Guatemala	Olga Pérez Molina (2005) <i>Matrícula estudiantil y sistemas de atención al estudiante en la Universidad de San Carlos de Guatemala</i>
	Blanca Estela González González de Ochaeta (2005) <i>El egreso y el trabajo de los egresados de la Universidad de San Carlos de Guatemala</i>
México	Ricardo Gutiérrez Padilla (2002) <i>Reforma académica: El caso de la Universidad de Guadalajara</i>
	Enrique Doger Guerrero (2002) <i>Tarjetas informativas para la participación del Dr. Enrique Doger Guerrero, rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, durante la primera reunión de rectores de las macrouniversidades públicas de América Latina y el Caribe, en Caracas, Venezuela</i>
Panamá	Julio Vallarino Rangel (2002) <i>Universidad de Panamá: contexto y perspectiva</i>
Paraguay	Julio Renán Paniagua Alcaraz (2005) <i>Estudio sobre el cuerpo docente de la Universidad Nacional de Asunción en Paraguay</i>
	Margarita Escobar de Morel (2005) <i>Extensión universitaria y servicios en la Universidad Nacional de Asunción</i>
	María Evangelista Cristaldo de Benítez (2005) <i>Estudio sobre el egreso y el trabajo de los egresados de la Universidad Nacional de Asunción</i>
	Axel Didriksson T. (2002) <i>Las macrouniversidades de América Latina y el Caribe</i>
América Latina	Claudio Rama (2002) <i>Las macrouniversidades en América Latina en el siglo XXI</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

bios internos y externos de las instituciones.

También fueron modificados los esquemas tradicionales de otorgamiento de los subsidios federales y de la asignación de los recursos. Las políticas de diversificación introdujeron una mayor competitividad entre las instituciones, y surgió la idea de que las Macrouniversidades tendrían que empezar a dejar de ser las instituciones de educación superior más representativas del espectro nacional.

Aún así, por ejemplo respecto a la capacidad instalada en el pregrado y sobre todo en el postgrado, en lo referido al número de investigadores, en el número de proyectos y de productividad científica, en la capacidad cultural de sus iniciativas, claramente las Macrouniversidades se mantuvieron en el liderazgo del conjunto del sistema de educación superior, y aún en el del conjunto nacional y regional. La concentración de investigadores y programas de postgrado en las Macrouniversidades de América Latina (alrededor del 80% del total) rebasa, desde entonces, con mucho, el espectro incluso

regional. La capacidad instalada que se tiene en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad de Puerto Rico, en la Central de Venezuela, en las universidades estatales o federales de Brasil, en la Universidad de la República del Uruguay, o en la Universidad de la Habana, por mencionar algunas cuantas, no tiene referente en ninguna otra institución pública o privada de la región, y aún en la de sus respectivos países.

La Red de Macrouniversidades

De forma paralela, a la ocurrencia de esas mutaciones en las Macrouniversidades, a partir de década de los noventa y hasta la actualidad, la cooperación regional en y desde la educación superior se intensificó notablemente. Con éxitos relativos y con muchos programas y proyectos en marcha, los temas de la movilidad universitaria, de las equivalencias de títulos y grados, de los programas conjuntos en diferentes ámbitos y

niveles, del uso extensivo de nuevas tecnologías, de los programas de títulos compartidos, del establecimiento de redes y de programas de trabajo multilaterales, empezaron a cobrar gran actualidad y desde entonces se convirtieron en parte de la agenda prioritaria del cambio en las instituciones de educación superior a nivel regional.

En la práctica, la gran mayoría de las Macrouniversidades, empezaron a poner en marcha algún tipo de relaciones a nivel bilateral, trilateral, y en algunos casos a nivel sub-regional o regional a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe.

El inicio de este tipo de nuevas expresiones organizacionales, también ha sido impulsada por las Macrouniversidades, las que han constituido una red muy importante que cuenta ya con sendos programas de acción. Esta red fue constituida en el año 2002, y tuvo como sede el campus de la Universidad Central de Venezuela, y un año después fueron aprobados sus estatutos, su estructura de dirección y sus primeros programas (ver recuadros).

El trabajo de la red está dirigido a la articulación de la producción y transferencia del valor social de los conocimientos, con la pertinencia de las tareas académicas de la universidad y se sostiene en la cooperación transversal que da prioridad a proyectos interinstitucionales, a la más amplia movilidad del personal académico y de los estudiantes en especial, a la coparticipación de recursos limitados y a una orientación educativa social solidaria.

Los valores educativos se comparten y se concentran en el cambio de estrategias y de contenidos del conocimiento y las disciplinas y en la relación de prioridades nacionales y regionales con el trabajo en nuevas áreas del conocimiento y la innovación.

Este escenario ha permitido intensificar la participación de las comunidades universitarias y flexibilizar la obtención de recursos. Además pone el acento en la atención a las nuevas demandas y requerimientos de las instituciones de educación superior que propician la creación de una nueva fuerza de trabajo intelectual transversal y transdisciplinaria de carácter regional.

Finalmente se sostiene en la identificación de las fortalezas institucionales y regionales, en la comprensión de los desarrollos originales en la búsqueda de la reconstitución de las capacidades institucionales. Todo ello orientado a que las Macrouniversidades a través de la Red puedan orientar políticas hacia el establecimiento de

un verdadero Espacio Común de Educación Superior en la Región Latinoamericana y Caribeña, tal como se discutió y luego declararon los rectores en la Segunda Asamblea General de la Red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe.⁹

Así, la prospectiva de las Macrouniversidades, que en su gran mayoría siguen organizadas de acuerdo a estructuras disciplinarias, en flujos lineales de conocimientos, pero realizando cambios de gran trascendencia dadas sus amplias influencias en el contexto de los cambios que ocurren en la región, están empeñadas en propiciar la construcción de un nuevo escenario de cooperación horizontal y de trabajo en red que ya es y puede llegar a ser en extremo pertinente y relevante para nuestros países. ■

9. Informe de la Coordinación General Regional de la Red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe (Período marzo 2003 – septiembre 2004) a la Segunda Asamblea General de Rectores, Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica, 8 y 9 de octubre de 2004. San José, Costa Rica

La construcción de un nuevo escenario de cooperación horizontal y de trabajo en red ya es y puede llegar a ser en extremo pertinente y relevante para nuestros países

Capítulo 15

Perfil de las Instituciones Católicas de Educación Superior en América Latina y el Caribe

María Soledad Zapiola*

Fernando Joaquín Llambías (colaborador)

El presente estudio forma parte de una línea de trabajo del IESALC sobre Universidades y Religiones en América Latina y el Caribe. En esta línea se inscriben la I Reunión Regional de las Universidades y las Religiones. Diálogo sobre Valores, Montevideo, Uruguay, 5 y 6 de mayo de 2003 y la II Reunión Regional de las Universidades y Religiones en América Latina y el Caribe: Equidad y Calidad de la Educación Superior en la Globalización, San Salvador, El Salvador, 20 y 21 de mayo de 2004; así como la constitución de la Red Universitaria Inter-religiosa de América Latina y el Caribe (REUNIR). El Informe Regional sobre Instituciones de Educación Superior Católicas en América Latina y el Caribe (Fernando Llambías y María Soledad Zapiola), así como las ponencias y documentos de las reuniones regionales pueden consultarse en www.iesalc.org.ve

* Licenciada en Ciencias Políticas con Orientación en Procesos Políticos, Universidad Católica Argentina. Especialización en Administración de la Educación. Escuela de Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella. Responsable del Departamento de Proyectos Especiales, Dirección de Planeamiento Estratégico, Universidad Católica Argentina. Coordinadora Ejecutiva de la organización del XII Encuentro de Rectores de Universidades Católicas de América Latina, Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). Miembro del consejo asesor de la presidencia del International Forum of Associations of Christian Higher Education (IFACHE) con sede en Nueva Delhi.

“Junto con otras instituciones privadas y públicas, las universidades católicas, mediante la educación superior y la investigación, sirven al bien común; representan uno entre los varios tipos de instituciones necesarias para la libre expresión de la diversidad cultural, y se esfuerzan en promover el sentido de la solidaridad en la sociedad y en el mundo”.

Juan Pablo II, 1990

Las primeras universidades de América Latina surgen bajo el sello de Universidades Católicas, sin embargo, ellas son posteriormente asumidas progresivamente por los Estados. A partir de los años 40 del siglo XX resurgen hasta constituir hoy una significativa parte del amplio espectro institucional que caracteriza la región en materia de educación superior.

La educación religiosa, pocas veces contemplada como objeto de estudio, constituye un elemento diferencial que agrega diversidad y riqueza a los sistemas educativos. Actualmente, entre las más de 290 universidades de inspiración religiosa en América Latina, 216 son católicas. Por ello, resulta relevante el esfuerzo por perfilar las universidades católicas, en lo que implican como realidades institucionales particulares, como articulación con la tradición y como expresión del esfuerzo educador que la Iglesia Católica despliega en América Latina. ¿Como se definen las Universidades Católicas? ¿Qué las caracteriza? ¿A qué se dedican? Son algunos de los interrogantes que aquí abordamos.

¿Qué es una universidad católica?

La universidad católica, como realidad institucional, implica ciertas particularidades que vale la pena descubrir como primer paso en cualquier intento de perfilarla en su existencia concreta. La Constitución Apostólica sobre las Universidades Católicas de 1990, establece como líneas centrales de su definición que: “Nacidas del corazón de la Iglesia”, las universidades católicas se insertan en el curso de la tradición que remonta al origen mismo de la universidad como institución y, por su misma vocación, “se consagran a la investigación, a la enseñanza y a la formación de los estudiantes, libremente reunidos con sus maestros animados todos por el mismo amor del saber”. Por tanto, comparten con las demás universidades “el gozo de buscar la verdad, de descubrirla y de comunicarla en todos los campos del conocimiento”, mientras que encuentran su razón de ser en la “tarea privilegiada de unificar existencialmente en el trabajo intelectual dos órdenes de realidades que muy a menudo se tiende a oponer como si fuesen antitéticas: la búsqueda de la verdad y la certeza de conocer ya la fuente de la verdad”.¹

De este modo, la universidad católica se reconoce universidad y buscará serlo cada vez con mayor excelencia; mas reconoce también en su misma esencia el rol particular que cumple en cuanto al “encuentro que establece entre

Su particularidad radica en el objetivo de garantizar de forma institucional una presencia cristiana en el mundo universitario

1. SS Juan Pablo II. Ex Corde Ecclesiae, Constitución Apostólica sobre las Universidades Católicas. 1990.

■ Recuadro 15.1 Naturaleza de la Universidad Católica

La Constitución Apostólica Ex Corde Ecclesiae (Juan Pablo II, 1990), establece las normas generales que, basadas en el Código de Derecho Canónico y la legislación complementaria de la Iglesia, son válidas para todas las Universidades Católicas y los Institutos Católicos de estudios superiores de todo el mundo.

La autoridad de aplicación de estas normas a nivel local y regional la mantienen las conferencias episcopales y otras Asambleas de Jerarquía Católica (el equivalente a las conferencias de obispos en los ritos no latinos).

En lo que respecta al establecimiento de universidades católicas, la mencionada Constitución Apostólica remite al Canon 808 (Código de Derecho Canónico) “ninguna universidad aunque sea de hecho católica, use el título o nombre de universidad católica, sin el consentimiento de la competente autoridad eclesialística”.

Por ello y para que una universidad pueda utilizar el nombre de católica, se requiere que haya sido erigida:

- a) por la Santa Sede, una Conferencia Episcopal o un Obispo diocesano, o
 - b) con el consentimiento por escrito y aprobación de estatutos del obispo diocesano de la sede principal, por un instituto religioso -persona jurídica pública-, una asociación privada de fieles -persona jurídica privada-, o por fieles clérigos o laicos.
- Mención aparte merecen las universidades pontificias. Entre las 216 universidades católicas de la región, se reconocen 19 que, al margen de su carisma particular, cuentan con una nota distintiva adicional: fueron honradas con el título de “pontificia”. Ello implica un acto singular de erección canónica, independiente de la fundación, que vincula a una universidad directamente con la autoridad de la Santa Sede, vía la Sagrada Congregación de Seminarios y Universidades. Las universidades católicas pontificias en América Latina se encuentran distribuidas así: 6 en Brasil, 6 en Colombia, 2 en Chile, y 1 en cada uno de los siguientes países – Argentina, Ecuador, República Dominicana, Perú y México.

la insondable riqueza del mensaje salvífico del Evangelio y la pluralidad e infinidad de campos del saber en los que la encarna, [que] permite a la Iglesia establecer un diálogo de fecundidad incomparable con todos los hombres de cualquier cultura”.²

En este sentido, se rige por una doble exigencia: debe satisfacer los requerimientos legales y reglamentarios del país y los de la comunidad educativa que corresponde a cada institución, pero también debe evaluarse constantemente en relación al cumplimiento de su misión singular.

En cuanto a la identidad, una universidad católica es “una comunidad académica que goza de autonomía institucional de gobierno, para la investigación y enseñanza de las distintas disciplinas, *de acuerdo con la doctrina católica*”, por lo que su particularidad radica en el objetivo de “garantizar de forma institucional una presencia cristiana en el mundo universitario”. En consecuencia, para ser reconocida en efecto como católica, la universidad debe poseer 4 características fundamentales:³

- “inspiración cristiana por parte de la comuni-

2. Op. Cit. 3, nº 6.

3. Op. Cit. 3, Normas Ex Corde nº 12.

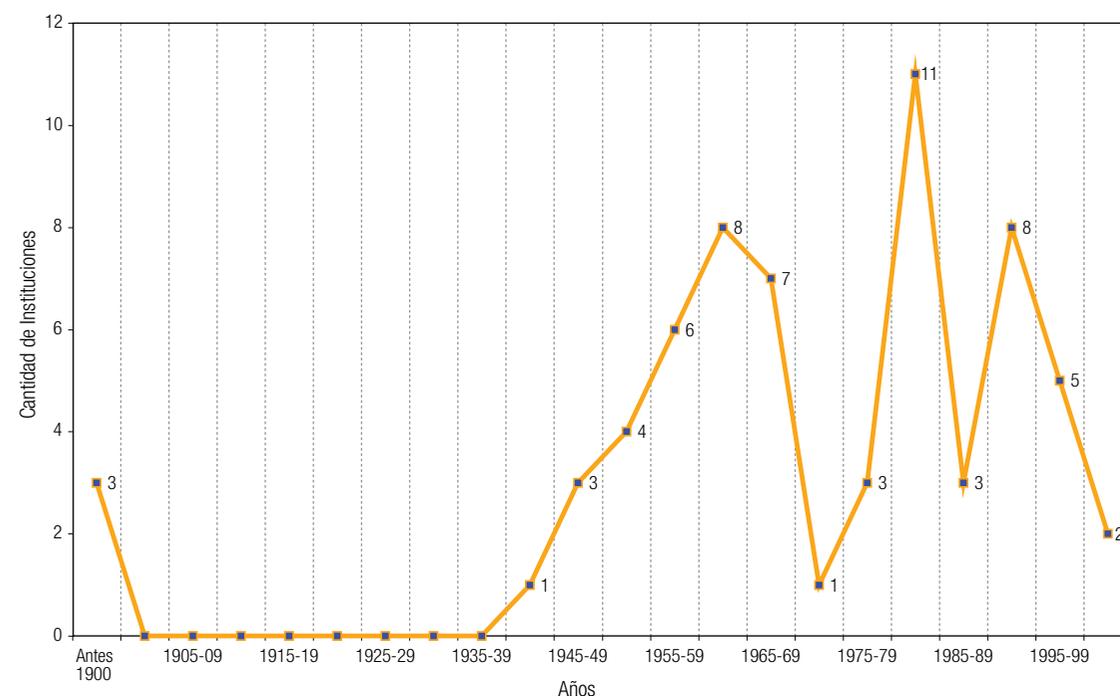
dad universitaria”, como guía para la vida

- “reflexión continua a la luz de la fe” como guía para la investigación
- “fidelidad al mensaje cristiano”, como guía para la docencia
- “esfuerzo institucional al servicio del pueblo de Dios”, como guía para la extensión.

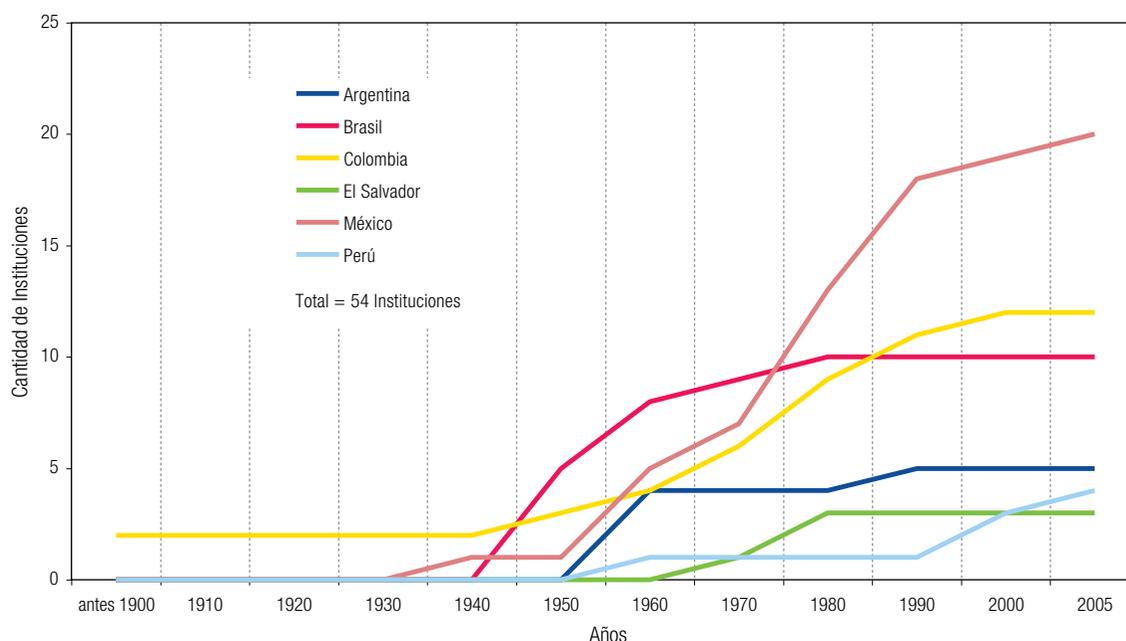
De cualquier modo, los diferentes canales de creación generan una alta diversidad entre las universidades católicas y varios tipos de filiaciones muy diferentes que no necesariamente se reflejan en la denominación y que, a los fines analíticos, hemos reducido a tres grandes categorías: diocesana, congregacional y asociación civil.

En lo que respecta a su gobierno, las universidades católicas responden a la iglesia particular en cuya jurisdicción se encuentran (salvo universidades, facultades e institutos eclesiásticos). Por lo tanto se rigen tanto por las previsiones del Derecho Canónico, las normas generales aprobadas por Ex Corde Ecclesiae, el Decreto de aplicación que sobre estas haya dictado cada Conferencia Episcopal y los respectivos estatutos aprobados por autoridad eclesiástica competente; como, por supuesto, por el necesario comparecimiento con las normas civiles aplicables en cada caso.

■ Gráfico 15.1 Evolución histórica de la creación de universidades católicas en América Latina (Siglo XX)



■ Gráfico 15.2 Evolución histórica de la cantidad de Universidades Católicas existentes, por país



Universidad Católica en América Latina - Siglo XX

En el ámbito latinoamericano, si bien las primeras universidades católicas (aquellas instituciones históricas que fueron pioneras en la región) son anteriores al siglo XX, muchas se han transformado con el tiempo en instituciones públicas, otras han dejado de pertenecer a la iglesia y algunas hasta han desaparecido conforme ha ido mutando la presencia y actuación de la iglesia en el continente. La mayoría de las que hoy existen se comienzan a crear principalmente a partir de la década de 1940, ya completamente insertas en el contexto de estados modernos en desarrollo. Los 30 años siguientes vieron una expansión continua de la universidad católica, acompasando las tendencias de aumento de demanda, modificaciones en la legislación y reducción de la inversión pública que marcaron a todo el sistema de educación superior.

Por lo tanto, ubicamos la primera ola intensa de creación de universidades católicas entre mediados de la década del '40 y fines de la década del '60. Para entonces ya existían en la región 32 de las 65 instituciones que estudiamos.

Si bien luego de los años '60 nunca se amesetó esta tendencia -en el sentido de no tener creaciones-, el segundo gran pico del siglo XX se ubica en la década de 1980 y el tercer gran impulso, a

mediados de la década del '90. El ritmo de creación de universidades ha decrecido desde entonces, marcando una tendencia que parece indicar que la creación de universidades católicas ha disminuido desde comienzos del Siglo XXI.

Si observamos la evolución histórica de la creación de universidades católicas por países -comparando los sistemas más numerosos⁴-, encontramos que todos, en mayor o menor medida, han acompañado el ritmo general definido, siendo Colombia y Perú los países que primero comienzan la ola levemente ascendente. Será Perú además el sistema que aparentemente primero se completa como hoy lo conocemos, mientras Colombia es uno de los países que se mantienen más dinámicos desde la década de 1970, junto con México.

En segundo lugar, es Brasil el país que comienza la génesis de su sistema católico del siglo XX y donde se desarrolla de manera más rápida, comenzando a mediados de 1940 y contando con 5 universidades ya en el año 1960, para luego amesetarse desde 1980 en adelante. En el otro extremo, los países que más tardíamente ven nacer su primera universidad católica son Argentina y El Salvador, comenzando recién hacia fines de la década de 1950 y de 1960, respectivamente.

4. Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México y Perú.

Como institución de identidad múltiple, tanto el sustantivo como el adjetivo denotan universalidad: le compete lo local, se inserta en lo nacional y está abierta a lo global

En lo que respecta a la precedencia de las distintas filiaciones entre las universidades católicas de la región, son las congregaciones y la iglesia secular las primeras en crear universidades, -incluso antes del año 1900-. En este sentido, podemos alegar que la creación de universidades por parte de asociaciones civiles de laicos es un fenómeno propio de mediados de siglo XX en adelante, manteniéndose activas en algunos casos incluso hasta el presente.

Llegamos al día de hoy con una representación importante de universidades católicas en América Latina, en parte debido a la presencia y la misma fuerza de la iglesia en nuestras sociedades, y en otras ocasiones por el espacio dejado por el sector público. En cualquier caso, el principal interés no reside en afirmar la necesidad de la existencia de una universidad católica, sino en delinear los grandes trazos de esta realidad tal y como existe, comprendiéndola, a través de su diversidad, en su sustrato común de identidad: el ser, ante todo y esencialmente, universidad.

Consecuentemente, podemos afirmar que en América Latina, la catolicidad en las universidades católicas se manifiesta como inspiración, en un marco de respeto por la libertad individual y de comprensión del momento histórico concreto.

Por ello, como institución de identidad múltiple, tanto el sustantivo como el adjetivo denotan universalidad: le compete lo local, se inserta en lo nacional y está abierta a lo global; aunque ello sea más un horizonte a alcanzar, que una realidad.

En América Latina, continente católico por antonomasia en el que se encuentra el 42% del total de la población católica del mundo y la mayor densidad de católicos por habitante (81% en promedio en los 19 países estudiados), el conjunto de universidades católicas presente es relativamente pequeño en el contexto de los sistemas universitarios nacionales, oscilando en torno al 15.4% en promedio de las universidades presentes en cada país.

Es interesante notar que los sistemas más grandes no necesariamente albergan la mayor cantidad relativa de universidades católicas, ni estas se encuentran más presentes en aquellos países en los que la relación entre población católica y población total es más alta. De este dato podemos inferir rápidamente que la dinámica conducente al establecimiento y crecimiento de las universidades católicas en nuestros países es compleja, y que en

ella juegan elementos no identificables a través de un simple análisis demográfico.

Características Institucionales

Como mencionamos antes, lo que define a una universidad católica en su naturaleza concreta, no depende solamente de la fundación, pertenencia, inspiración, tipo de administración que la conduce o su relación con algún sector u orden de la Iglesia; sino que es una combinación de estos elementos lo que precisa su particularidad.

En lo que respecta a la clasificación de las universidades católicas según su filiación o carisma, y buscando una mayor precisión en relación a las características que las universidades efectivamente manifiestan, las clasificaremos en tres grandes grupos (Congregacional, Diocesana y Asociación Civil) mas, como se observa en el cuadro 2, estos tipos no resultan necesariamente excluyentes.

La mayor proporción de las universidades estudiadas (42%) es de filiación congregacional, seguida por las universidades que constituyen asociaciones civiles (31%) y luego las diocesanas (26%). En cada caso se abre luego una nueva clasificación

■ Cuadro 15.1 Universidad católica latinoamericana en su contexto, por países

País	Habitantes	% Población Católica	Total Universidades	% Universidades Católicas
Argentina	38,226,051	87.18%	82	13.41%
Bolivia	9,226,551	85.38%	51	11.76%
Brasil	181,586,030	78.41%	163	13.50%
Chile	15,549,125	74.64%	61	19.67%
Colombia	45,325,261	88.86%	70	15.71%
Costa Rica	4,160,033	84.17%	76	3.95%
Dominicana	8,562,541	85.33%	35	11.43%
Ecuador	13,026,089	89.57%	39	17.95%
El Salvador	6,757,408	75.95%	26	11.54%
Guatemala	12,390,451	77.03%	10	10.00%
Honduras	6,535,974	78.58%	15	6.67%
México	105,349,837	85.75%	313	14.06%
Nicaragua	5,482,340	83.73%	34	5.88%
Panamá	3,172,360	86.87%	21	4.76%
Paraguay	5,647,991	91.69%	16	6.25%
Perú	27,546,574	86.38%	72	12.50%
Uruguay	3,241,003	73.23%	14	14.29%
Venezuela	26,125,660	88.85%	41	12.20%

Fuentes: Elaboración propia en base a los estudios nacionales del IESALC-UNESCO (www.iesalc.unesco.org.ve) y publicaciones de los siguientes institutos de estadística: Argentina: INDEC; Bolivia: INE; Brasil: IBGE; Chile: INE; Colombia: SNIE; Costa Rica: INEC; Dominicana: ONE; Ecuador: INEC; El Salvador: INEC; Guatemala: INE; Honduras: INE; México: CONAPO; Nicaragua: INEC; Panamá: DEC; Paraguay: DGEEC; Perú: INEI; Uruguay: INE; Venezuela: INE.

■ Recuadro 15.2 Dimensión local y universal de la universidad católica

Como indicamos en el recuadro relativo a la naturaleza de una universidad católica, ella está unida a la Iglesia o "por un vínculo constitutivo (...) o en virtud de un compromiso institucional asumido por sus responsables" (Normas Ex Corde, art. 2), y aun cuando posee autonomía institucional necesaria para desarrollar su propia naturaleza y realizar su misión, toda universidad católica debe mantener la comunión con la Santa Sede.

Pero ello se concreta a través de una "estrecha unión con la Iglesia particular y los Obispos de la región o nación en la que está situada" (Normas Ex Corde, art. 5) a quienes la universidad debe informar periódicamente sobre su estado y actividades.

De hecho, en el Decreto General para la Aplicación de la

Constitución Apostólica Ex Corde Ecclesiae en Argentina (Conferencia Episcopal Argentina, 2001), se establece una condición a la expansión territorial de una universidad católica: a fin de establecer subseces y extensiones en jurisdicción diversa de su sede principal, debe contar con una solicitud escrita o consentimiento por escrito del respectivo obispo. Lo mismo se aplica para la apertura de proyectos de educación a distancia o centros académicos de apoyo (extensiones áulicas) en una iglesia particular diversa de la sede principal.

Al mismo tiempo, estando incorporada como institución académica a la comunidad internacional del saber, la universidad católica participa y contribuye a la vida de la Iglesia universal asumiendo este vínculo en razón del "servicio de unidad" (ECE, nº 27) que está llamada a cumplir.

nerando nuevas universidades católicas que, si bien asociadas o entroncadas a otras preexistentes, se erigen sin embargo en universidades (y no sedes), multiplicando la cantidad de instituciones presentes en una sola ciudad.

