

Nuevos desafíos para la educación superior regional

Coords. 
Martín Unzué
Daniela Perrotta





Nuevos desafíos para la educación superior regional



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO



**FOROS
CLACSO**

Nuevos desafíos para la educación superior regional / Martín Unzué... [et al.]; coordinación general de Martín Unzué; Daniela Perrotta. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-597-7

1. Educación Superior. 2. Desigualdad. 3. Universidades Públicas. I. Unzué, Martín, coord. II.

Perrotta, Daniela, coord.

CDD 378.009

Edición: Emilia Martín (español) y Santiago Basso (portugués)

Diagramación: Santiago Basso

Diseño de tapa: Ezequiel Cafaro



Nuevos desafíos para la educación superior regional

Martín Unzué y Daniela Perrotta
(Coordinadores)



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

COLECCIÓN FOROS

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemanni - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

¿Nuevos desafíos para la educación superior regional? Algunas reflexiones desde la Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales (Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2023).

ISBN 978-987-813-597-7



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Índice

Prólogo	7
Introducción	11
Un camino balizado. Impresiones preliminares sobre los nuevos desafíos para las universidades latinoamericanas de los modelos hegemónicos y la virtualización	17
MARTÍN UNZUÉ	
Desigualdad y educación superior en el siglo XXI. Reflexiones desde América Latina y el Caribe	41
RODRIGO ARIM Y CAROLINA CABRERA DI PIRAMO	
Algunos desafíos y perspectivas de desarrollo de las universidades públicas de América Latina	75
ÁLVARO RICO	

La transformación de la educación superior desde un enfoque heterodoxo de política pública. Claves para el debate	83
GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN	
¿Desigualdades persistentes en la educación superior? Trayectorias educativas, permanencia e interrupción de estudiantes becarios peruanos	99
PATRICIA AMES Y ROBIN CAVAGNOUD	
Um panorama das políticas educacionais no Brasil nos anos de governo do Partido dos Trabalhadores (Lula e Dilma)	117
CIBELE RODRIGUES	
Desafíos de las universidades latinoamericanas en el actual escenario geopolítico	151
GERARDO CAETANO Y DANIELA PERROTTA	
Artes para innovar y transformar el mundo	167
SANDRA TORLUCCI	
Las y los autores	173

Prólogo

La presente publicación representa uno de los resultados de la colaboración entre el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en el marco de los trabajos de la 9ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales: “Tramas de las desigualdades en América Latina y el Caribe. Saberes, luchas y transformaciones”, celebrada en la Universidad Nacional Autónoma de México, en junio de 2022, donde a través del desarrollo de diversos foros temáticos se creó un espacio para la discusión de las tendencias y desafíos que convergen en la educación superior en América Latina y el Caribe, con la participación de destacadas y destacados intelectuales, académicos, autoridades educativas y especialistas a nivel mundial.

En particular, este libro tiene el objetivo de presentar las reflexiones, propuestas y análisis del Foro “Desafíos de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, donde a través de

cuatro paneles se buscó visibilizar los efectos que la pandemia por COVID-19 provocó a los sistemas e instituciones de educación superior en la región, así como profundizar en las perspectivas futuras del rol de las instituciones educativas y los desafíos para contrarrestar las desigualdades existentes, la mejora de las condiciones de vida social y garantizar el derecho a la educación.

A través del desarrollo de los paneles “Claves para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe, frente a las desigualdades”, “Tendencias y futuros para la educación superior: un balance de las conferencias regionales y mundiales”, “Mirando el derecho a la educación desde la perspectiva del acceso a la educación superior del Sur” y “Privatización y mercantilización de la universidad. Estudios y estrategias”, se logró identificar un gran número de retos a los que se enfrenta actualmente la educación en la región, como son: la necesidad de reorientar el papel de la educación superior y generar nuevos modelos de gestión, legislaciones universitarias más justas, el fortalecimiento de políticas educativas, la preservación de la autonomía universitaria; la deconstrucción de las instituciones y, de manera generalizada, buscar un cambio cultural que permita erradicar la violencia de género, la discriminación, la exclusión social y ejercer una conciencia crítica y de responsabilidad social.

