

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA, REALIDAD Y PERSPECTIVA

Luis Yarzábal¹

PRINCIPALES TENDENCIAS OBSERVADAS

A partir de la década de los sesenta se han producido en América Latina y el Caribe muy importantes modificaciones políticas, económicas y sociales que han provocado, entre otras consecuencias, profundas transformaciones en los sistemas educativos de la mayoría de los países de la Región.

Esta situación parece ser el resultado, por un lado, de la implantación progresiva de nuevas políticas educativas por parte de los gobiernos, primero mayoritariamente dictatoriales y luego democráticos, que ejercieron el poder en la Región durante el período mencionado, y, por otro, la incorporación de nuevos actores al nivel terciario de los sistemas educativos.

Tanto los cambios de políticas de los gobiernos, como la ubicación relativa de los componentes de los sistemas de educación superior, donde las universidades públicas han perdido gran parte del espacio que ocupaban en el seno de las sociedades latinoamericanas, están estrechamente vinculados con el nuevo papel asignado al Estado por los estamentos políticos y económicos de la Región, así como también con la instauración de políticas macroeconómicas de ajuste estructural, la apertura de las economías y la importancia creciente del conocimiento, que se dieron en el marco del proceso de globalización.

Entre las transformaciones más importantes acaecidas en este período creemos conveniente destacar: el gran crecimiento de la matrícula estudiantil; el aumento notable del número de profesores; la multiplicación y diferenciación de las instituciones; el desconocimiento de los niveles de calidad de instituciones y programas; la disminución relativa de la inversión pública, y el incremento de una internacionalización hasta ahora desfavorable para el Sur.

Carencias de Información

La información necesaria para estudiar la evolución, el estado actual y las perspectivas de la educación superior en la Región no son fáciles de conseguir. La mayoría de los países carece de sistemas de recopilación, análisis y almacenamiento de los datos relacionados con esa temática. Lo mismo ocurre con las instituciones. Por estas razones la información que se maneja es incompleta, está desactualizada, no se funda sobre indicadores bien definidos y estandarizados, no resulta comparable y, en general, no es confiable. Debido a ello, para elaborar los documentos de trabajo que servirían de insumo a la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, el Centro Regional de la UNESCO para la Educación superior en América Latina y el Caribe (CRESALC), debió encomendar a la Cátedra UNESCO de Educación Superior

de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, la realización de una investigación específica².

Crecimiento de la Matrícula Estudiantil

Entre 1950 y 1994, el número de inscritos en las instituciones de educación superior (IES), de América Latina y el Caribe, se multiplicó por 27, alcanzando en 1994 alrededor de 8 millones. Algunos estudios sugieren que esto se produjo fundamentalmente por el aumento de la cobertura de los otros niveles del sistema educativo, puesto que la tasa bruta de escolaridad, por ejemplo, pasó de 58 a 87 por ciento en el grupo de 6-11 años, y de 36 a 68 por ciento en el grupo de 12-17 años, entre 1971 y 1992. Sin embargo, aunque la proporción de mujeres subió significativamente, alcanzando casi el 50 %, la tasa bruta de escolarización terciaria solo ha llegado a cubrir el 17,7 % del grupo etario correspondiente, manteniéndose muy lejos de la cobertura lograda en los denominados países desarrollados, cuyo valor promedio fue de 46,2 % en 1991.

Cabe destacar que la composición de la población estudiantil ha variado sustancialmente, no solo en lo que se refiere a la incorporación de nuevos grupos de edades –población económicamente activa y tercera edad– sino también respecto a sus necesidades educativas y su disponibilidad de tiempo para la formación³.

Aumento del Número de Docentes

El número total de docentes de educación superior se multiplicó por 28, pasando de unos 25 mil en 1950, a algo más de 700.000 en 1994. Este crecimiento se produjo sin un aumento simultáneo de la capacidad de formación de profesores en la Región.