Perfiles en función de la oferta académica

En lo que refiere a la oferta académica, comenzaremos por considerar la dimensión de las universi-

dades en función de su población total, para luego continuar hacia un análisis que nos indique la complejidad de estas instituciones, la diversidad de las áreas disciplinares que abarcan, los niveles y áreas de estudio en los que ofrecen programas, la cantidad de titulaciones que ofrecen y la distribución de sus estudiantes por áreas y niveles.

Contamos un total aproximado de 340 mil alumnos, distribuidos en 65 universidades⁵ de entre 500 y 9000 alumnos cada una, dando una población promedio de aproximadamente 5200 alumnos por institución. Si proyectamos este promedio al total de la región, aunque sea un simple dato aritmético, podríamos pensar una matrícula estimada de más de 1 millón de estudiantes.

En conjunto, al analizar la cantidad de alumnos según su distribución por filiaciones observamos que la mayor cantidad de estudiantes se encuentra en las universidades jesuitas y confiadas a la Compañía de Jesús aunque, en promedio, las universidades de mayor tamaño son las asociaciones civiles –a secas– y las más pequeñas son las universidades de los Hermanos Maristas. Cabe aclarar que estas últimas son relativamente recientes en su fundación.

En cuanto a la distribución de los alumnos por niveles de estudio, existe una dispareja proporción, ya que el 94% de los alumnos en las universidades estudiadas, cursan carreras de nivel de grado y sólo 6% en el nivel de postgrado.

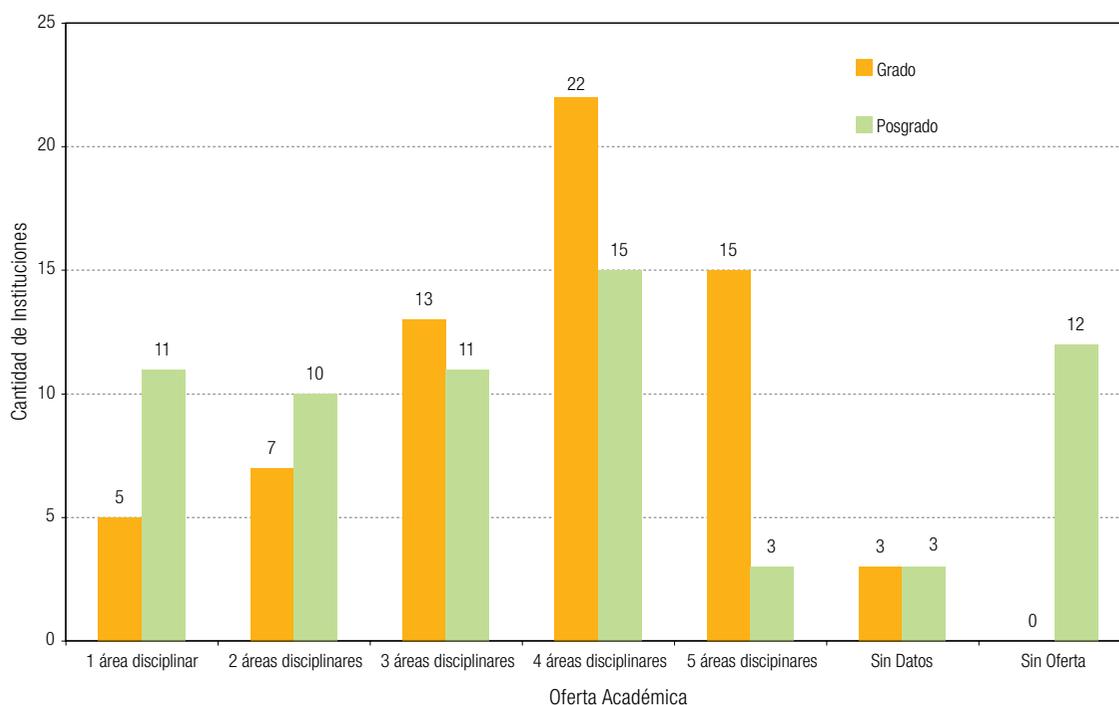
Respecto a la oferta de estudios, la amplia mayoría de las universidades católicas ofrecen

■ Cuadro 15.3 Cantidad de alumnos por nivel de estudios y filiación

Filiación	Alumnos			Cantidad de Universidades	Promedio alumnos	
	Grado	Posgrado	Total			
DIOCESANA	82,879	4,369	87,248	15	5,817	
Diocesana confiada a la compañía de Jesús	3,499	912	4,411	2	2,206	
ASOCIACIÓN CIVIL	82,744	2,489	85,233	9	9,470	
Asoc. Civil relacionada a Hnos. de La Salle	10,122	842	10,964	6	1,827	
Asoc. Civil confiada a la Cía. de Jesús	25,849	1,732	27,581	5	5,516	
Asoc. Civil de Insp. Cristiana relacionada a O.P.	3,611	0	3,611	1	3,611	
CONGREGACIONAL	Salesianos de Don Bosco	11,772	198	11,970	2	5,985
	Orden de Relig. Camilos	6,773	765	7,538	1	7,538
	Hermanos de La Salle	19,761	557	20,318	4	5,080
	Compañía de Jesús	27,637	3,413	31,050	6	5,175
	Apóstolas del Sgdo. Corazón	4,685	36	4,721	1	4,721
	Capuchinos	7,430	117	7,547	2	3,774
	Orden de Predicadores	10,864	974	11,838	2	5,919
	Orden Franciscana	7,891	990	8,881	3	2,960
	Hermanos Maristas	1,385	222	1,607	2	804
	Legionarios de Cristo	7,394	1,711	9,105	3	3,035
Más de una congregación	5,936	332	6,268	1	6,268	
TOTAL	320,232	19,659	339,891	65	5,229	

5. Aquellas que respondieron la encuesta que alimentó el Informe Regional de UNESCO: "Instituciones de Educación Superior Católicas en América Latina y el Caribe", 2005.

■ Gráfico 15.4 Cantidad de Universidades según diversidad de oferta académica por áreas disciplinares



* En el caso de las instituciones que no suministraron datos de posgrado, y si lo hicieron en el nivel de grado, inferimos que no ofrecen cursos en este nivel (12 universidades). Ello difiere de las instituciones que, tanto en uno como en otro nivel, no han suministrado datos (3 universidades).

al menos una carrera en cada uno de los niveles académicos, mientras que el 23% lo hacen exclusivamente en el nivel de grado.

Contemplando la amplitud y diversidad de la oferta académica, en el nivel de grado, el 30% de las universidades ofrecen programas en por lo menos 4 de las 5 áreas disciplinares definidas⁶ y solamente el 7,6% ofrece programas de grado en una sola área disciplinar. En el nivel de posgrado en cambio, la cantidad de universidades que ofrecen programas en varias áreas disciplinares disminuye sensiblemente y sólo en 4.6% del total lo hace en todas.

Las universidades más complejas, en el sentido que ofrecen programas en más áreas disciplinares y niveles, se encuentran en mayor cantidad en Brasil, Colombia y México, mientras que los demás niveles de complejidad se distribuyen de manera pareja entre los países.

Respecto a la orientación prioritaria de la oferta académica por áreas disciplinares, encontramos que en el nivel de grado las universidades han volcado su esfuerzo principalmente a la oferta de carreras en las áreas de ciencias básicas y aplica-

das y, luego, en las ciencias sociales. El área de las ciencias humanas se ubica en tercer lugar, seguido de las ciencias de la salud. Solo una tercera parte de las universidades ofrece al menos una carrera de grado en el área de ciencias sagradas.

La inclinación disciplinar no se opone pero se modifica sensiblemente en el nivel de posgrado ya que la mayor proporción de las universidades que ofrecen carreras en este nivel lo hacen por igual en el área de ciencias sociales y de las ciencias humanas. La cantidad de universidades con oferta en el área de ciencias de la salud disminuye levemente y, mucho más sensiblemente aun, en las ciencias básicas y aplicadas. La gran diferencia se observa nuevamente con respecto a las ciencias sagradas, ya que solo 1 de cada 10 universidades sostiene oferta de posgrado en esta área disciplinar.

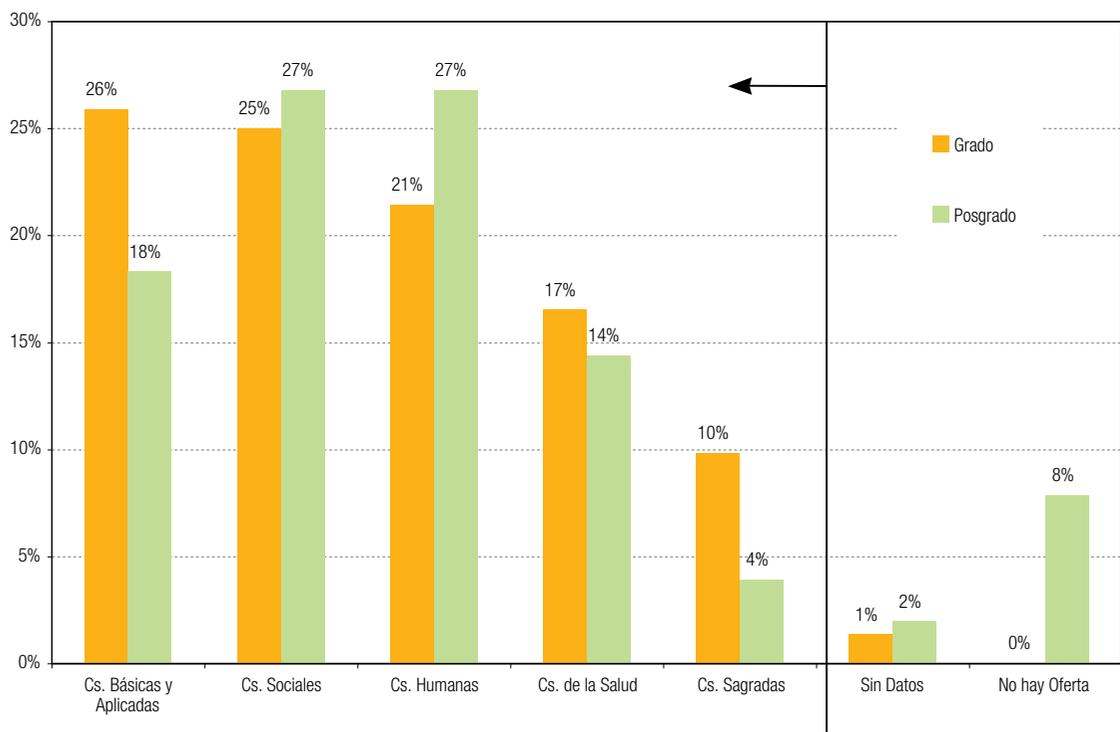
Si consideramos la distribución de las titulaciones que se ofrecen en cada nivel y área, se representan aun más claramente estas inclinaciones, verificándose el ímpetu que en el nivel de posgrado se ha puesto en las disciplinas más “blandas” y, aunque en menor medida, en las ciencias de la salud.

El área de las ciencias básicas y aplicadas agrupa el 35% del total de las titulaciones que se

Las universidades han volcado su esfuerzo principalmente a la oferta de carreras en las áreas de ciencias básicas y aplicadas y, luego, en las ciencias sociales

6. Ciencias Básicas y Aplicadas; Ciencias Sociales; Ciencias Humanas, Ciencias de la Salud y Ciencias Sagradas.

■ Gráfico 15.5 Cantidad de Universidades según distribución de la oferta académica por áreas disciplinares



ofrecen en el nivel de grado, con un promedio de 7,5 títulos por universidad. Tanto en cantidad de titulaciones como en promedio de títulos ofrecidos por universidad, la segunda área más desarrollada en el nivel de grado es la de las ciencias sociales (32%). El área de las ciencias sagradas es la que menos desarrollo ofrece en cuanto a cantidad de títulos, representando menos del 3% del total.

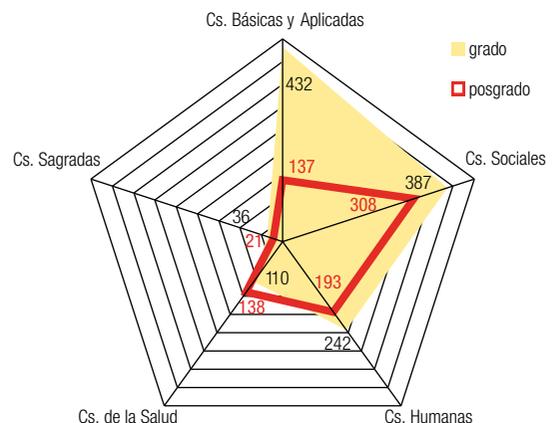
En el nivel de postgrado, también la tendencia es similar a la distribución de universidades que las ofrecen, aunque se nota aun más claramente el sesgo hacia las ciencias sociales (38% de las titulaciones de postgrado) y un crecimiento notable de las ciencias de la salud, área en la que se ofrecen el 17% del total de títulos de postgrado. En uno y otro caso esto puede adjudicarse al hecho de que ambas áreas son en general fuertemente demandadas en el mercado laboral y las especializaciones están más atomizadas que en otras áreas. Las ciencias básicas y aplicadas caen respecto a su preponderancia en el nivel de grado, ya que abarcan el 17% de las titulaciones ofrecidas en este nivel.

En el gráfico 6 observamos claramente cómo se sobredimensiona el área de ciencias de la salud en el nivel de postgrado respecto de los títulos que se ofrecen en el nivel de grado y cómo, en

espejo, disminuyen drásticamente las carreras ofrecidas en ciencias básicas en el nivel de postgrado. También se observa la baja incidencia de las ciencias sagradas en cuanto a los títulos ofrecidos en ambos niveles.

En lo que refiere a la educación a distancia, son pocas las universidades que ofrecen programas exclusivamente en esta modalidad, sumando 14 instituciones en distintos países. De hecho, en el

■ Gráfico 15.6 Cantidad de titulaciones ofrecidas por áreas disciplinares y nivel de estudios



nivel de grado solo se ofrecen 23 programas a través de 6 universidades en Colombia (4) México (1) y Bolivia (1). Se ofrece al menos una carrera por cada área disciplinar, aunque con una predominancia de las ciencias humanas (40%) y sociales (26%). Las ciencias sagradas por su parte están relativamente bastante desarrolladas ofreciendo el 13% de los programas que se dictan exclusivamente a distancia.

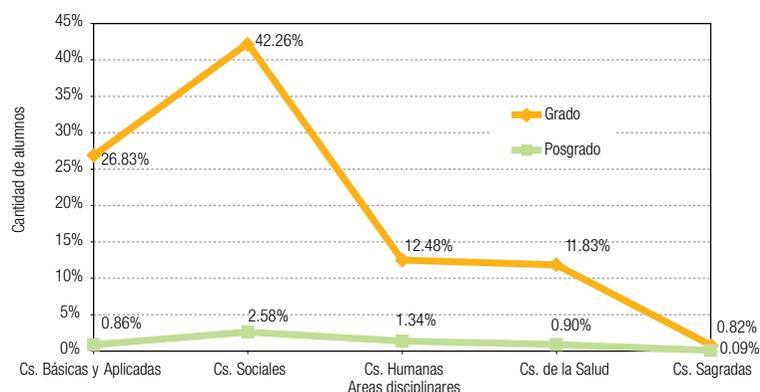
En el nivel de postgrado, se ofrecen 30 programas repartidos en 9 instituciones. También en este nivel encontramos al menos una carrera por área disciplinar y vuelve a ser preponderante el área de las ciencias humanas (47%), aunque crece la proporción de carreras ofrecidas en ciencias de la salud (20%), y en las ciencias sociales. Las ciencias básicas y sagradas participan en una proporción minoritaria del 10% y 3% respectivamente.

Finalmente, en cuanto a la distribución de alumnos por área disciplinar, el 45% de la matrícula en el nivel de grado se concentra en las ciencias sociales y el 28% en el área de ciencias básicas y aplicadas. Ello indicaría que, en el primer caso, la demanda es mayor a la oferta de títulos y en el segundo esa tendencia es inversa. Los alumnos en ciencias de la salud conforman el 13% del total de grado, e igual proporción corresponde a las ciencias humanas.

En el nivel de postgrado, estas proporciones varían un tanto, pero las ciencias sociales continúan siendo el área más numerosa, agrupando el 44% de los alumnos. Las ciencias básicas y aplicadas con el 15% de los alumnos pasan a ocupar el tercer lugar, mientras que son las ciencias humanas el área que más crece en proporción de alumnos, representando el 23% en el nivel de postgrado. Tanto las áreas de ciencias de la salud como sagradas, se conservan en las últimas posiciones con el 16% y 2% de alumnos, respectivamente.

El servicio a la comunidad y la necesidad de cooperar desde la identidad eclesial y consciente de su misión social, la universidad católica recibe el mandato de ser "instrumento cada vez más eficaz de progreso cultural tanto para las personas como para la sociedad"⁷, por lo que las actividades denominadas de extensión cultural, asistencia social y servicio a la comunidad y la iglesia, así como las relaciones de cooperación con las instituciones pares, reciben una importancia medular en la mi-

■ Gráfico 15.7 Distribución de alumnos por nivel de estudios y área disciplinar
Total = 339.891 alumnos: 320.232 (94%) de grado y 19.659 (6%) de posgrado.



sión de cada institución.

En lo que respecta a las actividades de extensión (o comunitarias), los mayores esfuerzos que las universidades católicas desarrollan, se orientan en igual proporción a la realización de eventos culturales/deportivos como al impulso de programas y proyectos de asistencia comunitaria.

Al intentar una comparación entre los países estudiados, observamos que en Uruguay, Panamá y Perú las actividades dirigidas a brindar asistencia social a la comunidad predominan sobre otras y, si bien también resultan numerosas en las universidades de Colombia, México, Brasil y Costa Rica, solo lo son en segundo orden de importancia luego de los eventos culturales.

A su vez, en lo que refiere a la cooperación entre los pares y con otras instituciones de educación superior, las universidades católicas comparten un mandato: "deberán promover la colaboración a nivel regional, nacional e internacional en la investigación, la enseñanza y las demás actividades universitarias entre todas las universidades católicas (...) y tal colaboración debe ser promovida también entre las universidades católicas y las demás universidades (...) tanto públicas como privadas."⁸

Por ello, consideraremos brevemente el estado actual de las actividades de cooperación que las universidades desarrollan en dos aspectos: 1) los niveles de pertenencia y participación de las universidades católicas en otras instancias de agregación y comunión interinstitucional -asociaciones, federaciones, organizaciones que las agrupen y representen-, y 2) el nivel y tipo de intercambios que realizan -estudiantes,

7. SS Juan Pablo II. Constitución Apostólica Ex Corde Ecclesiae, n° 32. 1990.

8. Op. Cit. Normas Ex Corde, Art 7, punto 1.

Los convenios de intercambio cultural y de alumnos, son los tipos de acuerdo más frecuentemente establecidos por las universidades católicas

publicaciones, profesores, investigadores, proyectos conjuntos-, medido en función de la cantidad de convenios establecidos y vigentes.

La totalidad de las universidades católicas en la región participan en, al menos, una organización interuniversitaria, mas en cuanto a la jurisdicción o cobertura de estas organizaciones, se observa una inclinación general a participar en organizaciones internacionales, más que a agruparse en el ámbito nacional junto a otras universidades de su mismo sistema. Son excepción a esta observación los casos de Bolivia, Brasil y Nicaragua, donde predomina la pertenencia a las organizaciones y asociaciones interuniversitarias en el ámbito intranacional.

En cuanto al tipo de organización en el que las universidades católicas tienden a agruparse, predominan las asociaciones o uniones de universidades, mientras que las redes ocupan un segundo lugar. Los organismos con mayor nivel de pertenencia entre las universidades católicas de la región son: la Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC), la Organización de Universidades Católicas de América Latina (ODUCAL) y la Asociación Internacional de Universidades (IAU).

Si lo analizamos en función de las filiaciones, el mayor nivel de *asociatividad* se observa entre las universidades que pertenecen a las órdenes religiosas menos numerosas o menos representadas en la región. Ello podría indicar que las universidades pertenecientes a órdenes mayores, cuentan con más posibilidades de conexión con universidades pares y hermanas, perteneciendo a las asociaciones que las agrupan en función del carisma, mientras que las anteriores deben construir conectividad a través de otros mecanismos y por sus propios medios.⁹

En lo que refiere a los intercambios que las universidades estudiadas realizan, se establecieron 5 tipos (u objetivos buscados) por los convenios suscritos a tal efecto:

- Intercambio de Alumnos
- Intercambio de Profesores e Investigadores
- Intercambio Técnico-Cultural
- Desarrollo de Programas o Proyectos
- Intercambio de Publicaciones

Las universidades de filiación diocesana o las que constituyen asociaciones civiles no relacionadas con alguna congregación religiosa, son las más

propensas a suscribir convenios de intercambio y lo hacen en los 5 tipos establecidos. Por su parte, entre las universidades congregacionales, las relacionadas a la Compañía de Jesús, Legionarios de Cristo y Hermanos de La Salle son las que mayor diversidad de convenios han firmado. Los convenios de intercambio cultural y de alumnos, son los tipos de acuerdo más frecuentemente establecidos por las universidades católicas (mayor cantidad y variedad de instituciones). Algo menos habitual son los convenios para el desarrollo conjunto de programas o proyectos, o para el intercambio de docentes e investigadores; y son aun menos frecuentes los destinados al intercambio de publicaciones.

Dada la alta incidencia de convenios destinados al intercambio de estudiantes, hemos analizado la dimensión de este movimiento, en función de las universidades que los reciben, por país y tipo de filiación, aun notando que la cantidad de alumnos que las universidades católicas en conjunto reciben anualmente no alcanzan a representar el 1% del total de su matrícula agregada.

En referencia a los países receptores, Chile lleva un fuerte liderazgo, recibiendo el 42% del total de los alumnos de intercambio. En segundo y tercer lugar en lo que refiere a la receptividad de estudiantes de intercambio, se encuentran las universidades de República Dominicana y México, con un 18% en cada país.

En cuanto a la receptividad de alumnos de intercambio por tipo de filiación, las universidades diocesanas son las que los reciben en mayor número, seguidas por las universidades de la Compañía de Jesús.

Finalmente, las universidades católicas en América Latina en la actualidad manifiestan en general la necesidad de encontrar espacios para una mayor cooperación, instancias de trabajo conjunto (aun con universidades de inspiración religiosa no católicas) que permita profundizar y mejorar las relaciones institucionales, mientras se encuentran en torno a los temas de interés común.

La definición de las funciones de la universidad hoy, el debate sobre las particularidades de la educación católica y religiosa, y los desafíos del desarrollo y la pobreza en la región, aparecen como los asuntos prioritarios a desarrollar en conjunto. De cualquier modo, las prioridades se encuentran bastante dispersas, relacionándose además con cuestiones como los desafíos actuales, la misión y razón de ser de la universidad católica, mejoras en

9. Este punto puede, a su vez, abrirnos el camino hacia un nuevo campo de investigación y discernimiento que excede los límites de este artículo y que supone, además, un censo de asociaciones.

■ Recuadro 15.3 Antecedente de cooperación entre universidades de inspiración religiosa

En ocasión de la realización de la 2da. Reunión Regional de las Universidades y las Religiones en América Latina y el Caribe, con el tema de “Equidad y Calidad de la Educación Superior en la Globalización” convocada por IESALC-UNESCO (El Salvador, 2004), representantes de más de 30 universidades de orientación religiosa de América Latina se reunieron para debatir sobre los principales y más urgentes desafíos del actual contexto global.

Entre las prioridades, se identificó la necesidad de generar un medio estable de comunicación e intercambio que se materializó en el significativo compromiso que los presentes asumieron al crear la Red de Universidades de Inspiración Religiosa de América Latina y el Caribe (REUNIR).

Según quedó establecido en el Acta Fundacional, “a la luz de la vivencia de los principios y valores propios de cada religión”, REUNIR tiene por propósito “fortalecer la capacidad de las universidades miembros para formar personas académica y profesionalmente competentes, ética y políticamente responsables y socialmente pertinentes, a través del intercambio de experiencias, y de la integración entre universidades y de estas con la sociedad”.

Entre los objetivos de la mencionada red se encuentra el compromiso de establecer “una agenda orientada a la integración regional e involucrar a las universidades de inspiración religiosa en los grandes debates del continente, en torno a la calidad y la equidad en la Educación Superior”.

la gestión universitaria y temas de ética y bioética.

Consideraciones finales

A partir de estos trazos gruesos mediante los cuales comenzamos a perfilar las universidades católicas en la región, podemos ofrecer algunas consideraciones que, si bien están implícitas en el análisis, constituyen indicios sobre el desarrollo futuro de este subsistema.

En primer lugar, y avistada la complejidad y variedad de las universidades católicas, podemos afirmar la necesidad de profundizar en su comprensión visceral, comenzando por contemplarlas como instituciones singulares en los registros estadísticos de los respectivos países.

Una característica fundamental que puede implicar promisorios desarrollos en nuestra región, la constituye el fuerte arraigo local de las universidades católicas que le viene dado por su necesario afinamiento en el contexto de cada iglesia particular. Las universidades católicas pueden constituir completas fuentes de recursos para la comunidad que las rodea, afianzándose como referentes de desarrollo local y, por tanto, potenciando su identificación natural a través de la oferta pertinente de programas académicos, actividades de extensión/servicios y capacitación.

Ello nos lleva a una reflexión sobre el necesario perfeccionamiento en torno a una eficiente y efectiva gestión del conocimiento y del desarrollo de los saberes. Hemos intuido, a través del perfil precedente, un sesgo de las universidades católicas a brindar formación en aquellas áreas disciplinares más demandadas por el mercado, lo que en algunos casos podría alejarlas de la concreción de su misión singular.

Se proyecta, además, un cese en la creación de universidades católicas por parte de las congregaciones religiosas (a partir de la disminución de vocaciones), y ello podría resultar en una limitación en la diversidad y riqueza de los carismas presentes en el continente. Especialmente por ello, y muy vinculado al punto anterior, se presenta como prioridad en el momento actual del desarrollo de estas instituciones, que ellas logren avizorar caminos que las conduzcan a una verdadera y efectiva cooperación, una sinergia que potencie sus experiencias exitosas y les brinde oportunidad de trabajar conjuntamente en pos de la superación de sus obstáculos y desafíos. ■

■ Recuadro 15.4 Declaración de Montevideo: Las Universidades y las religiones en América Latina

Esta declaración fue realizada por rectores y directivos de Instituciones de Educación Superior Católicas, Protestantes, Judías y Fe Bahá'í, reunidos por primera vez en Montevideo-Uruguay, los días 5 y 6 de mayo de 2003, convocados por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC/UNESCO) y acogidos por el Ministerio de Educación y Cultura del Gobierno de la República Oriental del Uruguay

CONSIDERANDO QUE:

1. El diálogo intercultural e interreligioso es hoy un ineludible punto de convergencia para buscar sentido desde la perspectiva de los valores y de cara a la globalización, a la nueva sociedad del conocimiento, a los nuevos escenarios económicos del conocimiento con sus implicaciones para las instituciones que brindan el servicio de interés público y gestión privada de la educación y para las nuevas realidades sociales y políticas.
2. El diálogo intercultural y religioso es una alternativa viable para afirmar la convivencia, la solidaridad, la justicia y la paz; y para enfrentar los nuevos desafíos y problemas que tienen como fuente la conformación de bloques geopolíticos de poder y los choques de culturas y civilizaciones.
3. La universidad desde su origen ha sido, es y deberá seguir siendo un espacio de producción del conocimiento, diálogo entre los saberes y las más diversas concepciones del mundo.

TOMANDO EN CUENTA:

- El valor social de la Educación Superior para el desarrollo integral de las culturas y pueblos del Continente.
- El fuerte dinamismo representado en los aportes educativos, científicos, culturales y por la preocupación por la dignificación de la persona humana y especialmente en aquellos sectores de la población más vulnerables.
- La influencia de la educación de inspiración religiosa en América latina y el Caribe.
- La creciente matrícula de cerca de 1.200.000 en casi 200 Instituciones de Educación Superior en América Latina, de inspiración religiosa, instituciones que enfatizan la formación integral de la persona humana.
- La gran diversidad de identidades, propuestas y ofertas de programas de las Instituciones de educación superior de inspiración religiosa que realiza su misión educativa en medio de un contexto pluriétnico, pluricultural y plurisocial.