La educación en general se vio afectada por el COVID-19, ya que de manera repentina fue necesario suspender las actividades presenciales y realizarlas de manera virtual. Ante este acontecimiento, muchas instituciones educativas, docentes, administrativos y estudiantes no contaban con las herramientas e infraestructura necesarias para desarrollar sus actividades bajo

este nuevo esquema, evidenciando además las desigualdades socioeconómicas.

Las instituciones de educación superior tuvieron un papel relevante en las acciones de combate a la pandemia, al ser impulsores para la implementación de medidas preventivas en coordinación con sus gobiernos, en la movilización de sus laboratorios para el desarrollo de vacunas, fármacos y equipos necesarios de protección, mostrando su compromiso y responsabilidad social. Asimismo, la pandemia logró el impulso acelerado de nuevas formas de comunicación, de organización y de movilidad; y permitió acercar a los diversos actores de la comunidad educativa, que por falta de recursos o por la distancia, su interacción se encontraba limitada.

Actualmente, nos enfrentamos a los desafíos que esta crisis mundial nos dejó, y que es necesario que los esfuerzos se orienten a tomar en cuenta las diversidades regionales como parte esencial para el desarrollo sostenible, respetar la autonomía de las instituciones educativas; garantizar el financiamiento suficiente que redunde en salarios dignos y la carrera funcional de los trabajadores universitarios; avanzar hacia una educación aún más inclusiva en temas como el acceso, permanencia y diversidad, que incluya asuntos de género, pueblos originarios, migrantes y minorías; asimismo, asociar la calidad y los criterios para su evaluación a la pertinencia; la superación de las brechas, las desigualdades e inequidades y la cooperación académica solidaria; así como evitar la mercantilización de la educación y erradicar toda forma de violencia y acoso en las instituciones de educación superior.

Lo anterior no significa que debamos partir de cero. Los efectos de la pandemia nos dan la oportunidad de replantear el propósito de las actividades y funciones que desarrollamos en nuestro día a día, de revisar en conjunto las políticas actuales en materia de educación, de fortalecer el vínculo entre las instituciones educativas y la sociedad, y promover un proyecto de transformación de la educación superior en América Latina y El Caribe que permita modificar los paradigmas y las mentalidades actuales.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (ANUIES)

Introducción

La 9ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales tuvo lugar en la ciudad de México, entre el 7 y el 10 de junio de 2022. Bajo el estimulante título “Tramas de las desigualdades en América Latina y el Caribe. Saberes, luchas y transformaciones”, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ofició de anfitriona y CLACSO de organizador para el desarrollo de lo que viene siendo el mayor evento académico y político del campo de las ciencias sociales y las humanidades de la región.

Se trata de una cita obligada, un paréntesis que se repite periódicamente desde 1999. Concluida la Asamblea de centros miembros de CLACSO, se abre el tiempo de la Conferencia con una compleja y densa red de actividades. Allí se suceden una gran cantidad de mesas, paneles, debates, talleres, presentaciones de libros y reuniones de trabajo que producen una verdadera inmersión en un espacio de reflexión crítica, abordado de modos complejos y multidisciplinares, partiendo de la riqueza y diversidad de todas las perspectivas que se convocan al encuentro. Pero

también de las realidades de una región tan amplia y heterogénea como atravesada por problemáticas comunes.

Es tanto lo que sucede en paralelo en la Conferencia que resultan infinitos los recorridos que cada participante puede tomar en esas rizomáticas sucesiones de actividades. En ellas se alternan y reúnen representantes, intelectuales, académicos/as y funcionarios/as dispuestos a debatir e intercambiar ideas sobre campos temáticos en constante cambio y ampliación.