Como consecuencia, se ha estimado que solo el 20 % de los docentes tiene formación de postgrado y que el 10% pueden ser catalogados como investigadores independientes. Por otra parte, la significativa reducción de los salarios hace que la mayor parte de los profesores trabaje a tiempo parcial, en varias instituciones, disminuyendo así el tiempo dedicado a la enseñanza y reduciendo a niveles mínimos la posibilidad de efectuar investigación⁴.

Multiplicación y Diversificación Institucional

El número de instituciones de educación superior aumentó de alrededor de 100 –la mayoría universidades– en 1950 a alrededor de 6 mil en 1994. El aumento se dio a nivel de las universidades, que pasaron de alrededor de 70 a algo más de 800, de las cuales aproximadamente el 60 por ciento corresponden al sector privado, así como en las otras instituciones de educación superior, que, de unas pocas unidades, han llegado a ser más de 4 mil, con predominio absoluto de las instituciones privadas de carácter lucrativo.

Las universidades constituyen actualmente nada más que el 15% del total de instituciones de educación superior. Sin embargo, reúnen cerca del 70% de la matrícula estudiantil, del cuerpo docente y de los investigadores del sistema, estando a su cargo la mayor parte de la investigación científica y tecnológica que se realiza

en la Región. Las instituciones de educación superior –terciaria o postsecundaria– diferentes a las universitarias, han aumentado notablemente a partir de la década de los ochenta, aprovechando, entre otros factores, el crecimiento de la demanda.

La diversidad es todavía mayor en este grupo, el cual incluye varios tipos de entidades, tales como: institutos de investigación científica, institutos de estudios superiores, institutos tecnológicos, escuelas politécnicas, centros técnico-profesionales, institutos dedicados a la formación de maestros o profesores de enseñanza secundaria y academias especializadas: diplomáticas, militares y religiosas. El aumento del número y la diversificación de las instituciones de educación superior hizo que se fueran configurando aglomeraciones de instituciones que exhiben diferentes características en los distintos países, pero que, en términos generales, son extremadamente complejas; contienen instituciones muy variables en cuanto a su pertinencia, calidad y equidad; y, en general, no han sido sometidos a mecanismos objetivos y precisos de evaluación y acreditación.

Desconocimiento de la Calidad y Pertinencia Institucional

La multiplicación y diversificación de las instituciones de educación superior se basó en un desarrollo sin precedentes de los establecimientos privados.

Durante la década de los ochenta se crearon varias de estas instituciones y, además, comenzaron a instalarse en la mayor parte de los países latinoamericanos cursos, programas o filiales de instituciones de educación superior de fuera de la Región. De este modo el porcentaje de establecimientos privados pasó de 31,1%, en 1960 a 53,7 % en 1995 y la proporción de la matrícula privada en el total se elevó de 15,2% a 38,1 % en el mismo período⁵.

Esta proliferación de instituciones no fue acompañada por la instrumentación de mecanismos de acreditación y regulación, razón por la cual se desconoce la capacidad académica y la pertinencia social de la mayoría de ellas.

Por otra parte, la legislación existente no contempla la fantástica diversidad institucional y los dispositivos legales se tornan entonces inadecuados a la realidad.

En cualquier caso, es fundamental que, independientemente de su estructura jurídica u organizacional, la educación superior mantenga su carácter de función pública y demuestre fehacientemente a la sociedad que cumple sus funciones con un óptimo nivel de calidad. De esto se desprende la conveniencia de implicar, entre otros actores fundamentales, a los parlamentos, instándolos a participar en los debates y en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a las instituciones de educación superior.

Disminución Relativa de la Inversión Pública

El explosivo incremento de estudiantes, docentes e instituciones de educación superior en la Región no fue acompañado de un incremento equivalente de los fondos públicos destinados a la educación.

En términos de proporción del Producto Interno Bruto (PIB), la contribución financiera de los países de la Región tuvo oscilaciones pequeñas, situándose en 1995 en el 4,5 por ciento del producto⁶. En consecuencia, y salvo notables excepciones como los casos de Costa Rica y Cuba se puede afirmar que la expansión del sector se vio afectada por una severa restricción financiera.