AFIRMAMOS:

1. La existencia de puntos de coincidencia entre los diferentes proyectos educativos a nivel universitario que nos anima a continuar y profundizar el diálogo de las Universidades y las Religiones.
2. La necesidad de ofrecer una formación y educación integral que apunte a las dimensiones espirituales, físicas e intelectuales del ser humano, construyendo un liderazgo capaz de enfrentar los retos del siglo XXI.
3. La obligación de adoptar y poner al servicio de nuestros

pueblos los avances científicos y tecnológicos de la sociedad del conocimiento como una forma de fomentar el desarrollo; y la necesidad de promover la creación de ciencia y tecnología pertinente a las necesidades de los diversos pueblos y culturas del continente para poder participar en el ámbito global sin perder las identidades locales.

4. El derecho a la libertad de enseñanza y aprendizaje, parte constitutiva de la libertad de conciencia y religión, como el derecho al ejercicio responsable de la autonomía universitaria.
5. La disposición para establecer mecanismos de comunicación entre las diferentes Instituciones de inspiración religiosa que nos permitan sumar esfuerzos para aportar en la Construcción de un proyecto de Región común que pueda construir unidad desde la diversidad de nuestros pueblos y culturas.
6. La importancia de la rendición de cuentas a través de procesos de evaluación y autoevaluación que tengan como referente los estándares internacionales de calidad, sin descuidar los valores que inspiran los diferentes proyectos educativos.

NOS COMPROMETEMOS A:

1. Profundizar la identidad religiosa de nuestras Universidades, fomentar el diálogo interreligioso e interdisciplinarios y continuar edificando instituciones competentes académicamente y pertinentes socialmente.
2. Sumar nuestras voluntades, experiencias y recursos en el esfuerzo de promover la formación del liderazgo moral que hoy el continente necesita. Actuar en conjunto para proponer alternativas frente a dificultades de la financiación de la educación superior.
3. Poner a disposición el acervo de experiencias de nuestras universidades para elaborar un "estado del arte" de la educación superior inspirada en diferentes perspectivas religiosas presentes en América Latina y el Caribe, que permita observar la dimensión cualitativa y cuantitativa del aporte a la Educación Superior de la Región; y que a su vez permita hacer visibles los principales retos y perspectivas de este tipo de educación superior
4. Promover en América Latina y el Caribe todas aquellas actividades que nos resulten posibles en el noble y necesario objetivo de incentivar el diálogo y el encuentro de las diversidades como vía privilegiada para la solución de conflictos.
5. Promover la investigación de la realidad universitaria religiosa y crear un portal de Internet de las IES inspiradas en las diversas perspectivas religiosas en el que esté la información de cada una de ellas; y además, sirva de enlace y pueda crear un banco de experiencias en los temas más relevantes de la reunión.

AGRADECEMOS:

A la UNESCO/ IESALC por la invitación, la convocatoria y el patrocinio a este diálogo de las Universidades y las Religiones de América Latina, propuesta inédita y altamente innovadora para la región y que permitió un rico y fructífero intercambio de experiencias educativas en la región

Capítulo 16

Editoriales universitarias de América Latina y el Caribe

Leandro de Sagastizábal*

Colaboradores:

Lola Rubio

Ariana González Soro

*El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo sobre editoriales universitarias en América Latina, realizado por el autor con la colaboración de Dolores Rubio y Ariana González, con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC. Los estudios fueron presentados y debatidos en el **Seminario Internacional "Las Editoriales Universitarias hacia el Siglo XXI en América Latina y el Caribe"**, Buenos Aires, Argentina, 14 y 15 abril de 2004 (IESALC, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación, Universidad de Buenos Aires, Red de Editoriales Universitarias Nacionales). Una versión completa del estudio comparativo puede consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve*

* Profesor de Historia, Universidad de Buenos Aires, UBA. Ex director de Edición de la UBA; Ex directivo del Grupo Planeta y actual Gerente General de la filial Argentina del Fondo de Cultura Económica. Ha publicado sobre el tema editorial: La edición de libros en la Argentina (Eudeba 1995); El mundo de la edición de libros Compilador. (Paidós, 2002) y Diseñar una Nación. Impresores y edición en la formación de la Argentina Moderna (Norma, 2002).

Son consideradas editoriales universitarias aquellas que pertenecen a las instituciones de educación superior, que cumplen con funciones de edición e impresión y que destinan sus productos culturales para uso académico de las mismas y, también, para sectores extra-universitarios. Excepcionalmente, se las concibe como empresas que deben cumplir exigencias de racionalidad económica

La edición universitaria de la región se enfrenta a un doble desafío: brindar una respuesta a los requerimientos bibliográficos para la vida académica que un número creciente de alumnos demanda, y vender a precios acordes a una realidad económica llena de disparidades. A los objetivos anteriores se suman la necesidad de cumplir con exigencias de racionalidad económica propias de toda empresa, y la misión de imprimirle a la actividad el acento de una propuesta cultural con contenidos que trasciendan el texto de estudio.

Una primera definición

La región ofrece experiencias editoriales de muy distinta dinámica y envergadura, coexisten —con denominaciones diversas— oficinas encargadas de la impresión de trabajos académicos y de papelería de uso interno, tanto como departamentos editoriales de gran desarrollo que planifican estratégicamente los títulos que editan y que logran generar un importante movimiento cultural a partir de sus publicaciones.

■ Cuadro 16.1 Editoriales universitarias por país

	Cantidad de universidades		Cantidad de universidades que poseen editorial		Observaciones
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	
América Central (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice)	16	139	12	5	El 75% de las universidades públicas tiene editorial, frente al 3,6% de las privadas.
Argentina	42	51	36	No hay datos.	Todas las públicas tienen algún grado de actividad editorial, según informan la CAL (agencia de registro del ISBN) y la ReUN (Red de Editoriales Universitarias).
Bolivia	11	37	7	7	El 64% de las universidades públicas tiene editorial, frente al 8,9% de las privadas.
Brasil	No hay datos.	No hay datos.	50% de las que respondieron al estudio nacional.	40% de las que respondieron al estudio nacional.	La muestra representa el 45% del total de las editoriales universitarias brasileñas.
Chile	25	23	36	22	Todas las públicas poseen actividad editorial. Gran parte de las privadas (61%) también.
Colombia	86 en total.		De las 86 existentes, 58 tienen actividad editorial permanente.		2 universidades públicas concentran el 41% de la producción total.
Cuba	53 institutos	no hay	3 grandes empresas editoriales.	no hay	Estas 3 grandes empresas editoriales pertenecientes al Estado centralizan toda la bibliografía universitaria.
República Dominicana	28 en total		15		Hasta 1998 eran 5.
Ecuador	56 en total		No hay datos	No hay datos	
México	6 (respondieron al estudio)	No hay datos	6	No hay datos	Si bien las 6 universidades que respondieron al estudio nacional no son el universo, en cuanto a la población y a la producción editorial constituyen una muestra muy representativa.
Uruguay	1	4	1	0	El 90% de la matrícula de alumnos está en la única universidad pública. Según el informe nacional tiene una participación insignificante dentro de la edición de textos universitarios.
Venezuela	21	21	17 (el 72%)	14 (el 66%)	Hay, además, 102 instituciones universitarias entre institutos, colegios universitarios y otros.

Fuente: Datos obtenidos de los estudios nacionales sobre la situación de las editoriales universitarias. Elaboración del autor.

Los estudios nacionales abocados a esta temática¹ consideran que son las universidades los principales centros de producción y difusión de conocimientos. Como tales, tienen la potencialidad de constituirse en la fuente de producción editorial ya que la calidad de sus contenidos estaría sustentada en la naturaleza académica y de investigación científica que realizan. La riqueza de su desarrollo estaría basada en esta capacidad generadora de conocimiento y llevaría a creer que se pueden desatender otras condiciones necesarias, como por ejemplo las de financiamiento y de comercialización.

Como resultado de esta diversidad, casi todos los especialistas proponen un encuadre para el concepto *editorial universitaria*. En términos generales, son consideradas editoriales universitarias aquellas que pertenecen a las instituciones de educación superior, que cumplen con funciones de edición e impresión y que destinan sus productos culturales para uso académico de las mismas y, también, para sectores extra-universitarios. Excepcionalmente, se las concibe como empresas que deben cumplir exigencias de racionalidad económica.

Analizando la situación de los distintos países se pueden observar algunas características muy generales:

- a) Las universidades públicas son más activas en materia editorial que las privadas. En algunos países las universidades públicas son casi excluyentemente las que tienen proyectos editoriales.
- b) A los proyectos editoriales se hallan superpuestas las tareas de impresión y las funciones de los departamentos de publicaciones.
- c) Las formas, los tamaños y los grados de profesionalización son muy variados.

Un criterio de ordenamiento

La elaboración de una *taxonomía*, concepto adoptado para presentar una clasificación, supone una manera de pensar relaciones entre los organismos y hacia el interior de ellos. La comparación a través de una *taxonomía* permite clasificar los distintos proyectos editoriales en los diferentes países.

1. Los estudios nacionales sobre los que se basa este capítulo pueden ser consultados en el sitio del IESALC/UNESCO: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela. Ver: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/> (fecha de última consulta: 30 de noviembre de 2005).

Autonomía

El mayor o menor grado de autonomía es uno de los indicadores más importantes para evaluar el devenir de la actividad de las editoriales universitarias. Se pueden distinguir tres aspectos que se vinculan a la autonomía: el administrativo, el financiero y el de las decisiones editoriales.

La autonomía administrativa posibilita la selección del personal idóneo y la definición de la planta de personal necesaria, como así la capacitación de la misma, la libertad para la contratación de proveedores externos, la negociación de los tiempos, las formas de pago, la actualización del equipamiento tecnológico, y la imputación de la cobranza por las ventas al giro de la editorial, entre otros procesos de la actividad.

La autonomía financiera se relaciona con el modo de obtención de los recursos para la producción de libros, y la dependencia económica puede resultar condicionante a la hora de elegir los originales que se editan y de construir el catálogo.

De destacan los modos de financiamiento más frecuentes:

- a) Recursos provenientes de los autores, el aporte

■ Recuadro 16.1 Criterios para la comparación de las diversas dinámicas editoriales

Los aspectos considerados son:

- 1) *Autonomía*: concepto vinculado a la obtención del financiamiento, a los grados de dependencia en las relaciones con la universidad y a la política editorial.
- 2) *Estructuras*: tamaños y organigramas, presencia de Consejos editoriales, cantidad de empleados, nivel de profesionalidad del personal.
- 3) *Producción bibliográfica*: perfiles del catálogo, cantidad de libros publicados, procedimientos para la aprobación de originales.
- 4) *Criterios de gestión*: mecanismos para la fijación de precios, definición de funciones dentro de la estructura de personal, definiciones de diseño en la producción.
- 5) *Relación con los autores*: existencia o no de contratos formales, cobro de regalías, injerencia en las políticas editoriales.
- 6) *Distribución y comercialización*: volúmenes, participación en el mercado local, estrategias de marketing para la ampliación de mercados, canales propios, distribución interna y externa, Internet, ventas institucionales.
- 7) *Piratería y reprografía*: incidencia en la región, causas y consecuencias.

El mayor o menor margen de acción de las editoriales universitarias guarda relación con las posiciones relativas que éstas ocupan frente a la autoridad política a la que están vinculadas

■ Cuadro 16.2 Títulos registrados por universidades en las Agencias Nacionales ISBN (1999-2004)

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Participación 2004	Promedio 1999-2004	Participación promedio 1999-2004
Argentina	630	733	770	688	820	1201	14.01%	807	12.86%
Bolivia	5	3	19	15	30	18	0.21%	15	0.24%
Brasil	1321	1501	1749	1913	2040	2911	33.97%	1906	30.37%
Chile	295	296	288	330	397	398	4.64%	334	5.32%
Colombia	779	957	911	1375	1270	1412	16.48%	1117	17.81%
Costa Rica	212	113	126	349	270	228	2.66%	216	3.45%
Cuba	30	129	128	161	181	40	0.47%	112	1.78%
Ecuador	27	41	50	46	88	174	2.03%	71	1.13%
El Salvador	4	10	13	27	49	40	0.47%	24	0.38%
Guatemala	35	32	31	48	26	27	0.32%	33	0.53%
Honduras	2	4	5	9	15	22	0.26%	10	0.15%
México	720	628	261	920	1605	1321	15.41%	909	14.49%
Nicaragua	11	10	8	18	24	31	0.36%	17	0.27%
Panamá	23	46	27	22	28	20	0.23%	28	0.44%
Paraguay	3	1	3	10	5	6	0.07%	5	0.07%
Perú	119	462	213	258	343	299	3.49%	282	4.50%
Rep. Dominicana	4	36	48	42	34	46	0.54%	35	0.56%
Venezuela	398	361	380	375	239	376	4.39%	355	5.65%
TOTAL	4618	5363	5030	6606	7464	8570	100.00%	6275	100.00%

Fuente: Agencias Nacionales ISBN-Cerlalc Nota: Los datos de México para el 2003 y 2004 corresponden a las estadísticas del Depósito Legal Biblioteca Nacional de México

puede ser total o parcial.

- b) Presupuesto anual adjudicado. Se observan grandes variaciones porcentuales entre las distintas universidades y los diferentes países.
- c) Autofinanciamiento, a partir de lo producido por las ventas de los libros editados.

Por último, la autonomía editorial se refiere a la independencia en la selección de los originales y los autores, y en los criterios a seguir para la conformación del catálogo.

De lo evaluado en los distintos países, surge una dimensión vinculada a la autonomía: *la política*, que se refleja tanto en los recursos disponibles para la actividad (asignación de subsidios, apoyos financieros o ayudas al sector) como en la continuidad de las conducciones. El mayor o menor margen de acción de las editoriales universitarias guarda relación con las posiciones relativas que éstas ocupan frente a la autoridad política a la que están vinculadas y a los condicionantes económicos; a partir de esta relación se perfila un modo de funcionamiento editorial.

Respecto de la autonomía editorial se puede resumir lo siguiente:

- 1) El grado de autonomía editorial, adminis-

trativa y financiera es muy variable, hay que destacar que son pocas las editoriales que gozan de máxima autonomía.

- 2) Los ámbitos de dependencia administrativa son, en general, el rectorado o el vicerrectorado, las secretarías de asuntos académicos o las áreas de extensión universitaria.
- 3) La mayoría de los presupuestos universitarios en la región no contempla un fondo específico para la actividad editorial, y son los rectorados quienes lo determinan. Además, en el caso de la existencia de una partida propia, los montos son muy dispares y una mayor asignación no equivale a una mayor producción de títulos ni ejemplares.
- 4) El presupuesto editorial no se acrecienta con el producido de las ventas: no hay reinversión en el proceso editorial ya que lo obtenido por la facturación y cobranza de los libros pasa generalmente a las arcas de la universidad.
- 5) Hay pocos casos de autofinanciamiento a partir de la operación comercial, se pueden mencionar como ejemplos Abya Yala del Ecuador o Eudeba de la Argentina (conformada como una Sociedad de Economía Mixta).
- 6) La actividad editorial dentro de la universidad es poco relevante y las publicaciones — así como la investigación —, no son prioritarias.

La mayoría de los presupuestos universitarios en la región no contempla un fondo específico para la actividad editorial

■ Cuadro 16.3 Financiamiento de la actividad editorial según país

País	Origen de los recursos	Observaciones
América Central	Prácticamente todas las editoriales reciben partidas presupuestarias propias, en general, proporcionales al número de alumnos matriculados.	Algunas de estas partidas son muy importantes, como la de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica que recibe cerca de 1 millón de dólares anuales. En cambio, la editorial de la Universidad Nacional de Nicaragua (sede León) recibe 30 mil dólares.
Argentina	Sin partidas propias preasignadas (excepción UN Litoral, UN Misiones). Casi siempre la universidad financia los gastos operativos (sueldos, costos fijos). Importante participación de los autores en la financiación de las obras.	Eudeba tiene total autonomía, el financiamiento lo obtiene del resultado de su giro comercial. La misma editorial enfrenta los costos fijos y de estructura.
Bolivia	Los presupuestos destinados a las ediciones de las universidades públicas varían porcentualmente entre 0,5% y el 30% de los ingresos semestrales o anuales.	No es posible interpretar a partir de los datos proporcionados en el informe nacional a qué corresponden esos porcentajes tan disímiles.
Brasil	El 22% recibe un presupuesto anual superior a los 300 mil dólares. El 50% recibe menos de 30 mil dólares. Solo el 14% de las editoriales genera entre el 60–100% de los recursos. De las que respondieron a la investigación, el 37% recibe un subsidio mayor al 60% de sus recursos.	No es posible determinar a partir del estudio nacional si estos porcentajes se refieren a las editoriales como unidades productivas o si se considera para ponderar su incidencia el volumen de producción de títulos, ejemplares o facturación.
Chile	Reciben un aporte regular, en muchos casos mensual, de la Universidad (no se conoce en qué porcentaje). Es frecuente además, el aporte total o en parte del autor.	
Colombia	Aunque la mayor producción proviene de las universidades públicas, los presupuestos estables se encuentran en las universidades privadas. Trabajan con algún tipo de subsidio o aporte de la universidad.	El informe menciona que el sector requiere de políticas y directrices claras y de la articulación de los procesos académicos, de docencia y de extensión. Pero los datos no son suficientes para conocer cómo incide la fuente de los recursos y los recursos mismos en la construcción del catálogo.
Cuba	El Estado financia la producción de libros de texto mediante la liberación del presupuesto nacional a las universidades.	Las editoriales universitarias no gozan del libre albedrío en la localización y selección de los autores que van a publicar.
Ecuador	No hay un criterio común para el país. Hay casos de completo autofinanciamiento a partir de la operación comercial de la empresa; casos de financiamiento por parte de los autores; casos de dependencia presupuestaria de la administración central.	Abya Yala, por ejemplo, está constituida como una empresa independiente. El financiamiento de la editorial de la Universidad Central, en cambio, si bien departamento dependiente de la administración de la universidad, deriva de la capacidad del autor de autofinanciarse o de conseguir ayuda financiera.
México	Tres de las seis instituciones estudiadas tienen un presupuesto superior a los 100 mil dólares norteamericanos (Colima recibe 500 mil). La cuarta no tiene presupuesto asignado, para otra es indeterminado y diferido en varias instancias; y la restante, Sonora, recibe 12 mil dólares estadounidenses.	
República Dominicana	Generalmente, la asignación de fondos la realiza el rector. Las editoriales están intentando obtener financiamiento con fondos externos de organismos internacionales y de fondos de cooperación.	
Uruguay	Las editoriales relevadas no disponen de financiación directa ni indirecta de alguna universidad pública o privada, dependen de los recursos que generan con el giro comercial. Gran parte de las ediciones son financiadas por los autores.	El estudio nacional trata solamente sobre empresas comerciales destinadas a la producción de bibliografía universitaria y no guardan ningún vínculo ni académico, ni administrativo, ni financiero con la universidad.
Venezuela	El 1,5% del total del presupuesto (25,6 millardos de bolívares) que recibieron 17 universidades oficiales (año 2000) fueron asignados a las actividades de extensión, área bajo la que se encuentran las editoriales universitarias.	

Fuente: Datos obtenidos de los estudios nacionales sobre la situación de las editoriales universitarias. Elaboración del autor.

Estructuras

El modo de funcionamiento de las editoriales universitarias está íntimamente ligado al tipo de estructura que la conforma. Básicamente, pueden ser agrupadas de acuerdo a dos características:

a. En relación con su tamaño.

b. En relación con el grado de sofisticación de su organigrama, según cuente con departamentos específicos para los distintos procesos editoriales y según realice o no el proceso de impresión.

Si tomamos en cuenta el tamaño de las estructuras, podemos categorizar las editoriales universitarias en dos grupos: aquellas que están organizadas

■ Cuadro 16.4 Actividad de los consejos editoriales y presencia de políticas editoriales

País	Consejo editorial	Políticas editoriales y observaciones
América Central	10 de las 15 consultadas tiene Consejo editorial.	En general, aquellas que tienen un consejo editorial tienen políticas editoriales explícitas.
Argentina	En su mayoría tienen consejos editoriales.	La idea de catálogo preexistente a la edición, y de la contratación de los títulos a posteriori para cumplir con el plan editorial, se da solo en las editoriales de mayor desarrollo y autonomía (no más de 6 o 7 sobre el total).
Brasil	El 95% tiene Consejo editorial.	Es un dato alentador que el 90% de las editoriales declare tener algún grado de autonomía para fijar políticas editoriales (satisfactoria, 70%; relativa, 20%).
Bolivia	No hay datos precisos.	Parecen carecer de políticas editoriales.
Chile	Solo se menciona la existencia de un Comité editorial en 5 de las 61 editoriales universitarias.	En las universidades chilenas existe un interés creciente por desarrollar una política editorial.
Colombia	No se conoce este dato con precisión.	Se reclaman políticas y directrices claras, y que las políticas internas de la universidad estén en consonancia con los procesos de extensión. La cantidad de evaluadores que trabaja para cada universidad, hace pensar que es usual la figura del lector especializado.
Cuba	Hay Comisiones Nacionales que elaboran la bibliografía para todas y cada una de las carreras del Sistema Universitario.	Los organismos del Estado elaboran en forma centralizada un Plan de Textos del Sistema Universitario.
República Dominicana	Todas las universidades, aun aquellas que carecen de editorial cuentan con Consejos editoriales o un Comité de publicaciones	Al menos un tercio de ellas tiene políticas editoriales expresadas en documentos de la universidad.
Ecuador	No hay datos.	Los Consejos editoriales no están relacionados con los Consejos académicos, de modo que pueda definir una política editorial.
México	Todas tienen Consejo editorial.	En el caso de la UNAM, funciona un Consejo Asesor de Patrimonio Editorial ya que cada dependencia editora (tiene en total 105 áreas editoriales) cuenta con su propio Comité editorial.
Uruguay	Existe un Consejo editorial en alguna de ellas.	No hay políticas editoriales expresas. Es excepcional que la editorial salga a la búsqueda para cumplir un plan preestablecido.
Venezuela	Tienen Consejo editorial.	Tienen políticas editoriales

Fuente: Datos obtenidos de los estudios nacionales sobre la situación de las editoriales universitarias. Elaboración del autor.

El referato es una instancia de validación académica del texto que no necesariamente coincide con una validación editorial del mismo.

como empresas con áreas específicas y división de tareas, y las de plantel mínimo, donde en virtud del escaso número de personal, las diferentes tareas se realizan indistintamente.

El organigrama, la cantidad de niveles que conforman la estructura y el camino que realizan los procedimientos, dan cuenta del modo de funcionamiento editorial.

En muy pocos casos las editoriales universitarias están conducidas por direcciones gerenciales que determinan las políticas. En forma casi general, las decisiones en torno al manejo de personal, presupuesto, contabilidad, gestión, administración de medios, selección de recursos técnicos y equipamiento escapan a la potestad de la editorial. Como ejemplo extremo, están las oficinas destinadas a programar y ejecutar la impresión y publicación de los materiales que la

universidad necesita a partir de requerimientos y cronogramas fijados por otras dependencias (incluida a veces la papelería administrativa). Muchas de esas unidades editoriales se presentan como una etapa incipiente, como el embrión de lo que deberían o podrían ser verdaderas editoriales universitarias.

Se encuentran también editoriales que responden a una dinámica de amplia autonomía. Son conducidas por un directorio u otro órgano similar que determina las políticas —inclusive los mecanismos de validación (referato, lectores especialistas u otro) y los procedimientos—; luego, cuentan con un estamento gerencial que realiza la gestión en las áreas básicas de la empresa (editorial, producción, administración y finanzas, y comercialización) y lleva adelante la ejecución de las políticas. Por último, cada área dispone de empleados que poseen, usual-

mente, algún grado de capacitación específica.

Gran parte de las editoriales se organiza a partir de un cuerpo colegiado, un Comité editorial, que interviene en alguna instancia definitiva de las políticas de las mismas. Este órgano está regido por un reglamento interno y sus funciones son asesorar en el diseño de las políticas editoriales, hacer que se cumplan los objetivos fijados, proponer las publicaciones futuras y los nombres de los profesionales que evaluarán los trabajos.

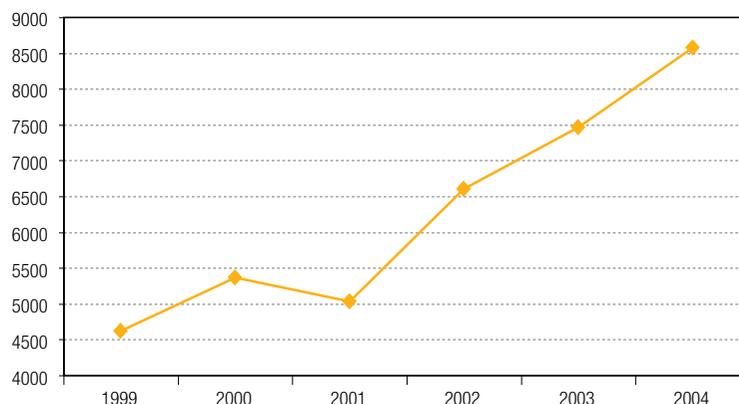
Estos cuerpos colegiados, que suelen ser consejos editoriales, están integrados en general por la autoridades de la institución (rectores y vicerrectores) e incorporan, además, a miembros de las distintas áreas académicas dentro del claustro de profesores y de alumnos. Habitualmente, los consejos requieren del asesoramiento de catedráticos y especialistas que realizan una evaluación de los originales. Esta instancia de evaluación es el *referato*, una instancia de validación académica del texto que no necesariamente coincide con una validación editorial del mismo.

Es poco frecuente que las editoriales dispongan de un editor técnico o de editores especializados en desarrollo editorial dentro de su plantel, como así de especialistas en promoción o en comercialización de libros. Sin embargo, los expertos de la región reclaman de manera constante por una mayor profesionalización, y en este punto, la coincidencia en la disconformidad es absoluta. A pesar de ello, sólo México, Brasil y Argentina ofrecen alguna alternativa para la capacitación sistemática en aspectos referidos a la edición.

De lo relevado en los distintos ámbitos nacionales se desprende lo siguiente:

- 1) Aquellas editoriales que tienen un Consejo editorial tienen políticas editoriales explícitas. La mayoría de las editoriales universitarias de América central, Argentina, Brasil, México, Venezuela y gran parte de las de República Dominicana operan con Consejos editoriales.
- 2) La aprobación de los proyectos editoriales está rara vez sujeta a la adecuación de éstos a la conformación de un catálogo pre-existente.
- 3) Los recursos humanos en la mayoría de las editoriales son escasos (no superan los diez empleados en la estructura fija). Es frecuente la superposición de tareas y una falta de determinación en las funciones y responsabilidades.
- 4) Existe al menos una editorial emblemática en cada país, más activa, con una producción numerosa y con una planta de más de 40 empleados.

■ Gráfico 16.1 Número de títulos registrados por Universidades en América Latina (1999-2004)



Fuente: Agencias Nacionales ISBN-Cerlalc.

- 5) La conformación de la estructura de trabajo en las editoriales universitarias está condicionada por la ausencia de presupuesto propio.

Producción bibliográfica

La producción universitaria de la región no satisface la demanda de bibliografía obligatoria. El promedio de títulos publicados anualmente varía en los distintos proyectos editoriales de cada país, e incluso es dispar según se considere el fondo vivo o el histórico; esta situación en conjunto torna difícil establecer parámetros comparativos. Por ejemplo, coexisten fondos editoriales con menos de 10 títulos, con otros cercanos a los 500². La dificultad para un diagnóstico se acrecienta ante la inexistencia de datos desagregados referidos tanto a novedades como a reimpressiones. Las tiradas promedio son muy inferiores en cantidad de ejemplares a las de las editoriales comerciales, y pueden fluctuar entre 200 y 1.000 ejemplares, en la mayoría de los casos. Por lo tanto, la idea de volumen producido es relativa, dado que hacia el interior de cada país y entre cada editorial universitaria, la diversidad es sustantiva.