El libro que presentamos aquí reúne las intervenciones de uno de esos relevantes foros que llevó por título y consigna reflexionar sobre los “Desafíos de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”. El foro fue organizado por los Grupos de Trabajo de CLACSO “Ciencia social politizada” y “Políticas educativas y derecho a la educación” y por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). La apertura del evento estuvo a cargo del Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno de México, doctor Luciano Concheiro Bórquez.

Como es costumbre, el problema de la educación superior se encuentra en el centro de las preocupaciones sobre las desigualdades. En *Nuestra América*, donde muchas veces las tensiones se vuelven más hondas, se trata de un problema al que volvemos indefectiblemente, con el fin de pensar las particularidades que presenta nuestro sistema latinoamericano de educación superior. También para proponer las respuestas frente a las tendencias globales que operan como modelos a veces, o como fuerzas de atracción en otros casos. Lo que resulta interesante, plasmado en este foro, pero también excediéndolo, es reconocer la capacidad

de movilización social que genera “la universidad”, “lo universitario”; movilización que es canalizada por mecanismos formales o informales para incidir en la trama de las políticas públicas, tanto regionales como internacionales.

A pesar de que podemos encontrar la presencia de las preguntas sobre la educación superior en las conferencias previas, dos factores aportaron una importante cuota de novedad al encuentro de 2022.

El primero de ellos fue la súbita e inesperada irrupción de la pandemia mundial de COVID-19, que tuvo un enorme efecto sobre todo el sistema educativo y del que no se sustrajo la educación superior. La interpretación de los sentidos de los cambios que se introdujeron de modo forzado, y del nuevo contexto postpandémico que se abre, resultan un enorme terreno en disputa, en el que las novedades, con sus oportunidades y riesgos, parecen haberse redoblado. Los escenarios de múltiples desigualdades (que a la vez se intersectan) han marcado los modos de enfrentar a la pandemia. Allí se han puesto en evidencia los límites de la infraestructura tecnológica, del acceso a la misma por parte de la población, de los recursos que se podían reorientar para enfrentar la situación y de las políticas que se desplegaron para ello, tanto a niveles nacionales como en las propias instituciones e incluso en los espacios internos de las mismas.

El segundo eje, y que ha estado directamente influido por el primero, es la realización, en la ciudad de Barcelona, de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), apenas algunas semanas antes de nuestro encuentro

en México. Esta conferencia, que estaba prevista para el 2021 pero fue aplazada a raíz de las medidas de distanciamiento social y de cierto malestar en la comunidad política y académica, se ha visto permeada por esta nueva situación, por las potencialidades y los problemas de la virtualización forzada. Son muchos los elementos que estaban latentes en las discusiones mundiales, y que se han redimensionado en el nuevo escenario, encontrando en Barcelona un inmejorable escenario para su presentación.

Allí, el lugar ocupado por las voces provenientes de Latinoamérica ha sido bastante periférico, a pesar de los esfuerzos regionales por articular algunas estrategias amortiguadoras, al menos discursivamente, del peso de las posiciones más mercantilizadoras predominantes en el evento. Eso no solo por la habitual desconsideración de la región en los foros mundiales, sino por la voluntad de desoír las advertencias que ya habían sido pronunciadas en la CRES de Cartagena de Indias y reiteradas una década después en Córdoba, cuando se celebraba el centenario de la Reforma Universitaria.

Esos posicionamientos no tenían un espacio de escucha en medio de la lanzada carrera por tallar en el nuevo contexto, en el que múltiples actores internacionales de gran peso vuelven a apostar, como hace tres décadas, por un decidido avance en la formación de un mercado mundial de educación superior. Ello con bastante complicidad de una academia que en el Norte ha perdido sus reflejos críticos, reemplazados por un nuevo foco puesto en la incesante búsqueda de financiamiento y en la reproducción burocrática de ciertas modalidades de trabajo. Pero, además, se trata de sectores refractarios a eventuales reparos, advertencias o

limitaciones como las que siempre vienen de Latinoamérica y el Caribe.