Internacionalización Asimétrica

El fenómeno de la internacionalización, característico de la educación superior y de la investigación científica, se acentuó notablemente en las últimas décadas.

Sin embargo, en América Latina y el Caribe, se produjo de forma desorganizada, con un evidente flujo de recursos del Sur hacia el Norte y, en muchos casos, en lugar de contribuir significativamente al fortalecimiento de los sistemas de educación y de ciencia y tecnología de la Región, provocó una importante y sostenida emigración de profesionales y científicos de altos niveles de formación académica, desde la Región hacia los países industrializados. Un elevado número de docentes e investigadores latinoamericanos están fortaleciendo los sistemas educativos, los centros de investigación y las economías de países industrializados, originando situaciones paradójicas en las cuales la educación superior y la investigación se transforman en productos de exportación de aquellos países sobre la base del aporte de recursos humanos de alta calidad cuyos costos de formación son cubiertos por los países en desarrollo⁷.

EL NUEVO PAPEL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En este mundo globalizado se está haciendo evidente una creciente valorización del conocimiento, así como la convicción de que la capacidad de las personas para crear, apropiarse y adaptar nuevas tecnologías se ha convertido en elemento estratégico para incrementar la competitividad de la Región y mejorar sus posibilidades de inserción en la economía mundial.

Los gobiernos latinoamericanos y caribeños comienzan a percibir a la educación como el motor principal del desarrollo. El conjunto de demandas y necesidades que emana de la Región, y las cambiantes circunstancias que impondrán los crecientes desafíos de la integración regional y subregional, obligarán a replantear las visiones, las misiones, las estructuras y los currículos de las universidades, y llevarán a rediseñar la mayor parte de esas instituciones para hacerlas más flexibles y para atender la creciente demanda de acceso, manteniendo óptimos niveles de calidad.

Las relaciones entre los dos actores principales de la educación superior latinoamericana en la primera mitad del siglo XX, es decir, las universidades y los estados, han variado de manera sustancial; se necesita establecer hoy un nuevo diálogo, tanto entre ellos como con otros importantes actores sociales, para lograr una estrategia consensuada que pueda hacer realidad las transformaciones necesarias.

Queda claro que la transformación de las universidades debe ser realizada en su propio seno, con un fuerte compromiso y participación de las comunidades que las sostienen y en consonancia con los cambios de las sociedades que les rodean,

buscando la preservación de su identidad y su cultura. La realidad que nos circunda es tan compleja y son tan intensas las tensiones y las demandas, que sería, cuanto menos, ingenuo, propender a la adopción de modelos institucionales homogéneos y uniformes.

El desafío es la reinención de instituciones para que satisfagan las tradiciones, las culturas y las demandas y carencias de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

El debate sobre la transformación de las universidades requiere de un marco, condiciones y garantías, así como de un ambiente creativo y plural para la confrontación de ideas y consensuar estrategias de cambio. En este sentido, la autonomía debe estar acompañada por la rendición de cuentas a los efectos de asegurar el análisis crítico fundado y el apoyo comprometido de la sociedad.

Por orígenes, historia, localización y objetivos fundamentales, las universidades de la Región presentan una gran diversidad que necesita ser reconocida y atendida. Es posible que cada una de las instituciones requiera una estrategia particular de cambio y desarrollo, acorde con su misión, sus objetivos y sus metas futuras. En consecuencia, no es prudente esperar un plan único que pueda ser de utilidad a todas las instituciones⁸.

ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

En la educación superior, las políticas neoliberales han traído consigo la concepción de que un solo modelo estándar debe ser el dominante para la cultura académica y las prácticas educativas, que la competitividad es el único mecanismo para alcanzar el mejoramiento de la calidad del servicio que se ofrece, que se debe estimular la privatización de la educación, que el compromiso público de los gobiernos debe contraerse y que el mercado debe regir los cambios institucionales.