Del análisis de la situación regional se destaca este panorama:

- a. Las editoriales universitarias no llegan a desarrollar todo su potencial como generadoras de contenidos.
- b. Muchos de los títulos se editan en tiradas tan pequeñas como antieconómicas. No obstante,

2. Tal el caso de Costa Rica, Honduras, Guatemala, según surge del informe sub-regional.

Las editoriales universitarias no logran hacer una distinción entre lógica académica y lógica editorial

Muchos de los libros no están orientados a un lector, sino que responden a proyectos intelectuales de sus autores

Prevalecen las editoriales universitarias con una dinámica pre-empresarial

- las bodegas y los depósitos se encuentran repletos de ejemplares que no hallan lectores.
- c. A pesar de la importancia que se le atribuye a la organización del catálogo en colecciones, poco se sabe acerca de los criterios con los que se conforman.
 - d. Las editoriales universitarias no logran hacer una distinción entre lógica académica y lógica editorial, los desajustes están centrados en los criterios de pertenencia y adecuación. La aceptación de los originales no depende de la adecuación de éstos a los catálogos, a las líneas editoriales, o a un estándar de calidad mínima para ser convertidos en libros; en cambio, la aceptación está condicionada a que los originales hayan superado las instancias de validación académica.
 - e. Muchos de los libros no vienen a satisfacer necesidades preexistentes del lectorado sino que responden a proyectos intelectuales de sus autores, es decir que no están orientados a un lector.
 - f. El origen del material es variado: investigación universitaria, práctica docente, concursos o premios.
 - g. El tipo de material cubre un rango amplio y heterogéneo: obras completas, cuadernillos de ejercitación, materiales de cátedra, series de divulgación, ensayos, manuales, tesis, ponencias, entre otros.
 - h. Las líneas temáticas están definidas principalmente por el perfil de las universidades. Hay preponderancia de las ciencias sociales, la literatura y el interés general. En las ciencias duras, la producción sólo es importante en materiales de apoyo a la docencia.
 - i. No hay una política activa y sistemática en torno a las coediciones. Hay poca información sobre adquisiciones y ventas en el exterior, y sobre traducciones.

Es prudente aclarar que una de las dificultades para cuantificar los volúmenes producidos reside en que existen muchas publicaciones que no cumplen con su correcto registro y difusión, frecuentemente no obtienen su ISBN. Además, la producción de contenidos se complementa con un volumen importante de publicaciones periódicas, sin embargo, la información que circula sobre estos materiales no es exhaustiva. En menor proporción se consignan datos sobre ediciones en otros soportes: CD-ROM, *e-books* o videos y audio. Los medios digitales son los más utilizados para la información científico técnica y para los materiales muy especializados.

Es infrecuente la existencia y el empleo de instrumentos de gestión y control. Solo en algunos casos se explicita el uso de manuales de procedimientos

En términos generales se puede apreciar lo siguiente:

1. Los distintos departamentos o áreas de las universidades tienden a desarrollar sus propias publicaciones periódicas de manera descentralizada de la editorial universitaria.
2. Estas publicaciones se utilizan, en muchos casos, para el intercambio bibliográfico o para la promoción y difusión, pero no tienen distribución comercial.

Criterios de gestión

En este punto se analiza la información referida a la dinámica empleada por la editorial para realizar sus actividades. Algunos indicadores elegidos para evaluar el modo de gestión son la existencia de organigramas que expliciten responsabilidades y funciones, el modo de fijación del precio de venta al público y los instrumentos más frecuentes de operación y control.

Se pueden encontrar dos modelos diferentes de gestión en la región:

Por un lado, las editoriales universitarias gestionadas según el modelo de las editoriales comerciales, entendiendo este concepto como el que describe a una empresa que asume el riesgo financiero de la edición y planea sus acciones obedeciendo a ciertos criterios de racionalidad económica. Estas editoriales trabajan con especialistas en cada tramo del proceso editorial; establecen relaciones contractuales con los autores; producen diseños profesionales; y siguen un criterio de fijación del precio de venta al público (PVP) que se propone cubrir los distintos costos y gastos en los que se incurre a lo largo de todo el proceso que demanda la publicación de un nuevo título.

Por el otro, están las editoriales con una dinámica *pre-empresarial*, las que por ejemplo en el momento de fijar los precios contemplan únicamente los costos de producción industrial de los libros. Estas últimas son las que prevalecen.

En la región se observa este panorama:

- a. En casi todos los países existe al menos una editorial universitaria con la dinámica de las editoriales comerciales (Abya Yala en Ecuador, UNAM en México, Eudeba en Argentina).
- b. La mayoría de las editoriales mantiene un estilo *pre-empresarial*.
- c. Es infrecuente la existencia y el empleo de instrumentos de gestión y control. Solo en algunos casos se explicita el uso de manuales de proce-

■ Cuadro 16.5 Cantidad de títulos, ejemplares y tirajes promedio

	Cantidad de títulos	Ejemplares	Tiradas promedio
América Central	Panamá, cerca de 177. Costa Rica, aproximadamente 3.100. Nicaragua, solo hay datos de una editora: 33 títulos. Honduras, cerca de 670. Guatemala, 480. El Salvador: 13 títulos (datos incompletos).	1.037.914 para toda la región. Panamá: 6.500. Costa Rica: 968.514. Nicaragua: 12.000 Honduras: 18.000 Guatemala: 31.500	Promedio regional: 945 (son valores estimados). Panamá: 374. Costa Rica: 1.156 Nicaragua: 5.000 (datos de una sola editorial). Honduras: 715. Guatemala: 1.353 El Salvador: 1.000.
Argentina	3.100, esta es la cifra que informa la Red de Editoriales Universitarias (ReUN) como fondo vivo de publicaciones provenientes de las editoriales universitarias (la cifra es de diciembre de 2002).	No hay datos.	550 (datos parciales pero provenientes de las editoras más activas). Se observa gran disparidad entre editoriales: la Universidad del Sur, por ejemplo, puede llegar a hacer tiradas de 100 ejemplares y Eudeba, de la UBA, puede superar los 5.000.
Bolivia	Se estima la cantidad en 2.400 títulos.	No hay datos.	No hay datos.
Brasil	El libro científico, técnico y profesional aportó 12.250 títulos, según documento de la Cámara Brasileña del Libro de 2001. En ese mismo año, las editoriales universitarias produjeron 7.276 nuevos títulos. Una media de 34 títulos por editorial, por año.	Todo el mercado del libro universitario (incluyendo a las editoriales comerciales) produce unos 22.500.000 de ejemplares.	1.800 ejemplares. Este dato se aplica a todo el mercado del libro universitario, no solo al publicado por las universidades.
Chile	Las universidades tradicionales —las públicas—, poseen en conjunto 4.878 títulos. El sector de las universidades privadas aporta 596 títulos. Solo 2 editoriales produjeron en el año 2002 más de 45 títulos.	No hay datos.	Más de la mitad de las editoriales produce tiradas inferiores a los 500 ejemplares. Solo 6 de las editoriales producen tiradas superiores a los 1.000 ejemplares.
Colombia	Las 29 editoriales que participaron del estudio nacional editaron en el lustro 1998-2002 un total de 3.431 títulos. Cifra que experimentó casi un 300% de incremento en ese periodo.	Cercano a los 2.100.000 de ejemplares.	611 ejemplares. Solo 5 editoriales producen tiradas de 1.000 o más ejemplares.
Cuba	1.286 títulos entre los años 2000 y 2003	1.699.600	
República Dominicana	No hay datos totales. El promedio para las editoriales más activas es de 8 títulos al año; para las más pequeñas, 4. Sin embargo, Editora de la Universidad aporta, en promedio, 80 nuevos títulos al año.	No hay datos.	1.000 ejemplares.
Ecuador	690 títulos entre los años 1998 y 2002. Abya Yala, la más activa, tiene un fondo de 1.421 títulos y un promedio anual de 120.	No hay datos.	Promedio: 661 ejemplares.
México	7.856 en el fondo. Los títulos nuevos para 2002 son 154.	71.702	465 ejemplares. Considérese que la UNAM, que aporta 7364 títulos del total de 7856, no informa cantidad de ejemplares.
Uruguay	No hay datos.	No hay datos.	La tirada fluctúa entre 200 y 700 ejemplares.
Venezuela	No hay datos totales. La Universidad Simón Bolívar editó 74 títulos entre 1995 y 2003. Una de las editoriales pertenecientes a la Universidad Central de Venezuela (tiene 17 en total) editó 90 títulos en 2002. La Universidad Andrés Bello, 35 títulos al año, en promedio.	No hay datos.	1.000.

dimientos (la editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, de Argentina).

d. En algunos países, las editoriales están estructuradas y organizadas a partir de la división de

tareas y funciones; la cantidad de niveles y departamentos difiere en cada caso.

Para la fijación del precio de venta al público se utilizan distintos métodos: “factor multiplicador”,

■ Cuadro 16.6 Número de universidades que registran títulos en las Agencias ISBN por país (2004)

País	Editoriales	%
Argentina	72	13.0%
Bolivia	6	1.1%
Brasil	162	29.2%
Chile	47	8.5%
Colombia	107	19.3%
Costa Rica	18	3.2%
Cuba	10	1.8%
Ecuador	16	2.9%
El Salvador	6	1.1%
Guatemala	2	0.4%
Honduras	5	0.9%
México	15	2.7%
Nicaragua	8	1.4%
Panamá	4	0.7%
Paraguay	5	0.9%
Perú	33	6.0%
República Dominicana	6	1.1%
Venezuela	32	5.8%
Total	554	100.0%

Nota: Se estima que en el caso de México el valor es mayor y que el dato se debe a retardos en el registro

“margen de contribución”, “menor precio de mercado”, entre otros. Además del costo de producción industrial y de acuerdo al sistema que se utilice, se consideran todos o algunos de estos indicadores: los precios de la competencia, los gastos de comercialización (es decir, el descuento del canal de librerías), las comisiones que se abonan a los intermediarios, las regalías que percibe el autor, los gastos de promoción y difusión, y un margen de beneficio acorde a la ganancia que se desea obtener.

Respecto de la fijación de precios se observa este cuadro:

1. En muchas editoriales los costos fijos de estructura (salarios, oficinas, servicios, depósitos), o parte de estos, son absorbidos por las universidades, de este modo no necesariamente son tenidos en cuenta para la fijación del precio de venta.
2. Pocas editoriales buscan obtener un margen de utilidad una vez que han cubierto los costos de producción.
3. Frecuentemente se sigue la política de “precio más bajo posible” por la amenaza de las fotocopias, y se tiene en cuenta únicamente el costo de producción al que se suma, sólo en algunos casos, un pequeño porcentaje adicional.
4. Comúnmente las editoriales no tienen un criterio

fijo para establecer el PVP, en muchos casos no se puede precisar cómo lo calculan.

Relación con los autores

Existen ciertas peculiaridades en la relación de los editores universitarios con los autores:

- a. El autor de la mayoría de los textos universitarios es un docente de la universidad.
- b. El trabajo intelectual, comúnmente, no está protegido y no recibe retribución en dinero; en general, el pago es con un porcentaje de la edición.
- c. Los autores suelen financiar —parcial o completamente— sus publicaciones, ya sea en forma directa con su propio dinero, o en forma indirecta si es quien consigue el patrocinante para la investigación y la publicación posterior de los resultados.
- d. Muchas veces los autores están vinculados a la estructura de la editorial.
- e. Frecuentemente se considera que la difusión de la obra a través del sello universitario es paga suficiente por el trabajo intelectual del autor.

Las particularidades de la relación editor universitario-autor dan como resultado un grado alto de injerencia de los autores en las políticas editoriales.

Un aspecto que se repite es que las editoriales solo excepcionalmente buscan y generan un contacto con un autor determinado para solicitar el desarrollo de un producto acorde a un público lector o las necesidades de la conformación del catálogo.

Para establecer el modo de relación entre la editorial universitaria y los autores se pueden considerar tres elementos: la existencia o no de un contrato formal entre el autor y la universidad, el cobro de regalías con regularidad por el autor, y otros mecanismos de retribución por la tarea autoral.

Con respecto al primer elemento:

La firma de un contrato de autor —como un instrumento que recoge los parámetros generales y los principios básicos del derecho de autor de aplicación en el mundo— no es una práctica corriente y extendida. En forma fehaciente, solo en Argentina y República Dominicana se firman contratos de autor; en Chile y Ecuador únicamente formalizan el vínculo de esta manera aquellas editoriales cuyo volumen de producción es significativo. Cuba realiza acuerdos variados, según el autor esté vinculado o no a la universidad. Del resto de los países de la región se carece de información al respecto.

Respecto de la percepción de regalías el panorama es el siguiente:

1. Los autores no reciben ninguna retribución

La firma de un contrato de autor no es una práctica corriente y extendida.

económica por la publicación de su obra en un porcentaje importante de las editoriales.

2. Los derechos de autor se cobran en dinero en los países de América central (se desconoce el porcentaje); en Chile, donde frecuentemente el porcentaje llega al 10% del PVP; en la República Dominicana; en Brasil, un 75% de las editoras; la editorial Abya Yala, de Ecuador; y Eudeba, de la Argentina.

3. Casos que salen de lo estándar:

En Cuba, los autores transfieren sus derechos patrimoniales a la universidad.

En la República Dominicana, a partir de la segunda edición, casi todo lo generado por la venta es para el autor.

Existen casos de regalías pactadas por porcentajes mucho más elevados: 20% en la Universidad Simón Bolívar de Venezuela; 35% en la Escuela Politécnica Nacional de Ecuador.

Por último, existen otras formas de retribución para el autor, a saber:

1. La cancelación total o parcial de los derechos mediante un porcentaje de la edición (el porcentaje ronda el 10%). En la República Dominicana algunas editoriales entregan cerca de 200 ejemplares para que el autor los venda en forma directa y pueda recuperar el equivalente a su pago.
2. La publicación y difusión de la obra, que se percibe como suficiente pago por el trabajo intelectual.

Distribución y comercialización

La edición universitaria de la región no desarrolla un plan estratégico acerca de cómo hacer para que sus libros se encuentren con los lectores. Para lograr una distribución más competitiva, extensa y profunda esta planificación debiera contemplar la llegada a distintos puntos de venta, y debiera incluir las tareas de promoción y publicidad para que los libros sean demandados por sus compradores potenciales. Pero dado que la logística y la distribución en la región son costosas y poco eficientes (sobre todo cuando se debe acceder a sitios alejados de las grandes ciudades) y una de las metas de la edición universitaria es la de mantener precios bajos, la comercialización deficiente se vuelve uno de los problemas más acuciantes.

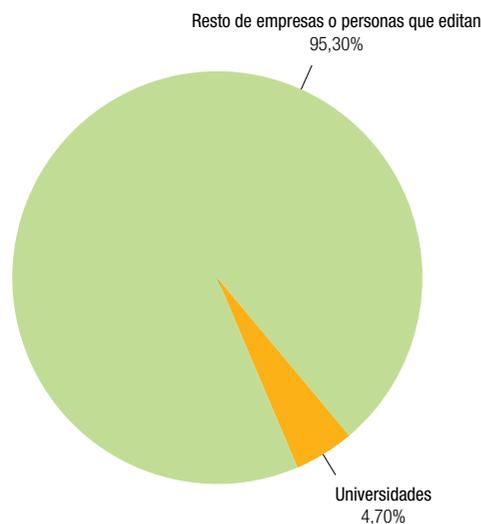
Se observa en relación con la distribución y comercialización:

- a. La distribución se concentra en las bocas de venta pertenecientes a las instituciones.

- b. Los puntos de venta o librerías propios de las editoriales universitarias son, en general, poco atractivos y tienen una oferta escasa (venden casi exclusivamente el material propio).
- c. Se realizan pocas actividades de promoción y marketing.
- d. No hay una utilización sistemática de nuevas formas de distribución ni medios modernos de gestión administrativa y comercial.
- e. El canal más usado es la venta directa. También se vende a través de la participación en ferias nacionales e internacionales y otros eventos.
- f. Un porcentaje ínfimo realiza sus ventas *on line*.
- g. El medio de compra a disposición de los clientes más extendido es el pago en efectivo, y en las pocas editoriales que tienen un giro comercial más activo se ofrecen otros medios como tarjetas de crédito y ventas a plazos.
- h. Las operaciones de exportación son poco significativas.

La falta de una satisfactoria distribución de la producción es uno de los problemas mencionados en forma recurrente por los especialistas nacionales, junto con la necesidad de emprender acciones integradas que ayuden a superar este *statu quo*. Tal vez, la dificultad resida en que esta voluntad de alianza y de trabajo mancomunado no alcanza para superar la complejidad que representa la tarea de distribución en sí misma y que, a la fecha,

■ Gráfico 16.2 Participación de las Universidades en el total de empresas y personas que registraron libros en América Latina en 2004



Tomado de: Rama, C; Uribe, R y De Sagastizábal, L (2006) Las editoriales universitarias en América Latina. IESALC-UNESCO, CERLALC. Fuente: Agencias Nacionales ISBN-Cerlalc.

La comercialización deficiente es uno de los problemas más acuciantes para la edición universitaria

■ Cuadro 16.7 Criterios de gestión editorial (PVP, instrumentos de gestión y organigrama)

	Fijación del precio de venta al público	Instrumentos de gestión y control; Organigramas que expliciten responsabilidades y funciones
América central	Prácticamente todas las universidades pagan derechos de autor, de ahí que se pueda pensar que este concepto es tenido en cuenta en el cálculo del PVP. Costa Rica: la Universidad Estatal a Distancia, cuya editorial es la mayor de toda América central, menciona que el producto derivado de las ventas es reinvertido en el desarrollo tecnológico de la editorial.	Las editoriales centroamericanas parecen en su mayoría estar muy estructuradas y organizadas, son encabezadas por un cuerpo colegiado (el Consejo editorial) a cargo de las resoluciones estratégicas que es secundado por el equipo gerencial y técnico. Respecto de la división de tareas y funciones, la información también es abundante: el 100 por 100 cuenta con diseñadores; el 91% emplea personal que edita y diagrama internamente, el 79% realiza tareas de edición y el 78% imprime internamente.
Argentina	EUDEBA estima el PVP luego de una mezcla de consideraciones: utilidad sobre la inversión, precios de mercado; pero, cuando los materiales están muy amenazados por las fotocopias, el precio es casi de subsidio. Excepto las universidades nacionales del Litoral, Quilmes, La Plata, Cuyo y Córdoba, el resto considera básicamente el costo de impresión. Es importante considerar que salvo Eudeba, los costos fijos de todas las editoriales son absorbidos totalmente o en parte por las universidades.	En su gran mayoría no tienen una estructuración explícita con división de tareas y responsabilidades. La editorial de la UN de Cuyo tiene un Manual de uso operativo y Eudeba editó su primer Manual de Procedimientos en el año 2003, al cumplirse los 50 años de su fundación.
Bolivia	No da información al respecto	No da información al respecto
Brasil	No da información al respecto.	Si bien no brinda información detallada para cada universidad, otros indicadores (facturación, autonomía) parecieran demostrar que sí están estructuradas; no obstante, la rotación constante del personal dificulta la acumulación de saberes y la formación de un equipo profesional.
Chile	No hay información explícita de ninguna editorial sobre cómo conforman el PVP, pero se conoce que, generalmente, las ediciones se financian con la venta.	La editorial de la Universidad Católica de Maule opera con su Manual de procedimientos. La editorial de la Universidad de Viña del Mar tiene como meta futura "elaborar una normativa que incluya un manual de procedimientos".
Colombia	El 69% incluye siempre en el precio de venta al público los costos reales de producción y una utilidad; el 21% en la mayoría de los libros; y el 10% restante casi nunca incluye en el PVP un margen de utilidad.	Las editoriales colombianas parecen en su mayoría estar estructuradas y organizadas; cuentan con personal de planta y externo para las distintas tareas y funciones.
Cuba	Las compras son exclusivamente entre una unidad de estudios estatal y las editoriales también del Estado; pero se desconoce cómo fijan el precio de venta.	No hay información al respecto.
Ecuador	No hay una modalidad única para el país: la editorial de la Universidad Abya Yala fija sus precios en función del costo de producción. La editorial de la Universidad Central fija el PVP en función de los costos de producción, no obstante, el autor se queda con toda la edición y la editorial cobra solo por su labor de edición y producción.	No hay un estilo de gestión válido para todo el país acerca de la estructuración ni de organigramas. Universidad Abya Yala explica que está estructurada en dos departamentos, y que posee profesionales especializados para cada tramo del proceso editorial.
México	No hay un criterio fijo: UNAM utiliza el criterio del factor multiplicador, que suele ser de 3 o de 3,5 por el costo industrial, Sonora: incluye costo de producción y un 10% para gastos de promoción y otras solo toman en cuenta los costos de producción.	No hay una mención válida para todo el país acerca de la estructuración interna de las editoriales ni de la existencia de organigramas, sin embargo, hay numerosas referencias respecto de los profesionales empleados en los distintos tramos del proceso editorial y de la presencia de consejos editoriales.
Uruguay	Todas las editoriales que operan en este mercado tienen como política la fijación del PVP más bajo posible, no obstante, como no logran costos industriales competitivos sus PVP son más altos que los de los textos importados.	La Fundación de Ediciones de Facultad de Medicina tiene organigrama, encargados de áreas y empleados subalternos que acceden a sus cargos por concurso de oposición y antecedentes. Fundación de Cultura Universitaria cuenta con una estructura de tres niveles: gerente administrador, jefes de sección y otros empleados.
Venezuela	La editorial de la Universidad Central mantiene una política de precios bajos para poder competir en el mercado.	La editorial de la Universidad Central tiene un organigrama completo y complejo: posee dos departamentos, uno de distribución y otro de composición y diseño gráfico. Tiene previsto la creación de tres nuevos departamentos: Mercadotecnia, Producción editorial y Administración.

Fuente: Datos obtenidos de los estudios nacionales sobre la situación de las editoriales universitarias. Elaboración del autor.

solo les permite entrar en competencia a aquellos actores que respaldados por grandes estructuras e inversiones pueden dar respuesta en lo inherente al flujo de documentación, la distribución física y el

almacenamiento, la aceptación de riesgos financieros tanto para la venta como para el despacho, y que pueden absorber los sueldos de las fuerzas de venta, sus comisiones y gastos.

Piratería y reprografía

La educación universitaria en la región es mayormente estatal y gratuita. Esta característica potencia una tensión entre dos argumentos: el esgrimido por aquellos que bogan por proteger los derechos a la información y a la educación para todos los sectores de la sociedad —motivo en general sostenido por quienes protegen el uso de las fotocopias—; y el defendido por aquellos que buscan la protección de los derechos morales de los autores sobre sus obras, y de los derechos patrimoniales tanto de los autores como de los editores damnificados.

Los factores que intervienen en estas prácticas extendidas son varios. Por supuesto, el económico es fundamental, pero intervienen otros como el factor cultural —que amalgama en él muchas creencias y prácticas fuertemente arraigadas—, y también modalidades en las prácticas de enseñanza que demandan extensas y muchas veces fragmentadas bibliografías.³

El mundo ilegal del libro tiene diferentes modalidades: la piratería *offset* y la virtual (que aunque soportes distintos implica la reproducción de un libro sin autorización), la reprografía ilegal (que consiste en la copia parcial o total de un libro mediante una fotocopiadora), el hurto y la venta de muestras sin valor comercial (en general realizada por gente vinculada a los talleres de impresión). De éstas, la que más afecta a la editorial universitaria es la reprografía.

Las cifras de la reprografía para el conjunto de países que integran América latina y el Caribe son alarmantes, se estima que se fotocopian ilegalmente, cada año, 50.000 millones de páginas protegidas por derechos de autor, que equivalen a 250 millones de libros y a unas pérdidas en derechos por 500 millones de euros.⁴

No son muchas las iniciativas tendientes a reducir

e impedir las prácticas ilegales en torno al libro. En muchos de los países de la región las disposiciones legales no logran dar respuesta a una situación tan compleja, o son de difícil implementación. Faltan proyectos y campañas de prevención y educación en torno a esta problemática. Además, se tropieza con muchas carencias en materia de recursos —como por ejemplo bibliotecas— y de posibilidades reales de acceso a la educación; en este entorno, no es sencillo establecer consenso para lograr una vida cultural libre de productos ilegales.

El panorama regional es el siguiente:

- Es generalizado el uso de las fotocopias entre los alumnos.
- En algunos países funcionan organismos o proyectos con el objetivo de promover y defender los derechos de los autores: CADRA (Centro de Administración de Derechos reprográficos de la República Argentina), AUTOR (Asociación Uruguaya para la Tutela Orgánica de los Derechos Reprográficos), Convenio Antipiratería de Colombia.
- En el resto de los países, las acciones que se realizan son incipientes.

Hacia la expansión de las ediciones universitarias

La comparación de los estudios nacionales acerca de la actividad editorial universitaria de la región muestra un panorama generalizado: recursos escasos y falta de optimización de los mismos, pocas herramientas para incidir en la políticas vinculadas a la edición universitaria, nada o poca autonomía en todos sus niveles, falta de planificación, estructuras débiles, por nombrar sólo los factores de mayor incidencia. Sin embargo, cada uno de los distintos actores involucrados brega por fomentar y promover la producción, la publicación, la difusión y la circulación amplia de las ediciones universitarias, como también por un progresivo perfeccionamiento técnico y administrativo y una profesionalización del sector.

En este camino de integración trabaja la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC), entidad que apuesta a mejorar e incrementar todos los parámetros de la actividad. Entre sus proyectos figuran el Libro Universitario Regional (LUR), la creación de un catálogo del libro universitario en Internet y la realización de ferias regionales especializadas. Asimismo,

La reprografía potencia el conflicto entre quienes bogan por proteger los derechos a la información y a la educación para todos los sectores de la sociedad, y aquellos que buscan la protección de los derechos morales y patrimoniales tanto de los autores como de los editores damnificados.

3. El acceso fragmentario a la obra de los autores tiene implicancias; la especialista Paula Carlino asegura en un reciente libro que el acceso a los textos académicos a través de fotocopias —casi exclusivamente—, sin que los materiales sean leídos en el contexto de un *corpus*, sin elementos paratextuales de apoyo, sin siquiera a veces el nombre del autor, contribuye grandemente a que el lector no pueda luego ubicarse dentro de lo que lee, y, obviamente, a que no pueda tener una comprensión eficaz de ello. P. Carlino, *Escribir, leer y aprender en la universidad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

4. Estos datos, aunque estimados, provienen del Grupo de Entidades de Derechos Reprográficos de Iberoamérica (GEDRI), y fueron difundidos en ocasión de la inauguración de Liber 2004, en Barcelona «Cada año se piratea en Latinoamérica el equivalente a 250 millones de libros», *El País* [en línea], Madrid, 29/09/04. Ver: <http://www.belt.es/noticias/2004/octubre/11/piratero_latinoam.htm>, (fecha de consulta del 27 de octubre de 2005).

El mundo ilegal del libro tiene diferentes modalidades: la piratería offset y la virtual, la reprografía, el hurto y la venta de muestras promocionales. De éstas, la que más afecta a la editorial universitaria es la reprografía.

en muchos países funcionan asociaciones o redes de editores universitarios que con los mismos objetivos de crecimiento y profesionalización constituyen los afluentes naturales de EULAC. Éstas son: ABEU, en Brasil; ReUN, en Argentina; AEUV, en Venezuela; ASEUC, en Colombia, entre otras.

Aunque la actividad editorial universitaria de la región se desarrolla en un escenario que puede parecer desconcertante, los modelos emblemáticos de algunos países son ejemplos de que es posible emprender un camino que concilie la misión cultural de la empresa editorial con una gestión racional de la misma. América latina y el Caribe están en condiciones de ser un área región con alta capacidad de generar contenidos, pero la realidad indica que los lectores no consumen los libros universitarios producidos por las instituciones de educación superior. Por lo tanto, es importante fomentar la producción editorial orientada a satisfacer esta demanda.

La planificación de cada aspecto de la actividad editorial favorecerá el funcionamiento y hará más sencillo el cumplimiento de metas, objetivos y políticas preestablecidas. Los criterios de racionalidad económica, financiera y editorial deberán guiar las políticas editoriales y la construcción del catálogo.