Ellos son producto en parte de nuestra tradición universitaria, pero fundamentalmente de las diferentes condiciones estructurales en las que se desarrollan nuestros sistemas de educación superior. Latinoamericanos y caribeños debemos afrontar contextos sociales problemáticos, que plantean otros desafíos, y que se han reactualizado con la pandemia. Nuestras preocupaciones, prioridades y limitaciones son otras, diferentes.

Por eso, el valor de las intervenciones que aquí se recogen. Permiten, de distintos modos pensar, desde nuestras realidades en un nuevo y desafiante escenario global.

Las preguntas que cobraron forma en las exposiciones originarias, y que han sido retomadas por los textos que aquí se han reescrito para este libro, se pueden sintetizar en las siguientes: ¿Qué particularidades tienen las universidades latinoamericanas con su tradición democrática frente a nuestras sociedades? ¿Qué papel debe cumplir la diferenciación institucional e intra-institucional para contemplar los requerimientos de poblaciones estudiantiles cada vez más diversas? ¿Cómo se debe revincular las universidades a los proyectos de Nación independiente, profundizando la formación ciudadana y la función crítica, aportando a la solución de los problemas del desarrollo de nuestros países y la región, en cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sustentable? ¿Qué efectos tiene la virtualización en todo esto?

También se despliegan preguntas en torno a qué se puede esperar de las políticas públicas, de los programas de becas, qué

se puede aprender de las experiencias políticas recientes y qué rol juegan algunas disciplinas como las artes en nuestro sistema.

En todas estas interrogantes está presupuesto el gran desafío que llama a la puerta de nuestros sistemas de educación superior, enfrentados ya no solo a las enormes desigualdades que han sido la regla en América Latina, sino a paradójicos procesos que podríamos describir como “de latinoamericanización” del mundo más rico, en el sentido de que todo parece indicar que la creciente desigualdad se encuentra cada vez más en todas las latitudes, comprometiendo al orden democrático como lo hemos conocido en las últimas décadas, al crecimiento y el desarrollo económico, a la misma paz social. También al medio ambiente en un planeta que comienza a crujiar, poniendo a la educación y a la producción de conocimiento ante un enorme desafío que es difícil saber si podrá asumir.

La región latinoamericana, con sus múltiples complejidades, su heterogeneidad y sus problemas estructurales, tiene igualmente el potencial para discutir y proponer en el escenario multilateral diferentes miradas para promover un nuevo camino de desarrollo, capaz de generar bienestar y mejorar las condiciones de vida democrática.

En esa encrucijada es que las voces de colegas de Argentina, Brasil, México, Perú y Uruguay se reúnen en esta compilación para, desde sus particularidades, avanzar en respuestas comunes cada vez más necesarias y urgentes.

Martín Unzué y Daniela Perrotta



Un camino balizado

Impresiones preliminares sobre los nuevos desafíos para las universidades latinoamericanas de los modelos hegemónicos y la virtualización

Martín Unzué

Los procesos de privatización de la educación avanzan y se consolidan en buena parte del mundo, alcanzando a todos los niveles, y en especial a la educación superior. Si bien con diferencias nacionales importantes, explicadas solo parcialmente por la existencia o no de regulaciones y limitaciones a su desarrollo, entre las que se destacan aquellas que prohíben la constitución de personas jurídicas con fines de lucro en el terreno educativo, se trata de un fenómeno que sin ser nuevo, se afianza.

Pero los desafíos de un nuevo ciclo de mercantilización de la educación superior a nivel mundial están al acecho. No solo porque estamos ante un proceso mundial de masificación de este nivel de estudios y que son muchos los países, incluso en nuestra región, en donde esto da origen a importantes y codiciados “mercados” de educación superior, sino porque ciertas tendencias

recientes han generado un escenario propicio para el salto a una nueva etapa.