La situación extensamente descrita y analizada en la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (La Habana, Cuba, noviembre de 1996), sumada al contenido del debate que se viene desarrollando en la Región en los últimos años, indica que el cambio y el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe suponen el diseño y la instrumentación de políticas y estrategias integrales que atiendan al conjunto del sistema educativo, tomando en cuenta su complejidad, su dinámica interna y los cambios que están ocurriendo o que se considera conveniente desencadenar.

Esta estrategia, que debe ser anticipatoria y estar dirigida a mejorar la equidad, la pertinencia y la calidad de la educación superior, requiere un conocimiento profundo y efectivo de sus diferentes componentes. Este conocimiento solo puede surgir como consecuencia de un proceso de evaluación –de programas, de instituciones y de sistemas– que desarrolle y retroalimente un sistema de información confiable, normalizado, objetivo y permanentemente actualizado.

Las observaciones ya efectuadas permiten esbozar algunos lineamientos de política entre los cuales se pueden adelantar, inicialmente, los siguientes: i) establecer sistemas nacionales, subregionales y regionales de información; ii) aumentar la cobertura y democratizar el acceso a la educación superior, iii) mejorar la formación y aumentar la dedicación de los profesores, iv) organizar y regular los sistemas de educación postsecundaria, v) crear sistemas nacionales y subregionales de acreditación, vi) incrementar los recursos financieros, vii) reorientar la cooperación internacional y (viii) promover un nuevo y consistente consenso social que impulse y sostenga las transformaciones necesarias.

Establecimiento de Sistemas de Información

Sobre la base de las experiencias nacionales y de la infraestructura disponible en algunas universidades y asociaciones universitarias de la Región, están dadas las condiciones básicas para edificar un sistema latinoamericano y caribeño de información que permita fortalecer los sistemas nacionales de educación superior, efectuar estudios comparativos, detectar y difundir las iniciativas exitosas de transformación, y orientar la cooperación internacional.

Aumento de la Cobertura y Democratización del Acceso

La baja tasa de escolarización terciaria comprobada en la mayoría de los países de la Región hace necesario impulsar programas y estrategias que permitan responder a una demanda que conviene estimular, procurando alcanzar una efectiva democratización, de manera que toda persona con los méritos suficientes tenga asegurado el acceso.

Para lograr estos propósitos es necesario: i) fortalecer la capacidad de las universidades para cumplir cabalmente sus funciones de docencia, investigación, extensión y servicios; ii) aumentar la valoración social de la educación técnica y humanística; iii) asegurar una educación permanente y sin fronteras durante toda la vida, iv) instrumentar o consolidar procesos de descentralización y regionalización de la educación superior, v) generar fuertes vínculos entre las universidades y el conjunto del sistema educativo, v) implantar sistemas solidarios de apoyo a los estudiantes carentes de recursos financieros.

Mejora de la Formación y Aumento de la Dedicación de los Profesores

En su mayoría los profesores universitarios no han dispuesto de las facilidades necesarias para adquirir la formación académica requerida por ese nivel educativo y tienen una baja dedicación horaria a las tareas de docencia, investigación y extensión.

Esto es consecuencia, por una parte, de la baja remuneración de la función profesoral, y por otra, de la carencia de políticas de estímulo a la formación y dedicación por parte de los Estados y las instituciones. Es impostergable poner en marcha programas de mediano y largo plazo orientados a formar profesores e investigadores capaces de crear, apropiarse, adaptar y transferir conocimientos y tecnologías, desarrollar escuelas de pensamiento humanístico y participar

activamente en la construcción de modelos alternativos de organización social y de desarrollo humano.

Los docentes insuficientemente formados, pero ya incorporados al sistema, deben capacitarse en servicio o a través de programas de postgrado, desarrollados preferentemente en la Región mediante la implantación sistemática de redes o consorcios interinstitucionales basados en la colaboración solidaria orientada a utilizar eficientemente la capacidad instalada en varias instituciones de excelencia.