Para el logro de los objetivos de crecimiento

de la actividad se vuelve necesario incrementar el apoyo y el compromiso de las autoridades universitarias y de los otros actores políticos involucrados con el proyecto editorial, de ese modo las editoriales podrán cumplir con su misión de generar y difundir cultura, brindar herramientas de estudio y colaborar con la circulación del conocimiento hacia el seno de la institución y hacia de la sociedad que las alberga. ■

■ Estudios del IESALC sobre Editoriales Universitarias

Argentina	Leandro de Ságestizabal (2002) <i>Informe sobre la situación y perspectivas de las Editoriales Universitarias en Argentina</i>
Brasil	José Castilho Marques Neto (2003) <i>Editoras Universitárias Brasileiras Estudo Exploratório</i>
Chile	Reinaldo Sapag Chain (2003) <i>Informe sobre la situación y perspectivas de las editoriales universitarias en Chile</i>
Colombia	Stella Valbuena de Fierro (2003) <i>Balance de la actividad editorial universitaria en Colombia, 1998 – 2002</i>
Cuba	Elsa Rodríguez Castellanos (2004) <i>Situación actual y perspectivas de las editoriales universitarias en Cuba</i>
Ecuador	Marcelo Larrea (2004) <i>Situación y perspectivas de las editoriales universitarias en el Ecuador. Un estudio exploratorio</i>
México	Virginia Careaga Covarrubias (2004) <i>Producción editorial en las universidades mexicanas</i>
República Dominicana	Alejandra Liviano y Marcos Villaman (2003) <i>Políticas editoriales universitarias</i>
Uruguay	Jorge Mascheroni (2004) <i>Editoriales universitarias en Uruguay</i>
Venezuela	Luis Villarroel (2004) <i>Diagnóstico de las editoriales universitarias en Venezuela</i>
América Latina	Richard Uribe, Santiago Guerrero, Robert Max Steenkist (2005) <i>La edición de libros en las universidades de América</i>
Centroamérica	Secretaría Permanente CSUCA (2003) <i>Situación de las editoriales universitarias de Centroamérica</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

Anexo 1

Estudio diagnóstico: estadísticas de Educación Superior en América Latina y el Caribe

Celina Curti

Presentación

Bien es sabido que un buen sistema de información, cualitativa y cuantitativa, colabora a captar más acabadamente la realidad de la Educación Superior, tanto en lo relativo a la participación de los distintos actores que la integran, como en cuanto a los cambios que se producen dentro del sistema. Contar con estadísticas del nivel de educación superior (ES), que permitan describir cuantitativamente las distintas realidades de los países de América Latina y el Caribe en dicha materia, resulta indispensable para profundizar en los diagnósticos, establecer parámetros comparativos entre los distintos sistemas de educación superior y sentar bases ciertas para la formulación y seguimiento de políticas públicas.

Como fase previa para la conformación de un Programa Regional de Indicadores sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe se realizó un diagnóstico de la situación de la producción de estadísticas del nivel de educación superior en la región¹. En las líneas que siguen se aporta una mirada comparativa del estado de situación de la generación de estadísticas de educación superior en los países de América Latina y el Caribe, se detectan fortalezas y debilidades en dichos sistemas y se formulan recomendaciones de alcance regional que permitan conformar sistemas de información homogéneos en sus estructuras y definiciones, para así poder captar realidades heterogéneas.

1. La recopilación de información para este diagnóstico se realizó a través de un cuestionario enviado a los organismos nacionales responsables de la educación superior. Los datos utilizados en este capítulo corresponden a las respuestas obtenidas por parte de los funcionarios responsables de las estadísticas en cada país. Se incluyen datos de los países que respondieron el cuestionario: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay

Las oficinas encargadas de la producción de estadísticas

Dada la heterogeneidad de los Sistemas de Educación Superior de la región, un primer paso para entender la situación de la producción de estadísticas pasa por contar con una descripción de las distintas composiciones institucionales de cada sistema, para después poder ubicar allí las oficinas encargadas de las estadísticas del sector.

Como puede verse en el Cuadro 1, la segmentación de los sistemas y la diferenciación de responsabilidades dificultan en algunos casos la generación de las estadísticas de la Educación Superior en su conjunto. En una mirada global, pareciera que hay una primera diferenciación física entre las dependencias que recopilan estadísticas universitarias y las que no lo son. Una segunda diferenciación se da entre las dependencias responsables de las estadísticas universitarias públicas y los responsables de la recopilación, procesamiento y difusión de estadísticas de las universidades privadas. En general se cuenta con información más detallada acerca de las estadísticas universitarias públicas.

Los órganos gubernamentales con responsabilidades sobre la educación superior pueden ser una Dirección Nacional (Panamá y El Salvador), un Viceministerio (el caso de Colombia y Bolivia), una División (Chile) dependientes del Ministerio de Educación o un Ministerio de Educación Superior, como en Cuba y Venezuela. Mientras en otros países el Ministerio de Educación no tiene funciones de coordinación sobre la educación superior en general o sobre la educación universitaria en particular.

En Costa Rica existe la Oficina de Planificación de la ES, dependiente del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), con especial atención a las universidades públicas, y en Ecuador el Consejo

■ Cuadro 1 Sin nombre

País	Organismos Nacionales de Educación Superior	Composición Institucional del Sistema de Educación Superior	Organismos encargados de las Estadísticas de la Educación Superior
Argentina (2003)	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT). Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)	<i>Sistema Universitario:</i> 38 Universidades Nacionales 41 Universidades Privadas 6 Institutos Universitarios Estatales 13 Institutos Universitarios Privados 1 Universidad Provincial <i>Sistema No Universitario:</i> 610 Institutos estatales de formación docente 494 institutos de formación docente de gestión privada 404 Institutos estatales de formación técnico-profesional 702 Institutos privados de formación técnico profesional 94 institutos estatales que imparten formación técnico-profesional y docente 77 institutos estatales que imparten formación técnico-profesional y docente	Las estadísticas universitarias se recopilan, analizan y difunden en el PROGRAMA MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACION UNIVERSITARIA (PMSIU) dependiente de la SPU. Las estadísticas universitarias referidas a las actividades de investigación en las universidades nacionales corresponden al PROGRAMA DE INCENTIVO A DOCENTES INVESTIGADORES DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES. Dependiente de la SPU. Las estadísticas no universitarias corresponden a la Red Federal de Información Educativa, DIRECCION NACIONAL DE INFORMACION Y EVALUACION (DINIECE) dependiente de la Secretaría de Educación del MECYT.
Bolivia (2004)	Ministerio de Educación. Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (VESCyT). Dirección General de Educación Universitaria y Postgrado (DGEUP) Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB)	15 Universidades públicas 36 Universidades privadas	El sistema de estadísticas de educación superior trabaja en base a un modelo Data Warehouse donde las bases de datos con las que interactúa son los sistemas de información universitarios. La información correspondiente a las universidades públicas- es centralizada por el CEUB. La información correspondiente a las universidades privadas se localiza en la DGEUP dependiente del VESCyT. Existe una dependencia denominada SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.
Chile (2005)	Ministerio de Educación (MINEDUC) Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)	<i>Sistema Universitario:</i> 25 Universidades del Consejo de Rectores (16 estatales y 9 privadas) que reciben fondos públicos. 38 Universidades privadas independientes. <i>Sistema No Universitario:</i> 47 Institutos profesionales privados independientes 111 centros de formación técnica privados independientes	La recopilación, análisis y difusión de estadísticas de Educación Superior depende del DEPARTAMENTO DE POLITICAS FINANCIERAS Y ESTUDIOS (DIVISION DE EDUCACION SUPERIOR del MINEDUC).

Nacional de Educación Superior (CONESUP) es autónomo. En Nicaragua el Consejo Nacional de Universidades (CNU) también es autónomo y responsable de la educación superior del país. En los casos de Honduras y Guatemala la responsabilidad de conducción de la educación superior recae en la principal Universidad pública (la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y la Universidad de San Carlos de Guatemala respectivamente).

La dependencia más frecuente de las Oficinas

que recopilan estadísticas de educación superior es el Ministerio de Educación del país. Este es el caso de Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Panamá y Uruguay, pero sólo en los casos que se detallan a continuación la denominación de la Oficina hace referencia directa a la Estadísticas de Educación Superior:

- Cuba: Grupo de Estadísticas de Educación Superior.
- El Salvador: Gerencia de Evaluación e Información Estadística de Educación Superior.

■ Cuadro 1 (continuación) Sin nombre

País	Organismos Nacionales de Educación Superior	Composición Institucional del Sistema de Educación Superior	Organismos encargados de las Estadísticas de la Educación Superior
Colombia (2004)	Ministerio de Educación Nacional. Viceministerio de Educación Superior	<i>Universidades e Instituciones Universitarias:</i> 73 públicas 137 privadas <i>Instituciones tecnológicas y técnicas profesionales:</i> 34 públicas 83 privadas	La centralización de las estadísticas de Educación Superior está a cargo de la SUBDIRECCIÓN DE ANALISIS DE LA EDUCACION SUPERIOR (Dirección de Apoyo y Seguimiento a la Educación Superior- VES-MEN).
Costa Rica (2004)	Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP)	<i>Sistema Universitario Superior:</i> 4 Universidades públicas 50 Universidades privadas <i>Educación parauniversitaria:</i> 60 instituciones públicas 7 instituciones privadas	La OPES, a través de sus distintas unidades recopila información sobre la educación superior, especialmente de las universidades estatales. No hay un sistema de estadísticas claramente establecido para la educación superior privada.
Cuba (2004)	Ministerio de Educación Superior	54 Centros de Educación Superior 10 Facultades y filiales independientes	La oficina encargada de las estadísticas de Educación Superior es el GRUPO DE ESTADISTICA DE EDUCACION SUPERIOR. Está ubicada en el Ministerio de Educación Superior, Dirección de Economía y Planificación. Se cuenta con un Sistema de Información Estadístico establecido a través del Sistema de Información de Estadística Nacional (SIEN) y un Sistema de Información Estadístico Complementario (SIEC).
Ecuador (2004)	Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)	Sistema universitario: 28 Universidades públicas 9 Universidades particulares cofinanciadas 28 Universidades particulares autofinanciadas Sistema superior no universitario: 138 instituciones públicas 16 particulares cofinanciadas 183 particulares autofinanciadas	La Dirección Académica del CONESUP recopila información sobre graduados, carreras de pregrado, carreras de postgrado, proyectos académicos de pregrado y postgrado, creación de nuevas universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos. La Dirección Financiera del CONESUP, recopila información sobre estudiantes matriculados, número de docentes y personal no docente e información sobre el presupuesto institucional de las universidades y escuelas politécnicas que reciben rentas por parte del estado.

■ Argentina: Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitario.

En el caso de Argentina si bien existe una dependencia dentro del Ministerio de Educación encargada de la Educación Superior (la Secretaría de Políticas Universitarias), sólo recopila estadísticas universitarias (públicas y privadas). Las estadísticas de ES no universitarias se recopilan en otra dependencia de la Secretaría de Educación.

En Guatemala y Honduras, conforme con la estructura institucional del sistema, las estadísticas se recopilan por las Universidades rectoras de la educación superior nacional.

De los países considerados aquí, destacan

dos casos: el de Uruguay, que en una misma oficina centraliza todas las estadísticas educativas y el de Panamá, donde las estadísticas de ES se centralizan en la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo y no en el Departamento de Estadística dependiente de la Dirección Nacional de ES.

Personal a cargo de las oficinas y equipamiento

En la mayoría de los países incluidos en el estudio, quien está a cargo de la OFICINA posee estudios de postgrado aunque, en muy pocos países,

■ Cuadro 1 (continuación) Sin nombre

País	Organismos Nacionales de Educación Superior	Composición Institucional del Sistema de Educación Superior	Organismos encargados de las Estadísticas de la Educación Superior
El Salvador	Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Educación Superior.	Universidades: 1 Pública 25 Privadas Institutos especializados: 1 Público 6 Privados Institutos tecnológicos: 5 públicos 4 privados	La GERENCIA DE EVALUACION E INFORMACION ESTADISTICA DE EDUCACION SUPERIOR, es la oficina que centraliza las estadísticas del sector público y privado. Depende de la Dirección Nacional de Educación Superior del Ministerio de Educación. El sistema de recolección de información del nivel superior es un proceso sistemático establecido en la ley de educación superior de 1995.
Guatemala (2004)	Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) Consejo de la Enseñanza Privada Superior (CEPS)	1 Universidad pública 9 Universidades privadas	La Universidad de San Carlos de Guatemala centraliza la información referida a la Educación Superior. En dicha institución existe un Departamento de Registro y Estadística, Sección de Estadística, que abarca la información referida a los estudiantes de pregrado, grado y postgrado de dicha universidad. Es decir, sólo se recopilan estadísticas universitarias públicas.
Honduras (2002)	Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Consejo de Educación Superior.	Universidades: 3 públicas 7 privadas Escuelas: 1 pública 1 privada Institutos: 1 público Centros especializados: 2 privados	La Dirección de Educación Superior lleva las estadísticas de todos los Centros de Educación Superior de Honduras, quienes facilitan el 70% de la información requerida, según datos ofrecidos por esta dependencia. Se considera que se está en proceso de consolidar el sistema de estadísticas.

relacionados con la Estadística. También se ha detectado la existencia de pocos técnicos y profesionales estadísticos en los equipos de trabajo de las Oficinas, de hecho entre las necesidades de corto plazo más señaladas está la incorporación de analistas estadísticos, así como la de informáticos y de un puesto específico para análisis de finanzas.

En general, el personal que se desempeña en las oficinas que centralizan información estadística, no ha recibido suficiente capacitación. Cuando se ha recibido, el énfasis ha sido puesto en la capacitación informática más que en cursos de desarrollo teórico de temas estadísticos aplicados.

Hay una notoria necesidad de capacitación en el manejo de softwares estadísticos que permitan el manejo y análisis de los datos, manejo de bases de datos y uso de tecnologías WEB. Así mismo, se detecta la necesidad de capacitación

en análisis e interpretación de datos estadísticos, análisis multivariado y técnicas estadísticas para efectuar proyecciones. También se menciona la necesidad de recibir capacitación para generar instrumentos de captación de información de ES (cuestionarios apropiados) y uso de sistemas georeferenciales.

Otra necesidad de capacitación detectada es la referida a la identificación y diseño de indicadores educativos del nivel superior, que permitan medidas de la calidad y un monitoreo apropiado.

En general todas las oficinas cuentan con equipamiento informático, aunque pareciera que en algunas (por el número declarado) serían insuficientes o necesitan mejorarlo. Pocas oficinas cuentan con software estadístico apropiado. Entre las necesidades de corto plazo se señala frecuentemente la de disponer de sistemas automatizados para el análisis estadístico, recolección y procesamiento de encuestas, así

■ Cuadro 1 (continuación) Sin nombre

País	Organismos Nacionales de Educación Superior	Composición Institucional del Sistema de Educación Superior	Organismos encargados de las Estadísticas de la Educación Superior
Nicaragua (2003)	Consejo Nacional de Universidades (CNU)	<p><i>Sistema Universitario:</i> 4 Universidades Públicas 40 Universidades privadas</p> <p><i>Sistema No Universitario:</i> 45 instituciones públicas 29 instituciones privadas</p>	<p>La Ley de Autonomía Universitaria establece que la entidad responsable de las estadísticas de toda la educación superior es el CNU.</p> <p>Aún no se ha logrado incorporar las estadísticas de las universidades privadas en los informes publicados por el Consejo Nacional de Universidades (CNU).</p>
Panamá (2004)	Ministerio de Educación Consejo de Rectores de Panamá	<p><i>Educación Superior Universitario:</i> 4 Universidades públicas 28 Universidades privadas</p> <p><i>Centros de Enseñanza Superior:</i> 8 Institutos públicos 31 Institutos privados</p>	<p>En el Ministerio de Educación, existe la Dirección Nacional de Educación Superior.</p> <p>En dicho Ministerio hay un Departamento de Estadística, pero la información referida a las estadísticas de Educación Superior es suministrada por la Sección de Estadísticas Sociales, Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá.</p>
Uruguay (2003)	Ministerio de Educación y Cultura (MEC) Consejo de Rectores de Universidades del Uruguay (CRU)	<p><i>Instituciones Universitarias:</i> 1 Universidad pública 4 Universidades privadas 3 Institutos universitarios públicos 7 Institutos Universitarios privados</p> <p><i>Instituciones no universitarias:</i> 33 establecimientos de formación docente 1 Escuela de la Magistratura 11 Instituciones terciarias públicas no autónomas 3 institutos terciarios privados</p>	<p>Las estadísticas de educación superior son parte del sistema integrado de estadísticas del sector educación. El Departamento de Estadística de la Dirección de Educación del MEC compila y elabora las estadísticas de educación correspondientes a todos los niveles educativos, incorporando la información proveniente de todas las instituciones públicas y privadas.</p>
Venezuela (2005)	Ministerio de Educación Superior (MES) Consejo Nacional de Universidades (CNU). Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)	<p>Universidades: 22 Universidades Nacionales 27 Universidades privadas</p> <p>Institutos y Colegios Universitarios: 51 Institutos y Colegios Universitarios oficiales 69 Institutos y Colegios Universitarios privados</p>	<p>OPSU-CNU centralizan las estadísticas de toda la educación superior.</p>

como el mejoramiento del equipamiento informático que poseen.

Actividades que realizan las oficinas de estadística.

En la mayoría de los países consultados, las oficinas encargadas de centralizar las estadísticas de educación superior, definen la metodología: desde la elaboración de objetivos, generación de la información, su recopilación y hasta su difusión.

La recopilación de la información se realiza en casi todos los países consultados, en formato electrónico. En algunas oficinas se dispone de software especializado para recopilar la información y se integra la misma en una Base de Datos central.

Con referencia a la consistencia de la información, hay algunos países en que el mismo software de captura de la información tiene incorporadas funciones de consistencia, razón por la cual se produce una primera verificación de consistencia en el mismo lugar de recopilación de la información. En otros casos, la consistencia de los datos se realiza en la Oficina que centraliza la misma. Allí las pruebas de consistencia pueden hacerse automática o manualmente mediante la comparación de series anteriores de la misma información.

En todos los países incluidos en este diagnóstico se realiza el análisis de la información recopilada (construcción de la información en tablas y cuadros para su posterior publicación). Los niveles de análisis abarcan la construcción de indicadores

y elaboración de proyecciones.

En todos los países la difusión de las estadísticas de educación superior se realiza a través de publicaciones impresas. En la mayoría, constituyen Anuarios de publicación periódica. Casi todos difunden estas estadísticas en la WEB (del Ministerio o de la propia dependencia).

En algunos países las oficinas de estadística realizan también estudios referidos a información presupuestaria, como en el caso de Chile que participa en la elaboración del presupuesto de la ES y la acreditación socioeconómica de estudiantes.

Interacción entre las oficinas de estadística

Salvo el caso de Argentina y Uruguay que participan en reuniones del MERCOSUR, el resto de las oficinas nacionales de estadística no participa de reuniones regionales. En el MERCOSUR –donde mantienen reuniones periódicas–, se ha definido un sistema de indicadores y un sistema de comunicación e información del Sector Educativo.

Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Paraguay, Perú y Jamaica participan del Proyecto Mundial de Indicadores (WEI) UNESCO/OECD.²

Costa Rica y Cuba dicen participar de reuniones regionales. Las oficinas de Guatemala y Honduras se relacionan con México. Guatemala también con Argentina, Cuba y España. Argentina también con Bolivia.

La necesidad de pasantías y consultorías para mejorar el sistema de estadísticas de educación es señalada por los responsables de las oficinas de algunos países.

Matriz de información disponible en cada país

Alumnos

Todos los países respondientes recopilan anualmente información referida a alumnos (matrícula) y nuevos inscriptos y se publican también anualmente. Las variables por las que están caracterizadas

2. El Programa Mundial de Indicadores Educativos, WEI, comenzó en 1997 con el fin de explorar metodologías para el desarrollo de indicadores educativos; la construcción de indicadores relevantes para la formulación y evaluación de las políticas educativas de los países; así como conocer el estado de la educación desde una perspectiva comparativa. Participan en este proyecto 19 países: Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Jordania, Malasia, Paraguay, Perú, Filipinas, Rusia, Sri Lanka, Tailandia, Túnez, Uruguay y Zimbabwe. Ver: www.uis.unesco.org

estas poblaciones no son homogéneas en todos los países.

Con respecto a la antigüedad de las series, Argentina y Chile comienzan casi en la misma época. Les sigue Ecuador en 1988 y Uruguay en 1990. Argentina comienza con las estadísticas universitarias privadas en 1994 y sobre educación superior no universitaria en 1996.

En América Central, Costa Rica es el país con más antigüedad en la construcción de series de alumnos, 1941. Le sigue Panamá desde 1945 y Guatemala lo hace desde 1962. Con muchos años de diferencia, desde 1997, Honduras y El Salvador disponen de series de matrícula. Cuba dispone de series de información desde 1959.

Egresados

Con respecto a la construcción de series estadísticas de egresados, con excepción de Chile que comenzó dicha medición desde el año 1994, todos los otros países tienen series de antigüedad coincidente de alumnos y egresados.

Es de destacar que Costa Rica recopila cada tres años información referida al mercado laboral de los graduados (desde 1986) y de los empleadores (desde 2001).

Docentes

Las estadísticas de docentes constituyen series que tienen una duración coincidente con las de egresados y alumnos. La recopilación de la información es anual y su difusión también, salvo en el caso de Chile y Costa Rica que no se difunden esos datos.

Docentes-investigadores y proyectos de investigación

La generación de estadísticas referidas a docentes investigadores y proyectos de investigación, ha comenzado a implementarse más recientemente.

En Argentina, a través del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, se ha sistematizado su medición desde 1994. En Educación Superior No Universitaria se les solicita a los docentes “las horas cátedra dedicadas a investigación”, desde 1997. Nada acerca de proyectos.

Chile difunde estadísticas sobre los proyectos de investigación y los montos destinados a los mismos, desde 1982, a través del CONICYT. Costa Rica, El Salvador y Honduras disponen de series de docentes investigadores desde 1996 y 97. Honduras recopila información sobre proyectos

de I+D desde 1997.

El resto de los países no brindaron información al respecto, posiblemente porque no sea información que se recopila y difunde a través de la Oficina respondente.

Extensión y Gestión

Recién desde hace aproximadamente 10 años a la fecha, los países respondentes han comenzado a sistematizar información referida a programas de extensión que se realizan en las instituciones de ES.

Información presupuestaria

Panamá difunde datos presupuestarios desde 1973 y Costa Rica desde 1989, El Salvador y Honduras, desde 1997. Cuba los difunde desde 1985. En Argentina se publican anualmente desde 1994 y en Uruguay desde el 2000.

Cálculo de Indicadores

Indicadores que se calculan

En general los indicadores se construyen con información proveniente de la matrícula y con los egresados. El Salvador y Honduras calculan una batería importante de indicadores.

Uno de los indicadores que se calcula en varios países es “la tasa bruta de escolarización”, aun cuando no se usa una definición unificada.

En Argentina, se calcula la duración media de las carreras del sector universitario. En Panamá, indicadores referidos al gasto.

El único país que declaró elaborar indicadores de deserción es Guatemala. Cuba indaga sobre la “eficiencia académica”.

Indicadores que el país considera conveniente calcular.

Un tema que la mayoría de los países declaró necesario abordar es el de la deserción y el cálculo de indicadores que midan la calidad de la educación.

Tabla, clasificaciones en uso.

En general, las tablas en uso en los distintos países son las que clasifican Áreas del Conocimiento y Disciplinas. También las que codifican títulos o carreras. A nivel internacional algunos países utilizan la CINE 97/ WEI-OECD.

Pocos países respondieron este ítem. Es de suponer que deben utilizar algunas Tablas o Clasificaciones, al menos de índole nacional, para

la distribución estadística de la información, pero no lo han declarado.

Relevamientos de carácter nacional (últimos 25 años).

Argentina realizó un censo de estudiantes universitarios en 1994 y otro de docentes y establecimientos educativos de todos los niveles menos el universitario, en el mismo año. Este último censo se realizó nuevamente en 2004.

Hay antecedentes de obtención de información referida al nivel de educación superior, a través de Encuestas de Hogares o de Censos Nacionales de Población. En Argentina, en el año 1998, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, incluyó un módulo especial sobre educación, que incluía todos los niveles educativos. En Cuba se realizó un Censo de Población y Vivienda en el año 1980 y otro en el año 2002, ambos incluyeron información relacionada con la Educación Superior.

Otras fuentes de información para el cálculo de indicadores.

La información complementaria que en general utilizan en las OFICINAS para la elaboración de indicadores y de estudios especiales, proviene de los Institutos Nacionales de Estadística, a través de los Censos Nacionales de Población y las Encuestas de Hogares.

Los principales organismos usuarios de información en cada país

En general las oficinas suministran información a las universidades, centros de investigación, los ministerios de educación nacionales, los ministerios provinciales de educación, a la prensa, los Institutos Nacionales de Estadística, organizaciones no gubernamentales y el sector productivo.

Organismos internacionales o regionales usuarios de información.

El organismo internacional que más demanda información de las oficinas de estadística es el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). En relación con la cumplimentación del cuestionario de UIS se reportan dificultades para adecuar conceptualmente algunas variables que se solicitan y responder en los tiempos solicitados de entrega del cuestionario. Se evidencia que en algunos países no se dispone de alguna información que se

solicita y problemas para adaptarse a la clasificación CINE 97. No en balde, entre las necesidades de capacitación aparece el requerimiento de mayor dominio sobre los procedimientos estadísticos utilizados por la UNESCO y el uso de la desagregación del CINE – 97.

Argentina provee información también a OECD y Unión Europea. Chile y Panamá también declararon proveer información al BID y Banco Mundial.

Relación con el máximo organismo de estadísticas del país.

Todos los países respondientes coinciden en caracterizar como estrecha relación entre las oficinas de estadística de la educación superior y la Oficina Central de Estadísticas del país. En todos los casos les suministran información que es difundida a través de los Anuarios Nacionales de Estadísticas de los países.

Recomendaciones

Para avanzar en el objetivo propuesto por el IESALC de implementar un Programa Regional de Indicadores de la Educación Superior, surgen las siguientes recomendaciones del diagnóstico presentado:

1. Es indispensable fomentar el acercamiento entre las oficinas encargadas de la recopilación de las estadísticas de ES, a fin de:
 - Intercambiar experiencias y conocer sistemas estadísticos utilizados en ES en otros países para enriquecer los propios.
 - Acordar metodologías y definiciones comunes para posibilitar estudios comparativos entre países de América Latina y el Caribe.
 - Acordar tablas y codificaciones de uso común entre varios países, en la medida que las particularidades del país lo permitan.
 - Acordar un conjunto de Indicadores de ES comunes para todos los países.

En este sentido, es aconsejable la realización de reuniones regionales con una coordinación general para toda el área de América Latina y el Caribe. Esto permitiría compartir entre los países particularidades regionales, manteniendo una metodología homogénea para toda el área que asegure la posibilidad de disponer de información agregada para la totalidad de los países, así como permitiría la comparación entre los países y regiones.

2. Establecer un plan de capacitación para el personal que se encuentra directamente involucrado en la generación, análisis y difusión de estadísticas de educación superior, en las Oficinas de los países de América Latina y el Caribe, consistente en:
 - Softs estadísticos y la disponibilidad y actualización permanente de los mismos.
 - Cursos de métodos y aplicaciones estadísticas, -como es el análisis multivariado-, para el análisis de las estadísticas de ES.
 - Indicadores de Educación Superior, que permitan el monitoreo de la misma, así como la medición de su calidad.
 - Mejoramiento de la generación de Información de Educación Superior.
 - Manejo de Bases de Datos.
 - Capacitación en tecnologías WEB que mejoren la difusión de la información.
3. Se sugiere promover la participación de técnicos y profesionales estadísticos en las Oficinas de los distintos países, a efectos de poder realizar estudios, que requieran de herramientas estadísticas. Esto posibilitaría una planificación más ajustada y una correcta toma de decisiones.
4. Arbitrar los medios a fin que las oficinas dispongan de equipamiento informático pertinente y actualizado.
5. Sensibilizar Las Oficinas encargadas de la recopilación, análisis y difusión de estadísticas de ES, deben generar información que permita monitorear el sistema de ES para la planificación y toma de decisiones. Es decir debe disponerse de información en forma rápida y pertinente, para lo cual los técnicos y encargados de las Oficinas deben estar en permanente contacto con los planificadores y decisores de las políticas educativas. No deben trabajar aislados.
6. Es indispensable mejorar las estadísticas de la educación superior no universitaria y articularlas con las del sector universitario.
7. Así como MERCOSUR ha favorecido el trabajo conjunto de los países que lo componen en el tema de la educación superior, así habría que promover la constitución de regiones compuestas por países que, por cercanías puedan tener vínculos más estrechos periódicamente.
8. Propender al uso de definiciones comunes de variables y de metodologías para asegurar comparaciones y posibilidad de agregación de la información estadística.