Nos centraremos aquí en dos de esos procesos: el surgimiento y la difusión masiva de los *rankings* universitarios globales (RUG) y la experiencia de la virtualización forzada de la educación superior acontecida como resultado de la pandemia mundial de COVID-19.

Un proceso que ya lleva más de un cuarto de siglo

Las presiones transformadoras sobre la educación superior en general, y sobre la universidad en particular, se han mostrado sostenidas desde al menos los años noventa del siglo pasado, cuando una serie de reformas comenzaron a abrirse camino por todo el mundo.

La introducción de la cuestión de la pertinencia de la educación superior fue un primer eslabón en la construcción de un nuevo escenario en el que las universidades se vieron interpeladas y puestas en una posición defensiva (Naishtat et al., 2001).

Como ya hemos analizado en otra parte (Unzué, 2014), la demanda de pertinencia, promovida inicialmente por la UNESCO (1995 y 1998) y luego sostenida con más recursos por diversos documentos del Banco Mundial (2000 y 2003), traía un diagnóstico implícito que podemos sintetizar como: existe un desajuste entre la universidad y lo que debe ser y hacer en un mundo que cambia.

Por ello, la instalación del concepto de “pertinencia” de la educación superior puso en el banquillo de los acusados a la

universidad, interpelada por una duda que envuelve sus actividades cotidianas y que le demanda una rendición de cuentas, abriendo un nuevo espacio en el que la evaluación logró instalarse y volverse un agente externo de transformación.

Si el discurso hacia la educación superior se construyó sobre el trípode *pertinencia, calidad e internacionalización*, esas dimensiones explican buena parte de los cambios acontecidos en estos tiempos y que encuentran en el actual contexto una nueva plataforma de posible profundización.

La pertinencia ayudó inicialmente a cuestionar a la universidad, bajo la forma de un gran llamado a la transformación, mientras los otros elementos (calidad e internacionalización) encontraron en los *rankings* universitarios su modo de expresión.

Los *rankings* universitarios globales (RUG)

Es mucho lo que se ha escrito en los últimos años sobre los *rankings* universitarios y en especial sobre el particular modo en que han despertado procesos de transformación y ajuste de las dinámicas internas de las universidades (Tomàs i Folch et al., 2015).

Como Narciso ante el reflejo del agua, las universidades aprecian fuertemente sus propias imágenes, pues sobre ellas se construyen sus prestigios, sus reconocimientos, en definitiva, sus capitales simbólicos que son tan importantes para su funcionamiento. Ellos juegan papeles centrales en la posibilidad de seleccionar o atraer a sus cuerpos de profesores e investigadores, a sus estudiantes, de lograr financiamientos y premios, que a su vez, refuerzan sus posiciones destacadas en una nueva edición del

“mertoniano” efecto Mateo. Por eso, sus preocupaciones por los *rankings* han ido en aumento a medida que los mismos fueron cobrando visibilidades crecientes, en especial entre los públicos generales no especializados en temas de educación superior, que han aceptado con credulidad el supuesto valor de los mismos.

Pero esta influencia de los *rankings* como evaluaciones de las instituciones no solo se ve a ese nivel interno a partir de los *rankings* nacionales, sino también con los *rankings* mundiales que generan presiones y respuestas de las políticas públicas. A fin de cuentas, “todos” quieren que sus universidades se destaquen en el contexto internacional, y eso incluye a las autoridades de las instituciones como a los propios gobiernos. La preocupación de diversos países por mejorar el lugar de sus universidades en el contexto mundial, o la directa referencia a los RUG como elemento legitimante de reformas significativas, se puede encontrar en países tan diversos como China, Japón, Francia, Alemania o Rusia (Mai, 2022; Sirke Mäkinen, 2021; Ishikawa, 2009), o en nuestra región, en casos como los de Brasil, Ecuador o Perú, donde se han aplicado diversas estrategias de transformación.