Por otra parte, deben realizarse los esfuerzos necesarios para que la organización y la gestión de las instituciones de educación superior proporcionen las condiciones mínimas necesarias para el ejercicio decoroso y oportuno de las tareas académicas, incluyendo las asignaciones financieras, el entorno físico: aulas, laboratorios, bibliotecas, sistemas informáticos. Resulta también indispensable promover el cambio actitudinal que significa reconocer que la función administrativa debe apoyar y facilitar el desarrollo de las funciones de docencia, investigación, extensión y prestación de servicios.

Ninguna de estas políticas logrará sus objetivos si no se obtiene un incremento sustancial de la dedicación horaria de los profesores e investigadores, recurriendo para ello a la asignación de remuneraciones justas, a la implementación de estímulos a la labor académica de excelencia y a la creación de un clima de bienestar intrainstitucional.

Organización y Regulación de los Sistemas de Educación Superior

Actualmente en la mayoría de los países de la Región existen diversos tipos de instituciones, cada uno de los cuales tiene propósitos, funciones y estructuras organizativas específicas. Estas entidades interactúan de manera desorganizada y muchas veces caótica, configurando sistemas inestables, poco cooperativos y sustancialmente ineficientes.

Un examen preliminar revela que en la mayor parte de los casos las instituciones de educación superior se pueden reagrupar en tres grandes tipos: i) el de las instituciones orientadas principalmente a proporcionar formación de alto nivel en disciplinas académicas, con gran énfasis en la investigación y la producción de conocimientos en los diferentes campos de las ciencias exactas, naturales, humanas y sociales; ii) el de las entidades dedicadas fundamentalmente a la formación de profesionales para los diferentes sectores encargados de la producción de bienes y servicios; iii) el de las instituciones encargadas de la preparación para un desempeño idóneo y eficiente en el mundo del trabajo.

Ha llegado el momento de reconocer la importancia de organizar estos tipos institucionales en subsistemas, coordinándolos y dotándolos de la flexibilidad necesaria para que el estudiante que ingrese a cualquiera de los niveles tenga asegurada la posibilidad de pasar de uno a otro nivel sin tener que volver a desarrollar sus estudios desde el principio.

Esto podría lograrse mediante la implantación de un ciclo básico común –en ciencias exactas, naturales, humanas o sociales, según el caso–, la instrumentación de

ciclos cortos y bien delimitados al interior de cada institución, y el reconocimiento – previa acreditación– de los estudios realizados en cualquier componente del sistema.

Creación de Sistemas de Evaluación y Acreditación

Además de haberse diversificado estructuralmente, las instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe han experimentado importantes cambios en su función social. Hoy se acepta de forma generalizada que sus misiones, sus objetivos y sus resultados deben promover y facilitar el desarrollo armónico e integral de la persona y de la sociedad. Por ello se ha admitido que deben rendir cuentas a las sociedades en las cuales están insertas y que, para hacerlo, deben recurrir a la evaluación sistemática y permanente de su pertinencia social, económica y educativa, a fin de conocer cómo están cumpliendo sus compromisos con la sociedad.

Por otra parte, la complejidad de los sistemas de educación superior establecidos en los países de la Región, su creciente heterogeneidad, la diversidad estructural y funcional de las instituciones que los integran, la creciente desvinculación del Estado de su papel regulador, y el avance sostenido de los procesos de integración subregional mediante pujantes acuerdos comerciales, requieren la adopción de una serie de normas y criterios que viabilicen la movilización de docentes, investigadores, estudiantes, técnicos, profesionales y obreros calificados en los espacios generados por los mencionados procesos de integración.

Incremento de los Recursos Financieros

La gran mayoría de los actores involucrados en el desarrollo de la educación superior están de acuerdo que el Estado debe asegurar la entrega del bien público que constituye la educación superior en adecuados niveles de equidad, cobertura, pertinencia y calidad.