Anexo 2

Estadísticas

La preparación de este anexo estuvo a cargo de Humberto J. González S.

Introducción	242
Datos Generales 2003	244
Cuadro 1: Participación en la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Año 2003	244
Cuadro 2: Totales Regionales de Participación en la Educación Superior. 2003	245
Gráfico 1: Matrícula Total de los Sistemas de Educación Superior. Año 2003.....	246
Gráfico 2: Tasa Bruta de Matriculación en Educación Superior 2003.....	247
Gráfico 3: Estudiantes de Educación Superior por cada 10.000 habitantes	248
Gráfico 4: Participación femenina en la matrícula de Educación Superior	249
Gráfico 5: Distribución de la matrícula entre instituciones estatales y privadas. Año 2003.....	250
Cuadro 3: Distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. Año 2002	251
Gráfico 6: Distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. Año 2002.....	251
Serie y proyecciones de participación en la Educación Superior en América Latina y el Caribe (1994-2008)	252
Cuadro 4: Matrícula de Educación Superior en América Latina y el Caribe (1994-2008).....	252
Gráfico 7: Evolución de la matrícula de Educación Superior en América Latina (1994-2003).....	254
Cuadro 5: Variación de la matrícula en América Latina y el Caribe 1994-2003 por sub-períodos	254
Cuadro 6: Tasa Bruta de Matriculación de Educación Superior en América Latina (1994-2008)	255
Gráfico 8: Variación interanual de la población entre 20 y 24 años en América Latina (1995-2003)	256
Gráfico 9: Evolución de la Tasa Bruta de Matriculación de Educación Superior en América Latina (1994-2003).....	256
Cuadro 7: Variación de la Tasa Bruta de Matriculación en América Latina 1994-2003 por sub-períodos	256
Gráfico 10: Tasas Brutas de Matriculación en los países de América Latina 1995, 1999, 2003.....	257
Gráfico 11: Variación de las Tasas Brutas de Matriculación en los países de América Latina. Sub-períodos 1994-99 y 1999-2003.....	257
Cuadro 8: Porcentajes de Matrícula de Educación Superior en los sectores estatal y privado por países (1994-2003)	258
Gráfico 12: Porcentajes de Matrícula de Educación Superior en los sectores estatal y privado (1994-2003)	259
Gráfico 13: Participación del sector privado en la matrícula de Educación Superior (1994-2003)	259
Gráfico 14: Índice de crecimiento acumulado de la matrícula por sectores (América Latina 1994-2003)	260
Gráfico 15: Contribución acumulada al crecimiento de la matrícula por sectores (América Latina 1995-2003).....	260
Gráfico 16: Variación interanual del crecimiento de la matrícula de educación superior por sectores (América Latina 1995-2003)	261
Cuadro 9: Matrícula de Educación Superior Universitaria y No-Universitaria en América Latina por países (1994-2003).....	261

Introducción

Este esfuerzo de recopilación y sistematización de datos constituye un primer ensayo del Sistema de Estadísticas e Indicadores del IESALC. Las fuentes utilizadas para la preparación de este anexo son múltiples. Se partió de la información del Instituto de Estadística de la UNESCO (www.uis.unesco.org), ésta fue completada y contrastada con datos oficiales de los países (cuando esto fue posible) y con datos recopilados por los consultores de IESALC para los informes temáticos realizados en el marco del Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Algunos datos fueron estimados por interpolación cuando los extremos eran próximos y se

han utilizado proyecciones sobre un sector (no universitario o privado) cuando se contaba con referencias sobre los datos de otros sectores. Se aventuran proyecciones 2004-2008, por su utilidad para la visualización de tendencias y como referente de planificación, pese a la conciencia de las incertidumbres a las que naturalmente están sometidas. Para estas proyecciones se ha seguido el método de medias móviles. Los datos y proyecciones de población son los proporcionados por la División de Población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

■ Fuentes utilizadas para los datos de matrícula adicionalmente al Instituto de Estadística de la UNESCO:

Antigua y Barbuda: Vivienne Roberts (2006) National Report on Higher Education in Antigua and Barbuda. IESALC-UNESCO. www.iesalc.unesco.org.ve

Argentina: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Secretaría de Políticas Universitarias): Anuario 99-03 de estadísticas universitarias. www.me.gov.ar

Bahamas: Fielding y Gibson (2005) National report on higher education in the commonwealth of the Bahamas. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Belice: Chan, A. (2005) Belize: National Report on Higher Education. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Bolivia: Rodríguez y Weise (2006) Estudio Nacional sobre Educación Superior en Bolivia. IESALC-UNESCO. Castro R, M. (2004): La educación superior no universitaria en Bolivia. IESALC-UNESCO. www.iesalc.unesco.org.ve

Brasil: Ministerio de Educacao. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira <http://www.inep.gov.br>

Chile: Ministerio de Educación http://compendio.educador.cl/docMatricula/2.1.1_D.xls

Colombia: ICFES La educación superior en la década. Resumen estadístico 1990-1999; Comparativo del total de alumnos matriculados y Estadísticas de la Educación Superior 2002. En: www.mineducacion.gov.co. Botero Álvarez, J. (2005) Cambios en la educación superior, en: Los procesos de acreditación en el desarrollo de las universidades. CINDA, IESALC-UNESCO, Universidad de Los Andes.

Costa Rica: Departamento de Estadística MEP, pueden consultarse en: Mora Alfaro, Jorge (2006) La educación superior no universitaria en Costa Rica. IESALC-UNESCO. www.iesalc.unesco.org.ve Los datos sobre matrícula universitaria son de CONARE.

Cuba: Gutiérrez, Alpízar y León (2004) Estudio sobre el financiamiento de la educación superior cubana. IESALC-UNESCO. www.iesalc.unesco.org.ve

Dominica: Erma Alfed (2005) Dominica National Report on Higher Education. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

El Salvador: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Educación Superior (2005) Resultados de la calificación de instituciones de educación superior 2004.

■ (Continuación) Fuentes utilizadas para los datos de matrícula adicionalmente al Instituto de Estadística de la UNESCO:

Grenada: Bobb-Smith, Y (2005) National Report on higher education in Grenada. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala.

Guyana: Hamilton, E. (2005) Financing og higher education institutions in Guyana. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Honduras: Esperanza Daysi Kocchiu (2006) Educación superior en Honduras: Estudio de los grados asociados. UNESCO-IESALC. www.iesalc.unesco.org.ve Salgado Peña, Ramón U. (2003) Informe Nacional sobre Educación Superior en Honduras. IESALC-UNESCO. www.iesalc.unesco.org.ve Anuario Estadístico del nivel de educación superior en Honduras, N°3 (1998) y N°7 (2002). Hernández, Marlon (2004) Financiamiento de las instituciones de educación superior en Honduras. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

México: Secretaría de Educación Pública www.sep.gob.mx y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) www.anui.es.mx

Nicaragua: Consejo Nacional de Universidades www.cnu.edu.ni

Panamá: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Vielka de Escobar (2005) Estudio sobre la deserción y

repetencia en la educación superior en Panamá. IESALC. www.iesalc.unesco.org.ve

Paraguay: Julio M. Martín (2004) Financiamiento de la educación superior en Paraguay. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Perú: Ministerio de Educación www.minedu.gob.pe y Dirección de Coordinación Universitaria www.universidad.edu.pe

República Dominicana: Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; Vargas Peña (2003) Informe Nacional sobre la Educación Superior en República Dominicana. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Saint Kitts y Nevis: Cleopatra Gittens (2005) A report on Higher Education in St. Kitts and Nevis. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Saint Vincent y las Granadinas: Roberts, V. (2006) National report on higher education in Saint Vincent and The Granadines. IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve

Uruguay: Ministerio de Educación y Cultura- Dirección de Educación (2005) Anuario Estadístico 2004. www.mec.gub.uy ; Martínez Larrechea (2003) La educación superior de Uruguay: inercias y horizontes de cambio. UNESCO-IESALC, Ministerio de Educación y Cultura, www.iesalc.unesco.org.ve

Venezuela: Consejo Nacional de Universidades www.cnu.gov.ve

Datos Generales 2003

■ Cuadro 1 Participación en la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Año 2003

	Matrícula Total	Población (miles)	Población de 20 a 24 años (miles)	Estudiantes de Educación Superior por cada 10.000 hab.	Tasa Bruta de Matriculación (Matrícula/Pob. 20 a 24 años)	Participación Femenina en la Matrícula
					%	%
Antigua and Barbuda	1.867	73,0	6,6	256	28,1%	...
Argentina	2.010.830	37.870,0	3.351,4	531	60,0%	59,3%
Bahamas	6.369	314,0	27,0	203	23,6%	...
Barbados	8.003	270,0	20,9	296	38,2%	71,8%
Belize	4.338	256,0	25,8	169	16,8%	...
Bolivia	312.769	9.025,0	809,3	347	38,6%	45,0%
Brasil	3.887.022	182.470,0	17.120,5	213	22,7%	56,4%
Chile	567.114	15.929,0	1.227,9	356	46,2%	48,0%
Colombia	1.035.006	44.562,0	4.039,9	232	25,6%	51,3% (2002)
Costa Rica	170.423	4.167,0	393,9	409	43,3%	53,1% (2002)
Cuba	273.588	11.306,0	720,6	242	38,0%	61,8% (2002)
Dominica	1.420	79,0	7,2	180	19,8%	...
Ecuador	286.954	12.843,0	1.295,9	223	22,1%	...
El Salvador	116.521	6.638,0	659,0	176	17,7%	54,8%
Grenada	2.533	80,0	7,3	317	34,8%	60,1%
Guatemala	218.466	12.084,0	1.186,7	181	18,4%	...
Guyana	11.135	765,0	78,2	146	14,2%	...
Haiti	...	8.827,0	...	...	...	...
Honduras	120.012	7.001,0	677,1	171	17,7%	55,9%
Jamaica	45.770	2.651,0	254,8	173	18,0%	69,9%
México	2.322.781	103.301,0	9.723,6	225	23,9%	48,7%
Nicaragua	104.403	5.268,0	550,9	198	19,0%	54,3%
Panamá	132.167	3.116,0	261,9	424	50,5%	60,6%
Paraguay	108.812	5.922,0	551,5	184	19,7%	51,15% (2002)
Perú	871.145	27.148,0	2.629,4	321	33,1%	44,6% (2002)
República Dominicana	293.169	8.819,0	797,7	332	36,8%	65,0% (2002)
Saint Kitts and Nevis	658	42,0	4,0	157	16,5%	61,7%
Saint Lucía	...	149,0	15,2	...	...	...
St. Vincent and the Grenadines	1688	120,0	11,5	141	14,7%	66,2%
Suriname	5186	436,0	44,2	119	11,7%	67,2% (2001)
Trinidad and Tobago	12.316	1.303,0	133,7	95	9,2%	61,1%
Uruguay	105.268	3.408,0	260,0	309	40,5%	61,0% (1999)
Venezuela	997.662	25.672,0	2.372,6	389	42,0%	60,3% (1999)

Fuentes: Datos de población. CEPAL_CELADE. Datos de matrícula: Ministerios de Educación y otros organismos nacionales, Instituto de Estadística de la UNESCO, Informes Nacionales IESALC-UNESCO. Nota: Los datos en cursivas son estimaciones de IESALC-UNESCO.

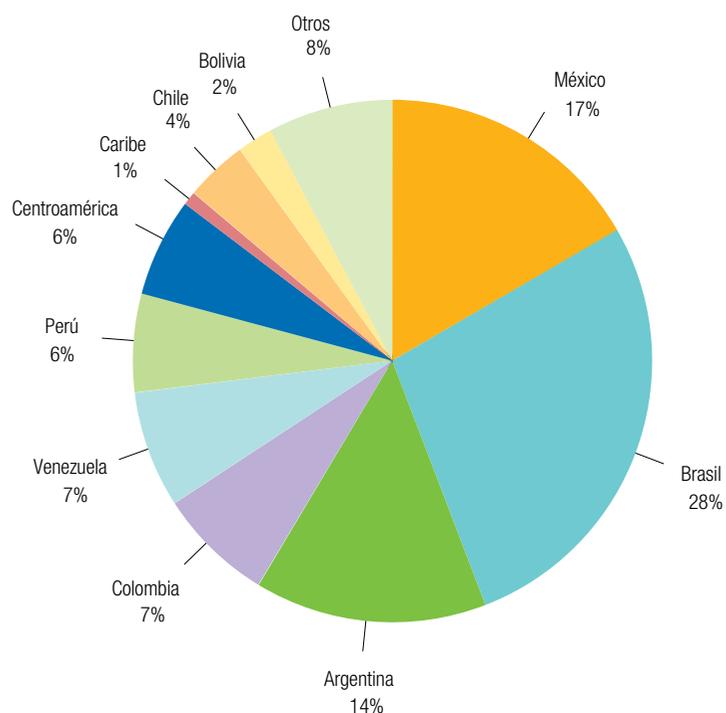
■ Cuadro 2 Totales Regionales de Participación en la Educación Superior. 2003

	Matrícula	Población (en miles)	Población 20-24 años (en miles)	Estudiantes de Educación Superior por cada 10.000 habitantes	Tasa Bruta de Matriculación (Matrícula/ Población 20-24)	Porcentaje de participación femenina en la matrícula
Total América Latina y el Caribe	13.991.517	541.914	49.266	259	28,5%	54,4%
Total América Latina	13.896.522	526.549	48.630	265	28,7%	54,3%
Total Caribe	94.995	6.389	621	149	15,3%	68,0%

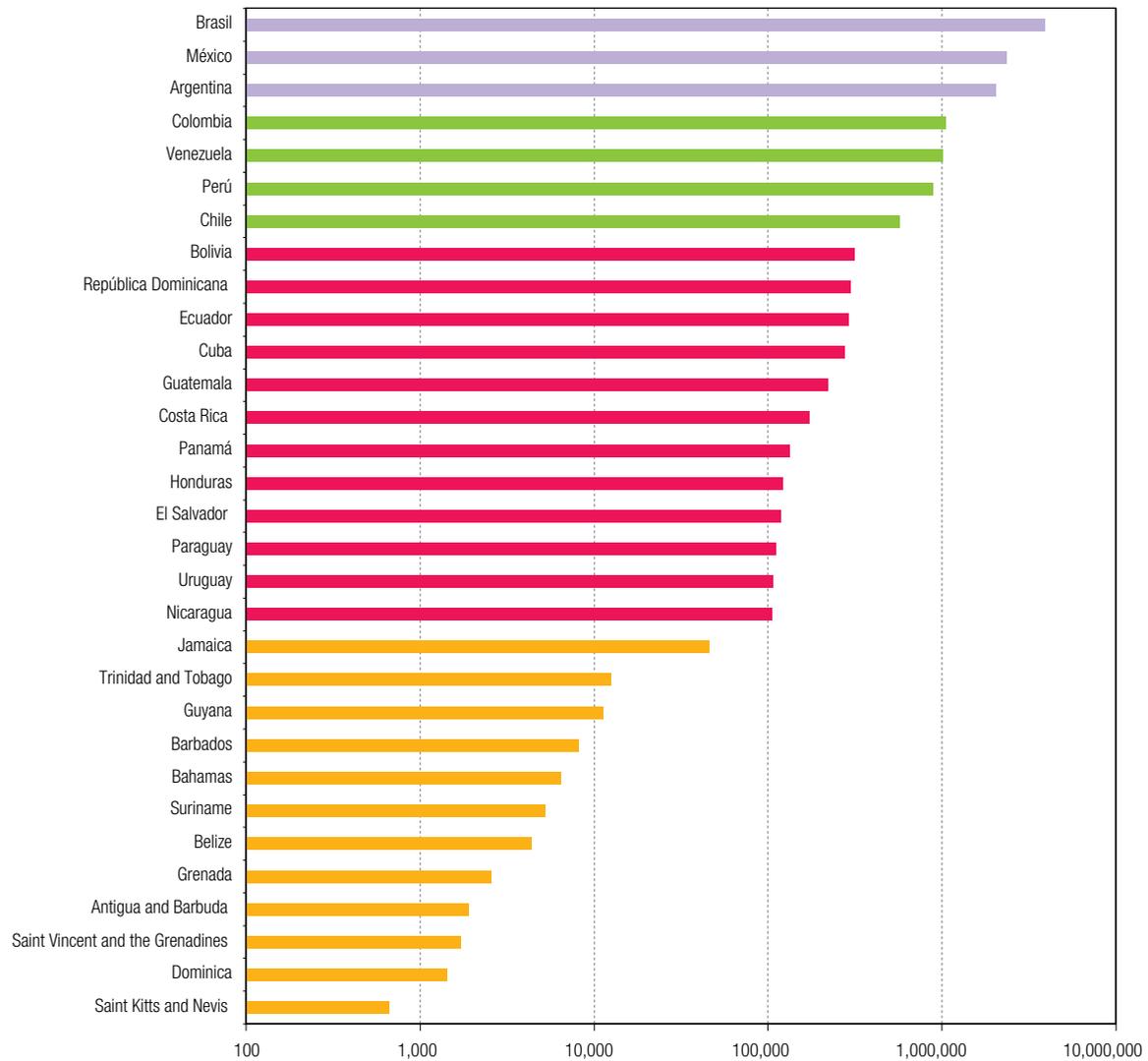
	Tasa Bruta de Matriculación		Participación Femenina en la Matrícula	
	1.998	2.001	1.998	2.001
Mundo	20,7%	23,2%	...	...
Países desarrollados	45,6%	54,6%	59,2%	64,3%
Países en transición	30,2%	36,5%	53,3%	50,5%
Países en desarrollo	10,2%	11,3%	...	56,1%
América del Norte y Europa Occidental	50,3%	57,0%	57,1%	51,7%

Fuente: UNESCO, Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2005.

■ El 60% de la matrícula de educación superior en ALC (2003) se concentra en 3 países: Brasil, México y Argentina

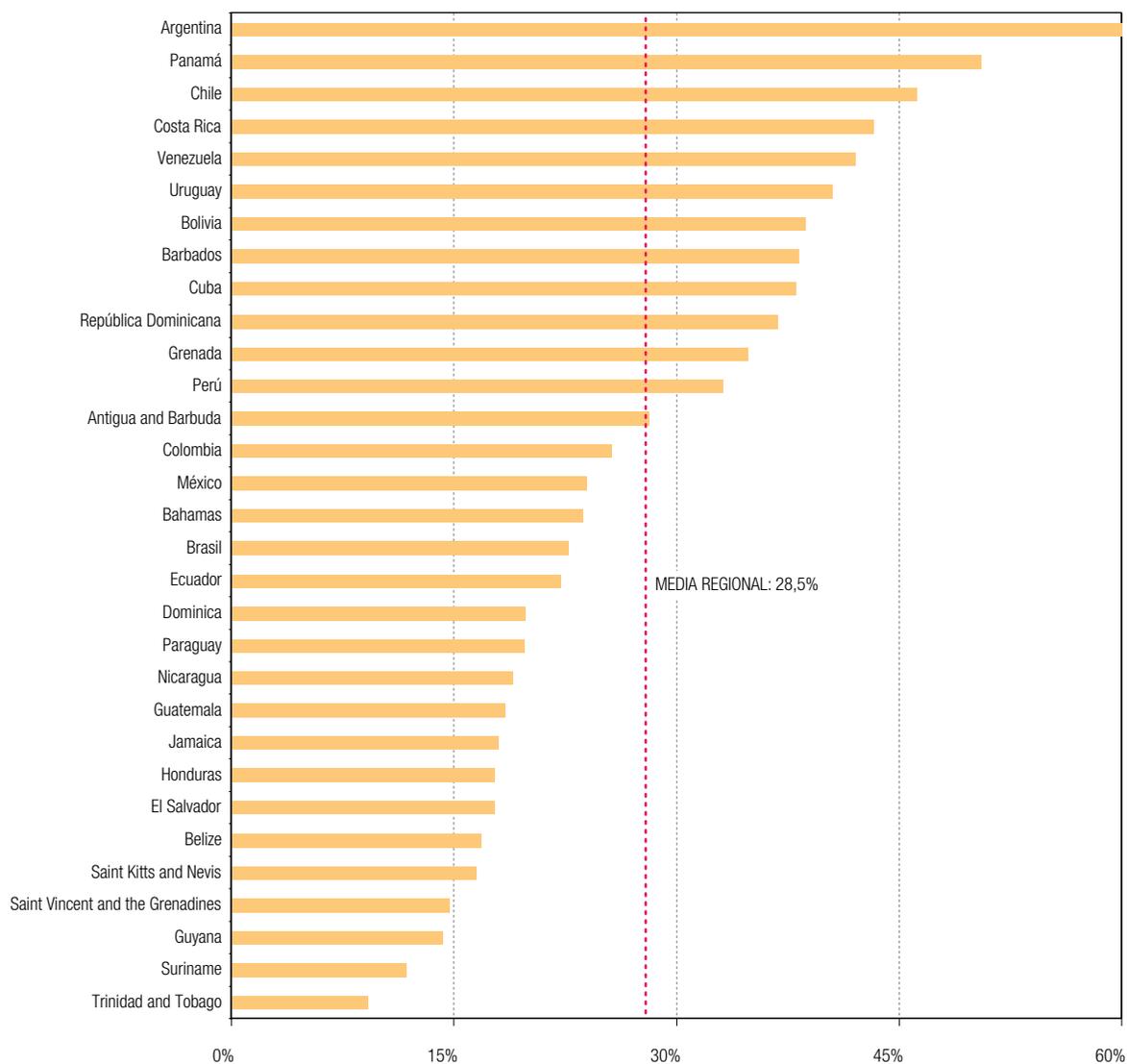


■ Gráfico 1 Matrícula Total de los Sistemas de Educación Superior. Año 2003.



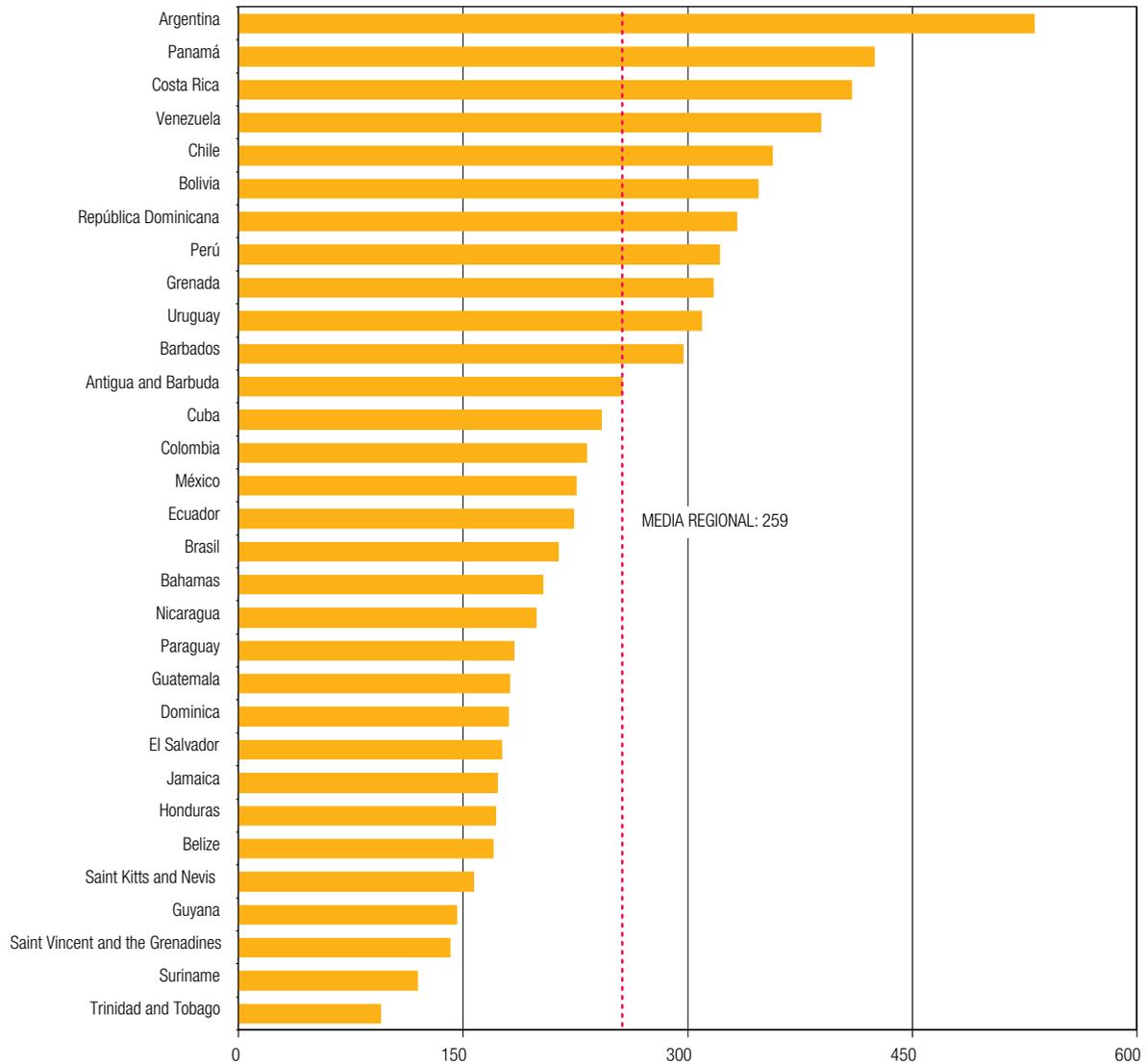
Más de 2 millones de estudiantes	Brasil, México, Argentina
Entre 500.000 y 1,5 millones de estudiantes	Venezuela, Colombia, Perú, Chile
Más de 100 mil y menos de 500 mil estudiantes	Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Cuba, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador, Paraguay, Uruguay, Nicaragua.
Menos de 100 mil estudiantes	Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana, Barbados, Bahamas, Surinam, Belice, Grenada, Antigua y Barbuda, Saint Vincent y Las Granadinas, Dominica, Saint Kitts y Nevis

■ Gráfico 2 Tasa Bruta de Matriculación en Educación Superior 2003. Matrícula Total/Población entre 20 y 24 años.