De hecho, uno de los más conocidos *rankings* mundiales, el de la Universidad de Shanghai, tiene su origen en la preocupación del gobierno de ese país por medir la distancia entre las universidades orientales y las de América del Norte, con el fin de planificar su convergencia.

Esos *rankings* globales hacen el dudoso ejercicio de comparar y ordenar con una serie de criterios definidos de modos bastante discrecionales (por eso los resultados son diversos de un *ranking* a otro) a instituciones de todas las partes del mundo, que

funcionan con modos, orígenes, tradiciones, historias y condiciones económicas, políticas, sociales y culturales completamente diversas, con tamaños distintos, infraestructuras múltiples, ofreciendo carreras y grupos de disciplinas muy disímiles, incluso con formas de gobierno interno y marcos normativos, perfiles de sus cuerpos docentes, de sus estudiantes, roles de sus graduados, características de sus aparatos burocráticos y administrativos, modalidades de desarrollo de la docencia, mandatos institucionales sobre las misiones de investigación y extensión, profundamente singulares. Por ello, aunque compartan el mismo nombre de universidad, presentan extensas listas de características que no se repiten entre ellas y que resultan, al menos, complejas de comparar.

El proceso de diversificación de las universidades, muy grande a niveles intranacionales, deviene inabarcable a escala planetaria.

Por eso, el ejercicio de someter a un mismo baremo a instituciones necesariamente tan disímiles no puede más que coronar a las que en general definen esos criterios (las consideradas *world class universities*), además de subordinar o incluso excluir, casi no reconociéndoles su lugar de universidades, a esas instituciones que no se ajustan al modelo “hegemónico”, lo que ha llevado a definir a los RUG como *harvardometers* en alusión al papel de esa universidad en la construcción de un tipo ideal de institución global (Ordorika, 2018).

Notemos al respecto que el modelo hegemónico no es el predominante, sino el de unas pocas instituciones de élite, en general de la conocida como la *Ivy League* en América del Norte y algunas pocas instituciones británicas. Ni siquiera es el modelo

predominante en el amplio y complejo sistema (o mercado) de la educación superior norteamericana.

Es decir, la difusión de los RUG a tal punto de que no figurar en ellos sea una suerte de invisibilización para algunas instituciones, trae una serie de efectos asociados, como construir un modelo único de universidad, ahistórico, global y desprendido de la mayor parte de las esperables misiones de la misma en su vinculación con su medio social.

Este problema ya estaba presente en diversos documentos producidos por el Banco Mundial hace más de una década, como el que escribía Jamil Salmi (2009) referido al desafío de crear “universidades de nivel mundial”.

El análisis del planteo de este pequeño libro resulta muy esclarecedor de algunas de las cosas que estaban y están en juego y de la posición predominante que ciertos organismos buscaban imponer.

Salmi propone la definición de “*world-class universities*” como aquellas que realizan grandes contribuciones al avance del conocimiento, que enseñan con el currículo más innovador y los mejores métodos pedagógicos y que producen graduados muy valorados por un mercado cada vez más competitivo. Estas universidades, que formarían la élite del sistema mundial, y en buena medida, las que surgen de los *rankings* mundiales de instituciones de educación superior, son para el autor “una concentración de talentos”.

Las universidades de élite se caracterizan por “ser capaces de seleccionar a los mejores estudiantes y atraer a los más calificados

profesores e investigadores” (Salmi, 2009, p. 20). También sostiene que la endogamia atenta contra la innovación, por lo cual las universidades de élite son ante todo instituciones “globales” con importantes componentes internacionales (tanto elevada participación de estudiantes de diversos países como profesores e investigadores).