Ello requiere, por un lado, incrementar la inversión pública en educación hasta alcanzar por lo menos el 7 por ciento del PIB propuesto por los ministros de educación en su *“Declaración de México”* (1979), y por otro, establecer nuevos mecanismos concertados, por ejemplo de incentivos tributarios y reducción de gravámenes, que permitan establecer o potenciar sistemas de crédito educativo, subsidios a proyectos de inversión para el desarrollo institucional, y financiación de actividades de investigación.

Reorientación de la Cooperación Internacional

Para trascender los marcos de una cooperación internacional que ayude contra injusticias y desigualdades, y construir alternativas viables que acompañen los cambios necesarios y pertinentes en la educación superior, se requiere imaginar, instrumentar y sostener un nuevo paradigma de cooperación horizontal.

Las nuevas formas de cooperación internacional deben apelar a la colaboración solidaria, procurando aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales y financieros dispersos en distintas instituciones de la Región, promoviendo la creación

de asociaciones, redes y consorcios que generen “masas críticas” de investigadores, optimicen el uso de tecnologías de punta, y permitan fundar en la investigación la formación y retención de cuadros altamente capacitados para abordar los principales problemas, aprovechando así en términos óptimos las oportunidades y potenciales de la Región.

Creación de un Consenso Social

La buena marcha y la sostenibilidad del proceso de transformación solo serán posibles si se logra la relación sinérgica de los distintos actores sociales, en el marco de una conducción del cambio moderna y apropiada, inscrita en una cultura del desarrollo sustentada en el diálogo constructivo, en mecanismos óptimos de negociación y en los propósitos comunes de proyectos estratégicos consensuados.

Solo de esta manera es posible alejarse del camino de la confrontación, el sectarismo y la visión escéptica de algunos tipos de corporativismos cortoplacistas que oponen fuerte resistencia al cambio.

En este sentido, la experiencia de los organismos internacionales y su conocimiento de las realidades de los diversos países de América Latina y el Caribe, representan una plataforma que podría ser de utilidad para la definición y asesoría en los procesos nacionales de transformación de la educación superior.

Pero estas entidades no pueden desconocer, en el ejercicio de una injustificada “soberbia burocrática”, las experiencias desarrolladas por muchas instituciones y comunidades políticas y académicas de la Región, así como los esfuerzos consistentes efectuados a escala subregional por diversas organizaciones no gubernamentales dedicadas a promover el cambio y el desarrollo de la educación superior.

REFERENCIAS

- LEMASSON, J.P. Y CHIAPPE, M. (1999). La investigación universitaria en América Latina.
- VESSURI, H. (1998). La pertinencia de la enseñanza en un mundo en mutación. Perspectivas, 107; 417 - 433. OIE/UNESCO, Ginebra, Suiza.

- ¹ Profesor de la Universidad Central de Venezuela, ex Director de IESALC.
- ² García Guadilla, C. (1996 a) Situación y principales dinámicas de transformación de la Educación Superior en América Latina. Colección Respuestas, N° 2, Ed. CRESALC/UNESCO, Caracas, Venezuela.
- ³ CRESALC (1996) Hacia una Nueva Educación Superior. Colección Respuestas, N° 4. Ed. CRESALC/UNESCO, Caracas, Venezuela.
- ⁴ CRESALC (1996) La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe. Colección Respuestas, No. 5. Ed. CRESALC/UNESCO, Caracas, Venezuela.
- ⁵ García Guadilla, C. (1996 b) Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina. Ed. CENDES/Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- ⁶ UNESCO (1998) Informe mundial sobre la educación. Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid, España.
- ⁷ Albach, P. y De Witt, H. (1995) International Higher education: America abdicates leadership. International Higher Education, No. 1: 10-11. Boston, EE.UU.

⁸ Yarzábal, L. (1999) Consenso para el cambio en la educación superior. Colección Respuestas, N° 9, Ed. CRESALC/UNESCO, Caracas, Venezuela.