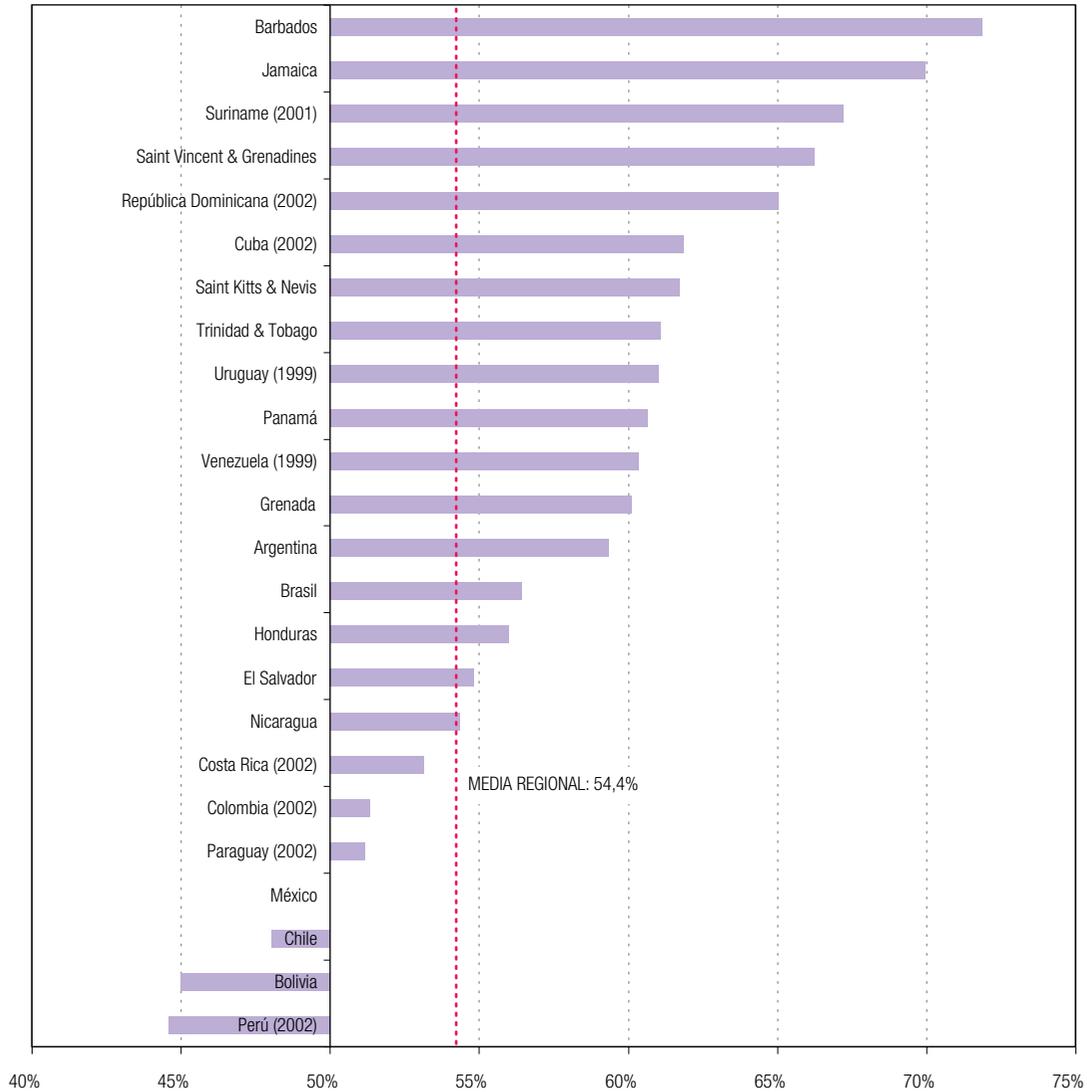
TBM mayor de 45%	Argentina, Panamá, Chile
TBM entre 30% y 45%	Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Barbados, República Dominicana, Grenada, Perú, Cuba.
TBM mayor de 15% y menor de 30%	Antigua y Barbuda, Colombia, México, Bahamas, Brasil, Ecuador, Dominica, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Jamaica, Honduras, El Salvador, Belice, Saint Kitts y Nevis.
TBM menor de 15%	Saint Vincent y Las Granadinas, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago.

■ Gráfico 3: Estudiantes de Educación Superior por cada 10.000 habitantes Año 2003



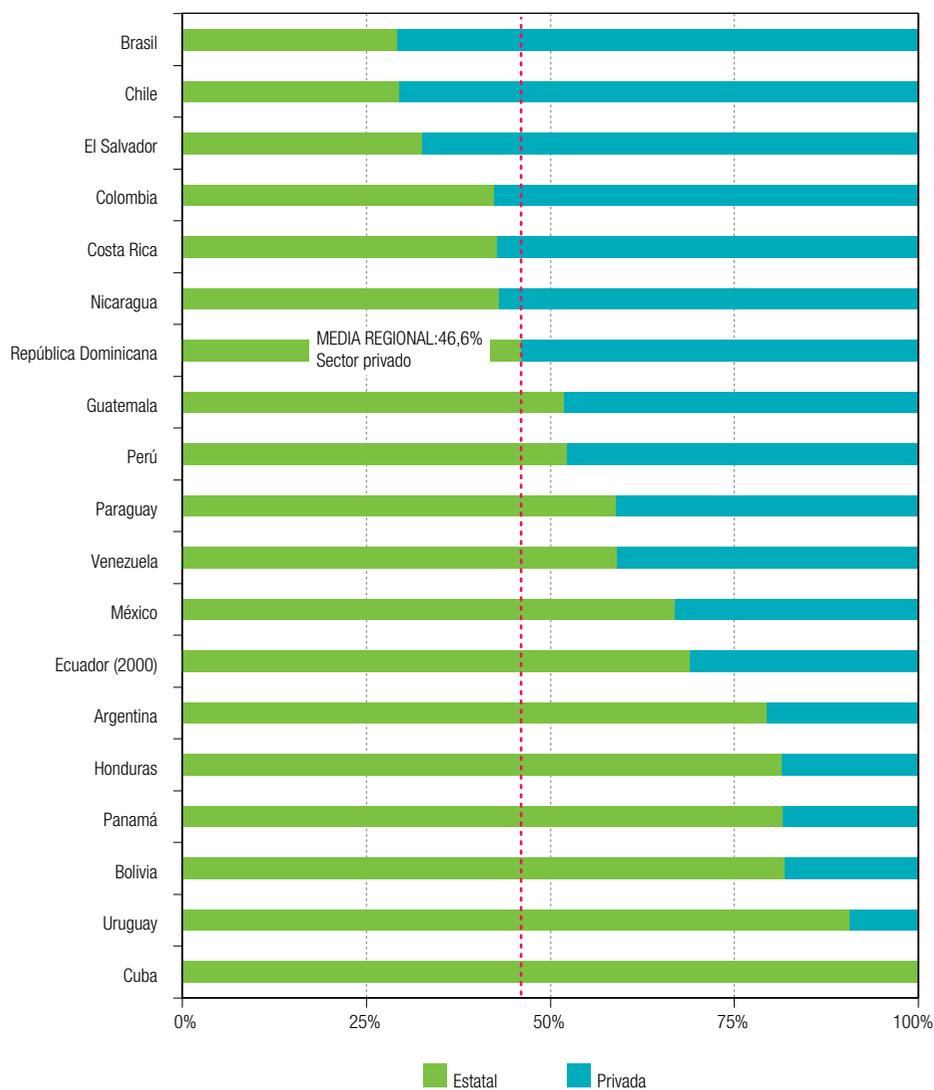
Más de 450 estudiantes por cada 10.000 h	Argentina
Entre 300 y 450 estudiantes por cada 10.000 h	Panamá, Costa Rica, Venezuela, Chile, Bolivia, República Dominicana, Perú, Grenada, Uruguay
Entre 150 y 449 estudiantes por cada 10.000 h	Barbados, Antigua y Barbuda, Cuba, Colombia, México, Ecuador, Brasil, Bahamas, Nicaragua, Paraguay, Guatemala, Dominica, El Salvador, Jamaica, Honduras, Belice, Saint Kitts y Nevis
Menos de 150 estudiantes por cada 10.000 h	Guyana, Saint Vincent y Las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago.

■ Gráfico 4: Participación femenina en la matrícula de Educación Superior Año 2002



Más de 65%	Barbados, Jamaica, Surinam, Saint Vincent y Las Granadinas
Entre 60% y 65%	República Dominicana, Cuba, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Uruguay, Panamá, Venezuela, Grenada
Entre 50% y 60%	Argentina, Brasil, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Paraguay, México
Menos de 50%	Chile, Bolivia, Perú

■ Gráfico 5: Distribución de la matrícula entre instituciones estatales y privadas. Año 2003



Entre 75% y 100% de la matrícula en el sector privado	Ninguno
Entre 50% y 75% de la matrícula en el sector privado	Brasil, Chile, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana
Entre 50% y 75% de la matrícula en el sector público	Ecuador, México, Venezuela, Paraguay, Perú, Guatemala(*)
Entre 75% y 100% de la matrícula en el sector público	Cuba, Uruguay, Bolivia, Panamá, Honduras, Argentina

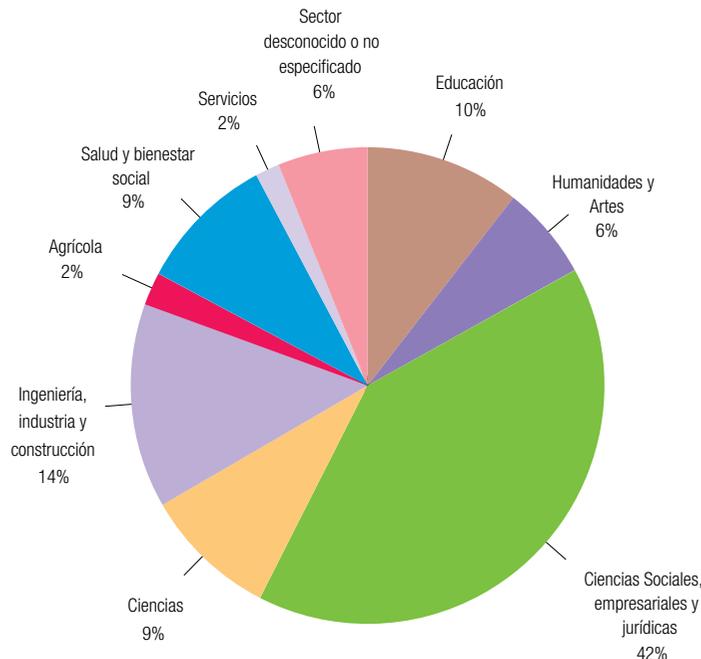
(*) De acuerdo a los datos de 2004, Guatemala pasaría al segundo grupo (Entre 50% y 75% de la matrícula en el sector privado)

■ Cuadro 3 Distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. Año 2002

Países/Regiones	Educación	Humanidades y Artes	Ciencias Sociales, empresariales y jurídicas	Ciencias	Ingeniería, industria y construcción	Agrícola	Salud y bienestar social	Servicios	Sector desconocido o no especificado
Argentina	3,2%	7,2%	35,0%	7,4%	7,2%	2,9%	10,1%	1,0%	26,0%
Brasil (2003)	12,6%	8,9%	43,1%	11,1%	7,8%	1,8%	10,2%	3,0%	1,4%
Chile	12,9%	6,3%	34,9%	1,6%	31,4%	5,0%	7,9%	0,0%	0,0%
Colombia	11,6%	3,4%	41,6%	3,0%	29,2%	1,9%	9,2%	0,0%	0,0%
Costa Rica	21,7%	7,7%	30,3%	13,1%	15,7%	3,4%	6,2%	1,6%	0,3%
El Salvador	9,7%	1,4%	51,8%	10,2%	12,4%	0,0%	14,4%	0,1%	0,0%
Guatemala	13,0%	0,7%	43,8%	1,7%	17,1%	1,9%	6,3%	0,0%	15,6%
México	11,3%	3,6%	41,7%	12,5%	18,6%	2,1%	8,0%	1,9%	0,3%
Panamá	15,6%	7,3%	42,4%	3,8%	18,1%	1,2%	7,1%	2,8%	1,8%
Surinam ^b	38,0%	3,0%	35,1%	8,4%	10,1%	1,1%	0,0%	1,3%	3,0%
Trinidad y Tobago ^b	11,4%	12,3%	25,3%	14,4%	20,7%	3,5%	10,6%	1,8%	0,0%
América Latina y el Caribe ^a	10,5%	6,5%	40,6%	9,2%	13,7%	2,3%	9,4%	1,8%	6,0%
Países desarrollados ^b	11,0%	15,3%	34,5%	12,7%	10,3%	1,8%	9,8%	2,7%	2,1%
América del Norte y Europa Occidental ^b	11,1%	11,8%	40,0%	11,6%	14,0%	1,9%	8,3%	1,2%	0,2%
Asia Central ^b	14,2%	38,9%	20,5%	10,8%	7,5%	3,3%	4,1%	0,8%	0,0%
Europa Central y Oriental ^b	12,1%	8,5%	33,9%	7,1%	17,2%	2,8%	7,3%	4,1%	7,2%

Fuente: Base de datos IESALC-UNESCO. ^a Datos de 11 países, equivalentes a 77% de la matrícula de la región. ^b Datos del año 2001, tomados del Informe sobre la EPT en el mundo. 2006

■ Gráfico 6: Distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. Año 2002



Serie y proyecciones de participación en la Educación Superior en América Latina y el Caribe (1994-2008)

■ Cuadro 4 Matrícula de Educación Superior en América Latina y el Caribe (1994-2008)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	1.054.145	1.303.000	1.344.840	1.439.990	1.524.085	1.600.882	1.725.270
Bahamas	...	2818	3144	3520	3788	3.546	4.121
Barbados	...	...	...	...	6317	6.915	8.074
Bolivia	154.040	166.101	178.161	212.347	230.494	256.258	278.530
Brasil	1.661.034	1.759.703	1.868.529	1.945.615	2.125.958	2.369.945	2.694.245
Chile	327.074	344.942	367.094	380.603	406.553	424.672	452.177
Colombia	576.540	644.188	673.353	772.291	879.840	877.944	934.085
Costa Rica	83.608	94.113	99.192	110.228	119.854	132.039	141.629
Cuba	153.479	134.101	125.730	120.284	116.272	118.945	129.125
Dominica	...	...	...	726	764	691	718
Ecuador	174.584	174.924	191.140	198.008	204.875	232.934	263.902
El Salvador	108.063	112.266	114.053	115.532	117.626	118.491	115.239
Grenada	...	...	...	...	1890	1905	1900
Guatemala	112.621	117.501	122.380	127.260	135.773	144.385	158.646
Guyana	...	7680	8965	9249	9926	10034	10405
Honduras	54.106	55.536	61.279	68.000	77.768	85.722	87.886
Jamaica	...	...	...	...	21217	29488	35.995
México	1.420.461	1.532.846	1.612.318	1.727.484	1.837.884	1.962.763	2.047.895
Nicaragua	41.991	50.769	53.664	56.558	66.076	76.842	85.113
Panamá	69.528	68.727	79.888	84.497	91.917	102.892	116.887
Paraguay	37.118	43.912	47.550	49.145	49.760	68.413	82.265
Perú	693.264	718.427	734.984	738.346	731.679	769.976	775.248
República Dominicana	127.409	136.607	149.701	176.935	193.820	216.000	284.134
Saint Kitts and Nevis	337	392	383	422	430	494	1088
Saint Vincent and the Grenadines	...	...	...	...	936	1133	1150
Suriname	2678	4224	4382	4254	3992	3664	2136
Trinidad and Tobago	...	...	...	...	6860	7.572	7.737
Uruguay	74.842	76.581	80.844	83.299	86.231	89.821	93.744
Venezuela	597.487	612.599	639.347	676.515	668.109	656.830	803.980
América Latina ^a	7.521.394	8.146.841	8.544.047	9.082.936	9.664.574	10.305.755	11.270.000
Caribe ^b	...	...	...	...	56.120	65.442	73.324
América Latina y el Caribe	7.524.409	8.161.955	8.560.921	9.101.106	9.720.694	10.371.197	11.343.324

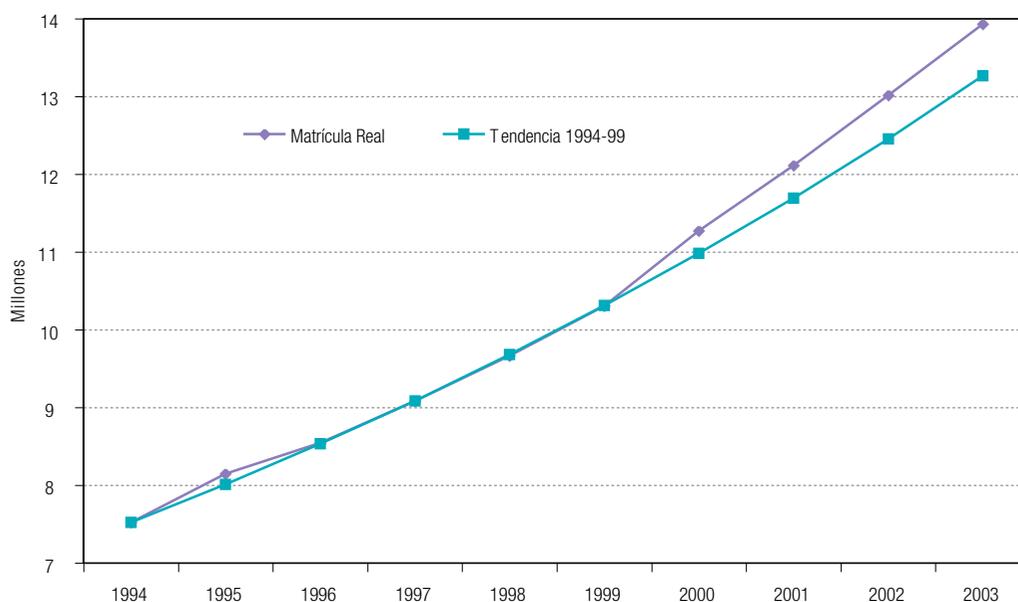
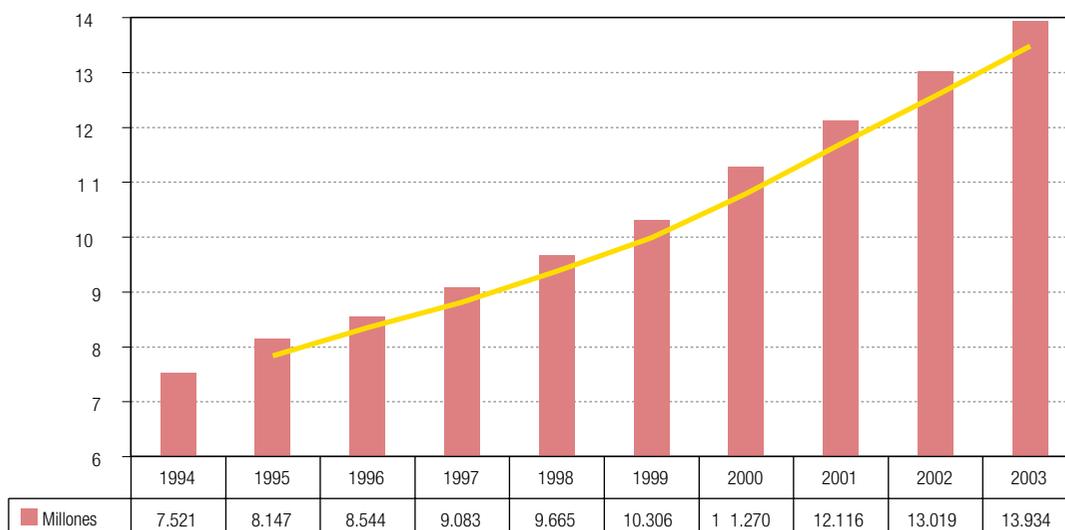
^a Incluye todos los países de habla hispana y portuguesa. ^b Incluye: Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago. Los datos de Antigua and Barbuda, Belize, Haití y Saint Lucia no están disponibles y no se incluyen en el total del Caribe. ... No disponible. *Se señalan en cursivas las estimaciones y en rojo las proyecciones de IESALC*

■ Cuadro 4 (Continúa) Matrícula de Educación Superior en América Latina y el Caribe (1994-2008)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	1.836.790	1.923.268	2.010.830	2.097.850	2.185.141	2.272.297	2.359.520	2.446.710
Bahamas	3.421	4.821	6.369	6152	6.660	7.469	8.132	8.572
Barbados	7.979	8.027	8.003	8.213	8.451	8.717	9.017	9.280
Bolivia	278.995	301.984	312.769	329.656	343.492	358.854	373.452	388.432
Brasil	3.030.754	3.479.913	3.887.022	4.315.156	4.732.778	5.155.655	5.575.905	5.997.469
Chile	482.674	521.609	567.114	583.959	615.134	639.144	666.737	692.538
Colombia	977.243	1.000.148	1.035.006	1.104.051	1.135.921	1.166.296	1.197.419	1.228.168
Costa Rica	146.812	153.436	170.423	175.284	186.208	194.101	203.509	212.160
Cuba	144.972	193.213	273.588	305.051	348.841	405.064	471.782	542.918
Dominica	855	1400	1420	1442	1.535	1.636	1.745	1.877
Ecuador	269.647	278.300	286.954	295.608	304.261	312.915	321.569	330.222
El Salvador	109.946	113.366	116.521	120.264	123.713	127.309	130.832	134.391
Grenada	1947	1565	2533	2.691	2.889	3.125	3.514	3.760
Guatemala	178.419	198.185	218.466	236.266	255.307	273.727	292.458	311.033
Guyana	10222	10667	11135	11.409	11.660	12.020	12.358	12.663
Honduras	99.928	111.766	120.012	130.054	139.198	148.791	158.160	167.640
Jamaica	42.502	45.394	45770	49.841	53.302	56.002	58.654	61.875
México	2.147.075	2.236.791	2.322.781	2.384.858	2.458.892	2.526.947	2.597.991	2.667.541
Nicaragua	96.479	100.363	104.403	108.366	112.367	116.349	120.340	124.327
Panamá	117.734	125.320	132.167	139.384	146.415	153.539	160.617	167.718
Paraguay	90.246	99.063	108.812	118.095	127.611	137.011	146.468	155.897
Perú	816.996	843.636	871.145	898.220	925.512	952.695	979.933	1.007.144
República Dominicana	286.134	286.954	293.169	296.687	301.553	305.745	310.274	314.634
Saint Kitts and Nevis	1228	558	658	579	601	626	645	581
Saint Vincent and the Grenadines	1130	1226	1307	1688	1.813	1.939	2.054	2.183
Suriname	4137	5.186	5485	13.407	14.574	15.942	17.407	18.915
Trinidad and Tobago	8.614	9.867	12.316	101.205	107.692	114.496	121.123	127.786
Uruguay	100.349	102.876	105.268	107.727	110.152	112.595	115.029	117.467
Venezuela	904.703	948.578	997.662	1.074.350	1.137.236	1.207.023	1.273.360	1.341.421
América Latina ^a	12.115.895	13.018.768	13.934.113	14.820.885	15.689.732	16.566.056	17.455.353	18.347.830
Caribe ^b	82.035	88.711	94.995	196.628	209.177	221.970	234.648	247.493
América Latina y el Caribe	12.197.930	13.107.479	14.029.108	15.017.512	15.898.909	16.788.026	17.690.001	18.595.322

^a Incluye todos los países de habla hispana y portuguesa. ^b Incluye: Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago. Los datos de Antigua and Barbuda, Belize, Haití y Saint Lucia no están disponibles y no se incluyen en el total del Caribe. ... No disponible. Se señalan en cursivas las estimaciones y en rojo las proyecciones de IESALC

■ Gráfico 7: Evolución de la matrícula de Educación Superior en América Latina (1994-2003)



■ Cuadro 5: Variación de la matrícula en América Latina y el Caribe 1994-2003 por sub-períodos

Subregión	Período	Variación de la Matrícula	Variación interanual porcentual promedio de la matrícula	Variación porcentual acumulada en el período
América Latina	1994-99	2.796.129	6,51%	37,06%
	1999-2003	3.510.987	7,59%	46,54%
	1994-2003	6.307.118	6,99%	83,6%
Caribe	1998-2003	38.875	11,15%	69,3%

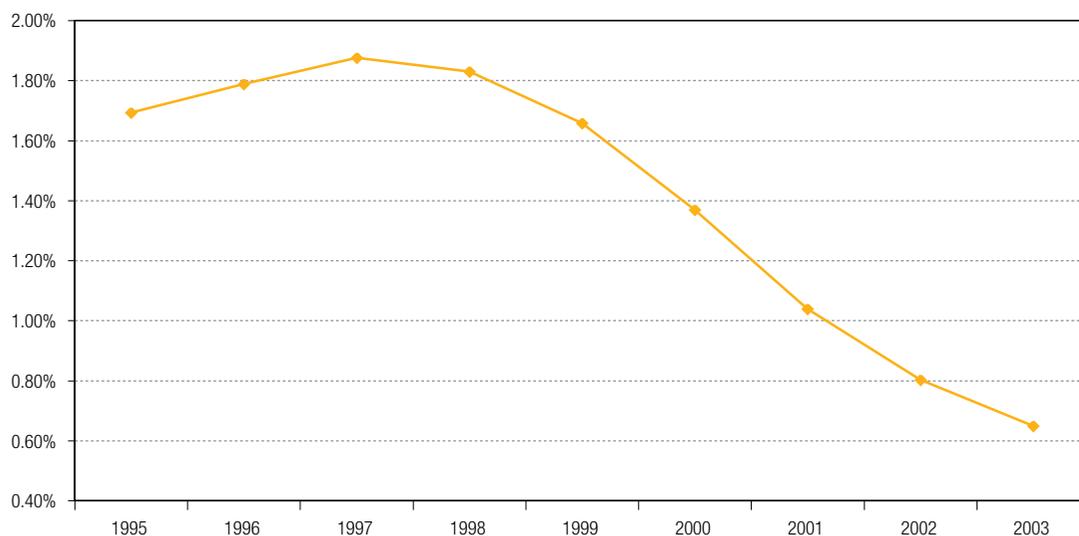
■ Cuadro 6: Tasa Bruta de Matriculación de Educación Superior en América Latina (1994-2008)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	38,6%	46,3%	46,0%	47,2%	48,0%	48,7%	51,3%
Bolivia	22,8%	23,9%	25,0%	29,3%	31,2%	34,2%	36,5%
Brasil	11,4%	11,9%	12,4%	12,6%	13,4%	14,6%	16,3%
Chile	26,6%	28,1%	30,1%	31,4%	33,8%	35,5%	37,8%
Colombia	16,2%	18,1%	18,6%	20,9%	23,3%	22,8%	23,8%
Costa Rica	27,9%	30,8%	31,5%	33,6%	35,0%	37,1%	38,5%
Cuba	13,7%	12,4%	12,2%	12,6%	13,4%	14,9%	17,3%
Ecuador	16,1%	15,8%	16,9%	17,1%	17,2%	19,2%	21,3%
El Salvador	19,4%	19,3%	18,9%	18,4%	18,2%	17,8%	17,1%
Guatemala	12,9%	13,0%	13,1%	13,1%	13,5%	13,9%	14,7%
Honduras	10,7%	10,6%	11,4%	12,2%	13,5%	14,4%	14,3%
México	15,0%	15,9%	16,5%	17,6%	18,7%	19,9%	20,8%
Nicaragua	10,6%	12,3%	12,6%	12,9%	14,6%	16,5%	17,7%
Panamá	27,6%	27,0%	31,3%	33,1%	36,1%	40,5%	45,9%
Paraguay	9,0%	10,4%	11,0%	11,1%	11,0%	14,7%	17,1%
Perú	31,1%	31,5%	31,5%	30,9%	29,9%	30,8%	30,4%
República Dominicana	17,1%	18,2%	19,8%	23,2%	25,2%	27,9%	36,3%
Uruguay	29,8%	29,9%	31,0%	31,4%	32,1%	33,1%	34,5%
Venezuela	31,2%	31,5%	32,1%	32,9%	31,4%	30,0%	35,7%
América Latina	17,5%	18,7%	19,3%	20,1%	21,0%	22,0%	23,8%

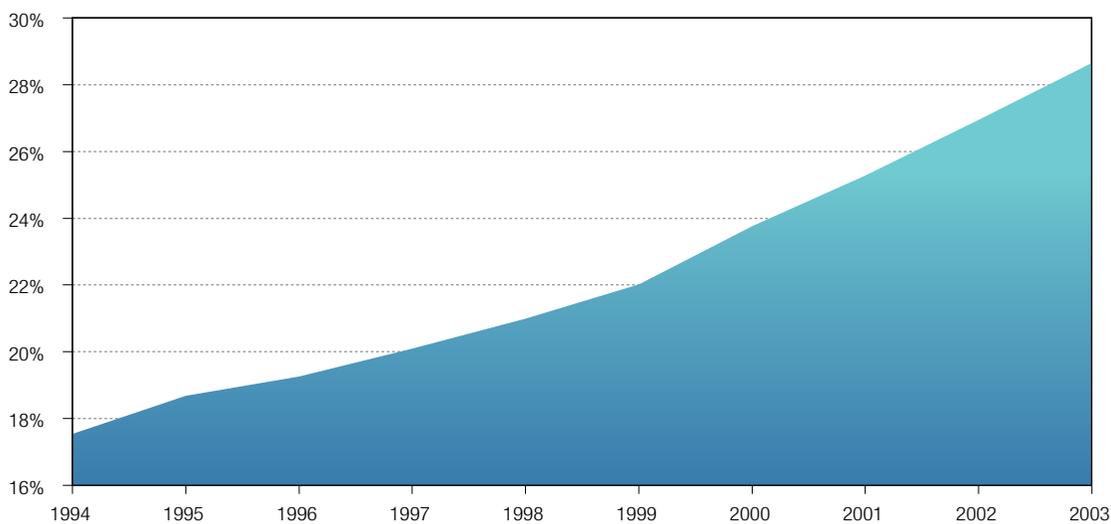
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
54,2%	56,9%	60,0%	63,1%	66,0%	68,6%	71,0%	73,4%	Argentina
35,8%	38,0%	38,6%	39,9%	40,8%	41,7%	42,5%	43,2%	Bolivia
18,0%	20,5%	22,7%	25,1%	27,4%	29,9%	32,5%	35,2%	Brasil
40,1%	43,0%	46,2%	46,9%	48,6%	49,6%	50,5%	51,2%	Chile
24,6%	25,0%	25,6%	27,1%	27,7%	28,2%	28,7%	29,2%	Colombia
38,9%	39,7%	43,3%	43,7%	45,6%	46,7%	48,0%	49,2%	Costa Rica
20,0%	27,0%	38,0%	41,7%	47,0%	53,3%	60,0%	66,7%	Cuba
21,4%	21,8%	22,1%	22,5%	22,9%	23,4%	23,9%	24,4%	Ecuador
16,2%	16,9%	17,7%	18,5%	19,2%	19,8%	20,3%	20,7%	El Salvador
16,0%	17,2%	18,4%	19,3%	20,3%	21,2%	22,1%	23,0%	Guatemala
15,7%	17,0%	17,7%	18,7%	19,4%	20,2%	21,0%	21,8%	Honduras
21,9%	22,9%	23,9%	24,6%	25,4%	26,1%	26,7%	27,2%	México
19,2%	19,1%	19,0%	18,9%	19,1%	19,5%	20,2%	20,9%	Nicaragua
45,9%	48,4%	50,5%	52,6%	54,7%	56,7%	58,6%	60,4%	Panamá
18,0%	18,8%	19,7%	20,5%	21,4%	22,3%	23,3%	24,3%	Paraguay
31,7%	32,4%	33,1%	33,9%	34,6%	35,3%	36,0%	36,7%	Perú
36,3%	36,2%	36,8%	36,9%	37,1%	37,1%	36,9%	36,7%	República Dominicana
37,2%	38,8%	40,5%	42,2%	43,6%	44,5%	45,2%	45,7%	Uruguay
39,4%	40,6%	42,0%	44,6%	46,5%	48,5%	50,2%	51,9%	Venezuela
25,3%	26,9%	28,7%	30,3%	31,9%	33,5%	35,1%	36,7%	América Latina

Se señalan en cursivas las estimaciones y en rojo las proyecciones de IESALC

■ Gráfico 8: Variación interanual de la población entre 20 y 24 años en América Latina (1995-2003)



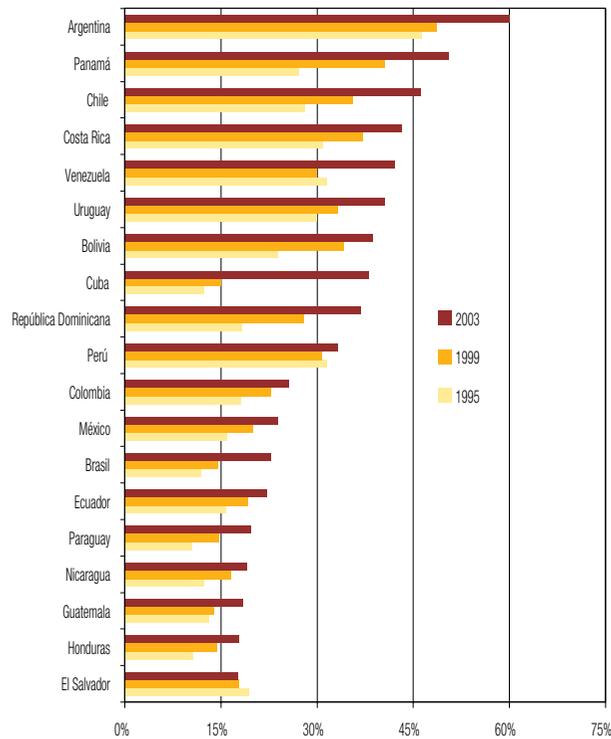
■ Gráfico 9: Evolución de la Tasa Bruta de Matriculación de Educación Superior en América Latina (1994-2003)



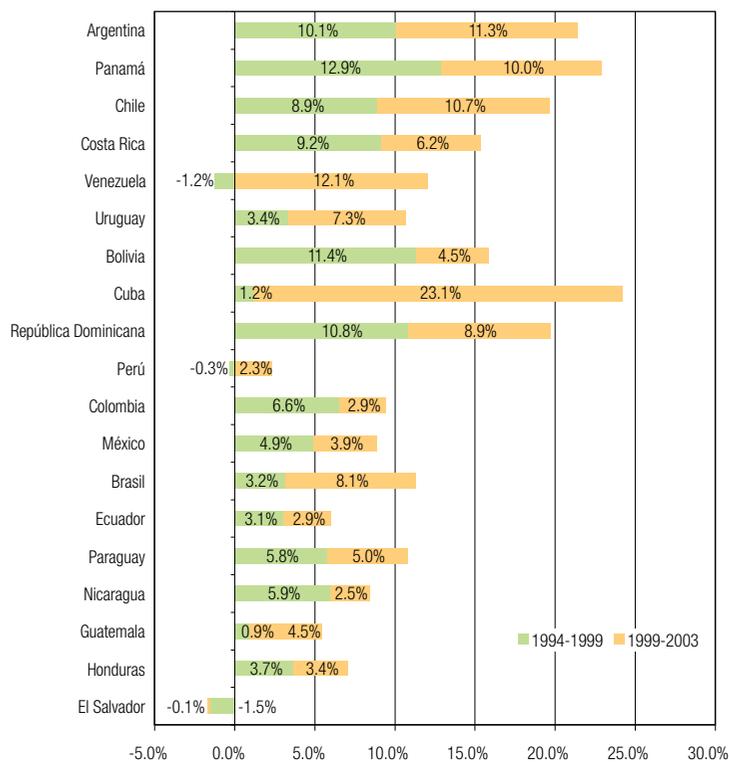
■ Cuadro 7: Variación de la Tasa Bruta de Matriculación en América Latina 1994-2003 por sub-períodos

Subregión	Período	Variación interanual promedio de la TBM	Variación de la TBM en el período
América Latina	1994-99	0,90%	4,56%
	1999-2003	1,53%	7,11%
	1994-2003	1,23%	11,67%

■ Gráfico 10: Tasas Brutas de Matriculación en los países de América Latina 1995, 1999, 2003



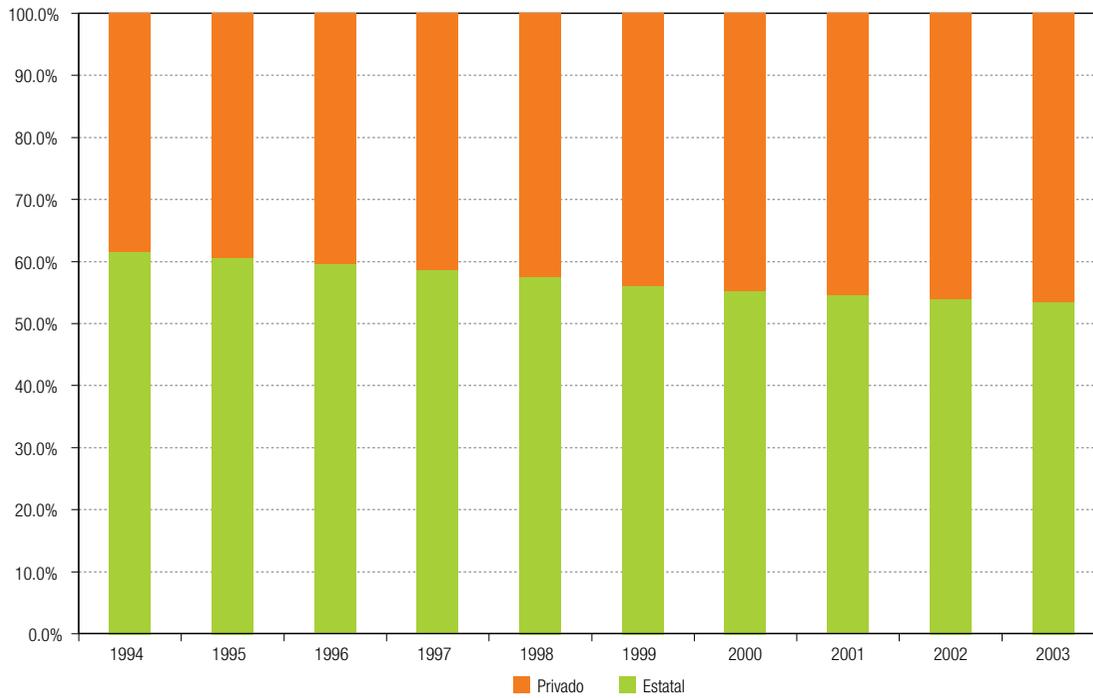
■ Gráfico 11: Variación de las Tasas Brutas de Matriculación en los países de América Latina. Sub-períodos 1994-99 y 1999-2003



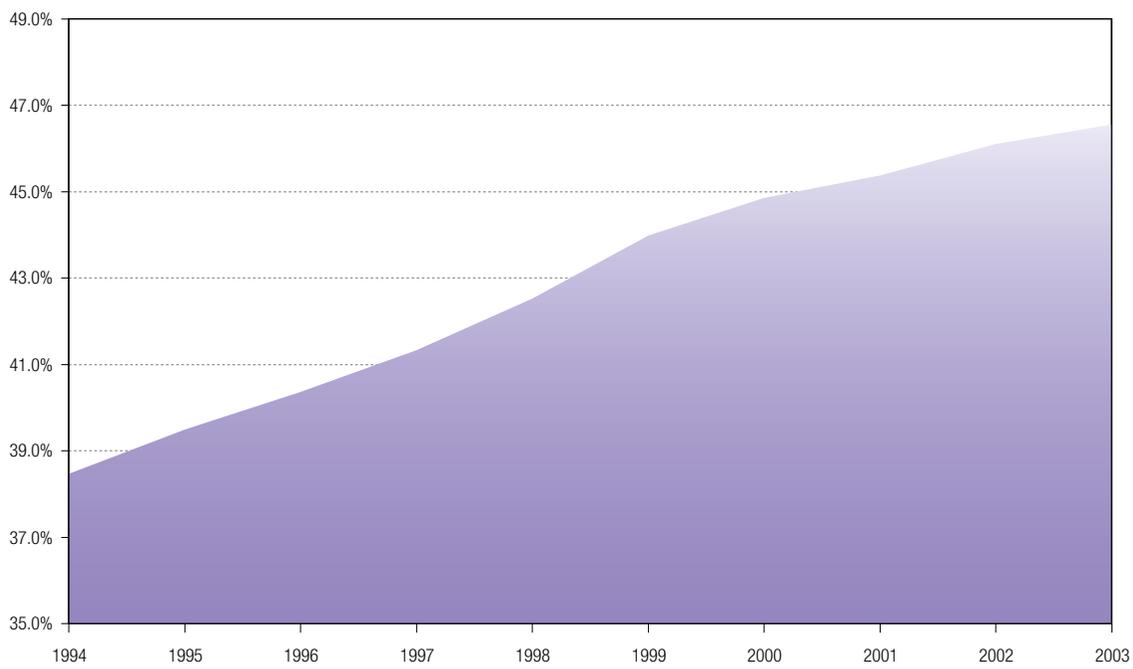
■ Cuadro 8: Porcentajes de Matrícula de Educación Superior en los sectores estatal y privado por países (1994-2003)

Países		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	Estatal	...	...	79,7%	80,2%	78,5%	79,1%	78,8%	79,8%	80,3%	79,4%
	Privada	...	...	20,3%	19,8%	21,5%	20,9%	21,2%	20,2%	19,7%	20,6%
Bolivia*	Estatal	...	...	84,9%	85,1%	84,7%	82,7%	82,5%	81,1%	80,1%	81,9%
	Privada	...	...	15,1%	14,9%	15,3%	17,3%	17,5%	18,9%	19,9%	18,1%
Brasil	Estatal	41,6%	...	...	...	37,9%	...	...	...	30,2%	29,2%
	Privada	58,4%	...	...	...	62,1%	...	...	...	69,8%	70,8%
Chile	Estatal	38,1%	35,8%	34,4%	34,8%	35,0%	33,8%	33,2%	32,2%	31,6%	29,5%
	Privada	61,9%	64,2%	65,6%	65,2%	65,0%	66,2%	66,8%	67,8%	68,4%	70,5%
Colombia	Estatal	34,8%	32,9%	31,6%	32,5%	34,9%	33,5%	36,0%	40,2%	41,7%	42,4%
	Privada	65,2%	67,1%	68,4%	67,5%	65,1%	66,5%	64,0%	59,8%	58,3%	57,6%
Costa Rica	Estatal	...	...	...	...	53,2%	49,8%	47,1%	45,0%	45,6%	42,7%
	Privada	...	...	...	...	46,8%	50,2%	52,9%	55,0%	54,4%	57,3%
Cuba	Estatal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Privada	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ecuador	Estatal	73,1%	...	70,0%	...	74,0%	...	69,0%	...	...	...
	Privada	26,9%	...	30,0%	...	26,0%	...	31,0%	...	...	...
El Salvador	Estatal	...	...	...	...	...	24,5%	27,2%	30,4%	31,4%	32,6%
	Privada	...	...	...	...	...	75,5%	72,8%	69,6%	68,6%	67,4%
Guatemala	Estatal	...	...	...	...	...	...	65,4%	59,9%	55,5%	51,9%
	Privada	...	...	...	...	...	...	34,6%	40,1%	44,5%	48,1%
Honduras	Estatal	...	...	...	...	84,3%	81,1%	78,3%	79,1%	80,3%	...
	Privada	...	...	...	...	15,7%	18,9%	21,7%	20,9%	19,7%	...
México	Estatal	77,5%	76,3%	75,0%	73,5%	71,6%	69,6%	67,9%	67,2%	66,8%	67,0%
	Privada	22,5%	23,7%	25,0%	26,5%	28,4%	30,4%	32,1%	32,8%	33,2%	33,0%
Nicaragua	Estatal	65,8%	55,6%	53,7%	57,1%	51,1%	45,9%	44,1%	40,9%	41,5%	43,1%
	Privada	34,2%	44,4%	46,3%	42,9%	48,9%	54,1%	55,9%	59,1%	58,5%	56,9%
Panamá	Estatal	89,6%	88,8%	91,0%	91,2%	90,9%	88,5%	82,0%	82,6%	82,5%	81,7%
	Privada	10,4%	11,2%	9,0%	8,8%	9,1%	11,5%	18,0%	17,4%	17,5%	18,3%
Paraguay	Estatal	58,6%	59,4%	63,0%	60,0%	59,8%	60,3%	60,5%	60,0%	59,4%	58,9%
	Privada	41,4%	40,6%	37,0%	40,0%	40,2%	39,7%	39,5%	40,0%	40,6%	41,1%
Perú	Estatal	62,2%	59,4%	58,2%	56,1%	54,2%	53,4%	53,1%	53,1%	53,1%	52,3%
	Privada	37,8%	40,6%	41,8%	43,9%	45,8%	46,6%	46,9%	46,9%	46,9%	47,7%
República Dominicana	Estatal	...	...	...	...	...	...	...	...	46,1%	...
	Privada	...	...	...	...	...	...	...	...	53,9%	...
Uruguay	Estatal	93,2%	93,0%	92,7%	92,5%	91,6%	91,7%	91,2%	90,7%	90,6%	90,7%
	Privada	6,8%	7,0%	7,3%	7,5%	8,4%	8,3%	8,8%	9,3%	9,4%	9,3%
Venezuela	Estatal	64,7%	67,2%	64,7%	59,9%	56,4%	56,1%	59,0%	58,9%	55,4%	59,1%
	Privada	35,3%	32,8%	35,3%	40,1%	43,6%	43,9%	41,0%	41,1%	44,6%	40,9%
América Latina	Estatal	61,5%	60,5%	59,6%	58,7%	57,5%	56,0%	55,1%	54,6%	53,9%	53,4%
	Privado	38,5%	39,5%	40,4%	41,3%	42,5%	44,0%	44,9%	45,4%	46,1%	46,6%

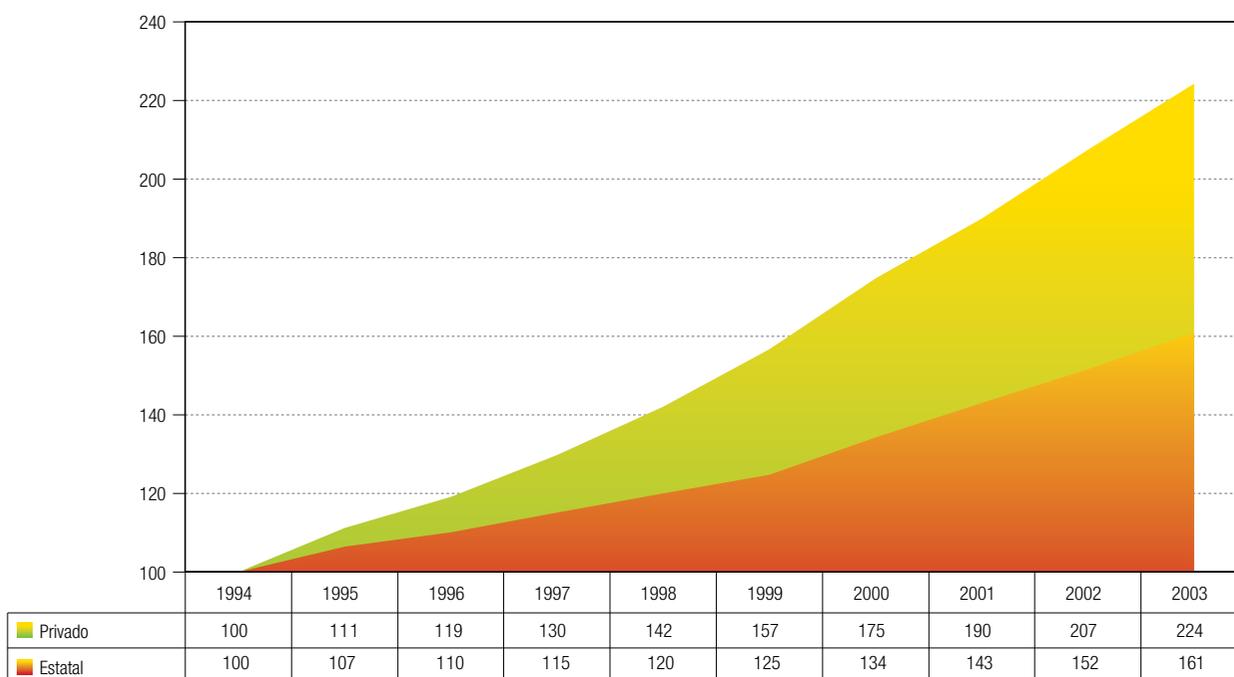
■ Gráfico 12: Porcentajes de Matrícula de Educación Superior en los sectores estatal y privado (1994-2003)



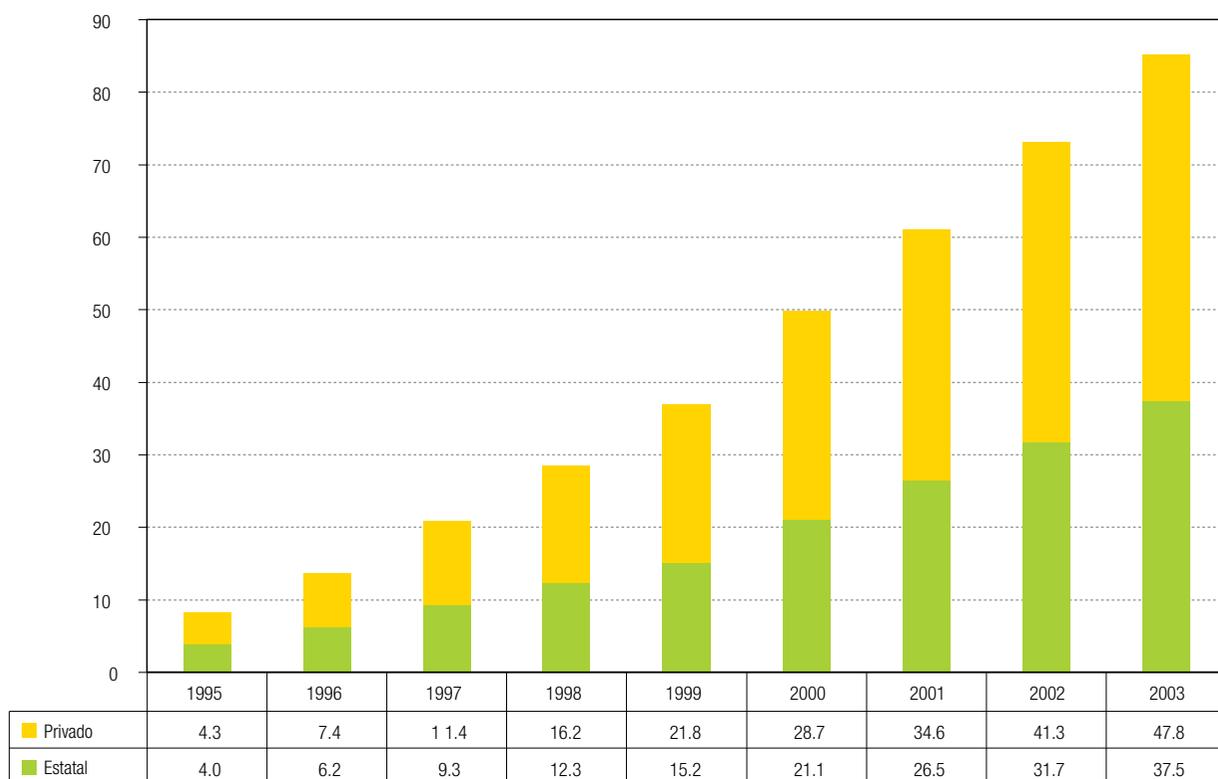
■ Gráfico 13: Participación del sector privado en la matrícula de Educación Superior (1994-2003)



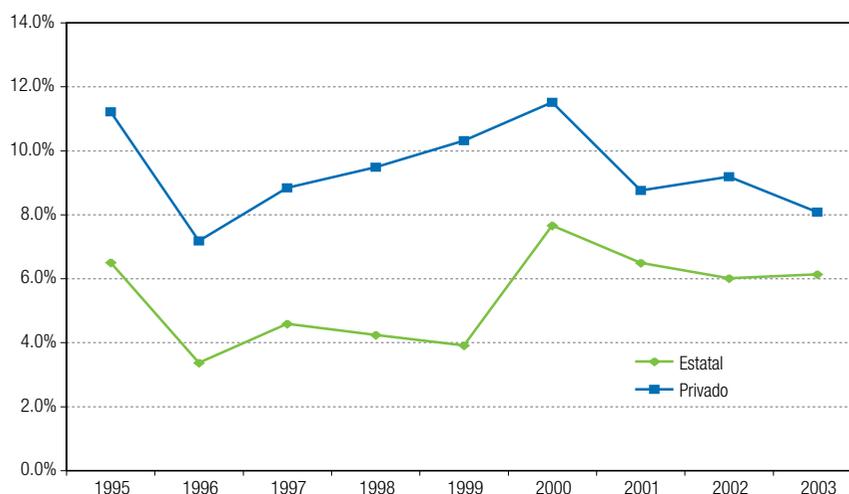
■ Gráfico 14: Índice de crecimiento acumulado de la matrícula por sectores (América Latina 1994-2003)



■ Gráfico 15: Contribución acumulada al crecimiento de la matrícula por sectores (América Latina 1995-2003)



■ Gráfico 16: Variación interanual del crecimiento de la matrícula de educación superior por sectores (América Latina 1995-2003)



■ Cuadro 9: Matrícula de Educación Superior Universitaria y No-Universitaria en América Latina por países (1994-2003)

Países		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	Univ	...	...	70,9%	72,9%	74,4%	76,1%	76,4%	77,0%	75,9%	74,3%
	ESNU	...	...	29,1%	27,1%	25,6%	23,9%	23,6%	23,0%	24,1%	25,7%
Bolivia	Univ	...	...	90,9%	90,9%	91,4%	91,8%	92,8%	92,7%	92,8%	92,6%
	ESNU	...	...	9,1%	9,1%	8,6%	8,2%	7,2%	7,3%	7,2%	7,4%
Chile	Univ	64,7%	67,0%	69,1%	70,8%	70,8%	70,5%	70,6%	70,3%	70,8%	71,1%
	ESNU	35,3%	33,0%	30,9%	29,2%	29,2%	29,5%	29,4%	29,7%	29,2%	28,9%
Colombia	Univ	78,9%	80,1%	82,5%	83,5%	82,2%	83,1%	...	...	81,5%	...
	ESNU	21,1%	19,9%	17,5%	16,5%	17,8%	16,9%	...	...	18,5%	...
Costa Rica	Univ	86,3%	88,5%	89,6%	91,2%	93,4%	93,7%	94,4%	96,4%	97,3%	97,4%
	ESNU	13,7%	11,5%	10,4%	8,8%	6,6%	6,3%	5,6%	3,6%	2,7%	2,6%
El Salvador	Univ	...	95,9%	...	...	...	94,0%	93,6%	93,6%	93,4%	93,5%
	ESNU	...	4,1%	...	...	...	6,0%	6,4%	6,4%	6,6%	6,5%
Honduras	Univ	...	98,9%	98,7%	98,5%	98,6%	95,4%	95,3%	93,9%	89,6%	90,1%
	ESNU	...	1,1%	1,3%	1,5%	1,4%	4,6%	4,7%	6,1%	10,4%	9,9%
México	Univ	90,7%	89,8%	88,9%	87,4%	85,9%	85,8%	85,9%	86,9%	88,1%	88,9%
	ESNU	9,3%	10,2%	11,1%	12,6%	14,1%	14,2%	14,1%	13,1%	11,9%	11,1%
Paraguay	Univ	79,2%	85,9%	82,7%	79,3%	74,0%	75,4%	72,7%	72,1%	71,5%	70,9%
	ESNU	20,8%	14,1%	17,3%	20,7%	26,0%	24,6%	27,3%	27,9%	28,5%	29,1%
Perú	Univ	55,6%	55,8%	55,6%	54,4%	54,7%	53,5%	53,6%	53,7%	54,8%	55,3%
	ESNU	44,4%	44,2%	44,4%	45,6%	45,3%	46,5%	46,4%	46,3%	45,2%	44,7%
Uruguay	Univ	90,0%	89,3%	87,2%	87,3%	87,6%	86,4%	85,8%	83,3%	83,7%	84,1%
	ESNU	10,0%	10,7%	12,8%	12,7%	12,4%	13,6%	14,2%	16,7%	16,3%	15,9%
Venezuela	Univ	63,9%	65,0%	63,1%	60,0%	61,5%	60,2%	63,6%	58,3%	57,8%	60,2%
	ESNU	36,1%	35,0%	36,9%	40,0%	38,5%	39,8%	36,4%	41,7%	42,2%	39,8%
América Latina*	Univ	75,4%	76,0%	76,0%	75,8%	76,3%	76,7%	77,0%	76,4%	76,5%	76,6%
	ESNU	24,6%	24,0%	24,0%	24,2%	23,7%	23,3%	23,0%	23,6%	23,5%	23,4%

* Solamente los países incluidos en la tabla