Estas universidades poseen grandes presupuestos (que aclara que surgen de diversas fuentes de financiamiento) que les permiten “atraer” a la élite mundial de científicos y profesores seducidos por los elevados salarios y las facilidades ofrecidas, generando lo que para Salmi es “un círculo virtuoso”: las universidades de élite con altos presupuestos contratan a los mejores profesores, incluso absorbiendo recursos humanos de otras universidades, y con ello atraen a los mejores estudiantes. Luego producen a los graduados más buscados, los que logran las mejores inserciones laborales, y esto termina profundizando sus capacidades para volverse muy selectivas en la definición de sus ingresantes.

En ese sentido, Salmi afirma (y recordemos que lo hace en un documento editado por el Banco Mundial) que los *rankings* resultan claves para proveer la información que el mercado requiere sobre cuáles son las universidades más valoradas, aquellas donde la vieja promesa del éxito profesional se ve más realizable.

En este planteo no escapan las consideraciones sobre la relevancia del gobierno de las universidades, que debe ser autónomo y flexible, para orientar la institución. Salmi considera que un fuerte liderazgo es imprescindible para ser una universidad de élite, aunque esto comprometa formas de organización más horizontales o democráticas, a las que no duda en sindicarse como

un límite para el funcionamiento de una universidad de primer nivel mundial.

Es cierto que reconoce que no todos los países pueden aspirar a poseer *world-class universities*, en parte porque muchos no estarían en el corto plazo en condiciones de beneficiarse con “la educación avanzada” y “la investigación de punta” que producen estas instituciones, pero esto no significa que el autor no tenga una concepción lineal y uniforme de la idea de la calidad. La calidad es la que producen esas universidades de élite y aunque “no toda nación necesita desarrollar universidades de clase mundial”, ello no es porque considere que la calidad no puede ser definida en forma unívoca y homogénea, sino porque supone que no todos los países pueden contar con los recursos económicos y humanos suficientes para invertir en su desarrollo, o que en ciertos casos, ello podría no ser una buena inversión (destinar recursos cuantiosos y escasos a producir instituciones que generen un conocimiento que no se puede utilizar a nivel local).

Lo que estamos señalando como un problema con ese argumento es que la concepción de calidad, como la de pertinencia, no pueden ser definidas a nivel mundial cuando el sistema de educación superior no solo a nivel global, sino también regional e incluso nacional, presenta una diversidad tal que todo intento por producir una definición cerrada y uniforme de esos conceptos conduce inevitablemente a un forzamiento de efectos reduccionistas sobre esa complejidad.

De ahí las limitaciones del esfuerzo de Salmi que lo llevan a destinar una parte extensa de su trabajo al análisis de la evaluación comparativa de las instituciones universitarias que surge

de los *rankings* mundiales de universidades, en particular el de la Shanghai Jiao Tong University (Academic Ranking of World Universities –ARWU–) y el THES (Times Higher Education Supplement).

Como analiza Stack (2021), los RUG son muchos y van en número creciente, aunque los tres principales, de mayor difusión, son el ARWU que se da a conocer desde el año 2003 relevando unas quinientas universidades de todo el mundo, el THES que se realiza desde el año 2004 en un principio asociado con Quacquarelli Symonds (QS), aunque estos dos se separan en 2009, dejando en el mercado al ARWU, el THES y el QS como principales referencias. Los tres producen sus diversos subproductos, varios regionales, y a ellos se le suman unos 150 *rankings* nacionales o de especialidades y otros veinte con alcance global.

Es claro que estos indicadores en general cuantitativos (o con elementos cualitativos transformados en ponderaciones numéricas) han recibido innumerables y justificadas críticas de las que Stack participa, pero también Salmi previamente, y que una parte importante de la literatura mundial sobre evaluación de la educación superior ha abordado los problemas de los *rankings* en los últimos años.

Pero la idea de que existen universidades de primer nivel mundial conduce inevitablemente a comparaciones del tipo de las que realizan esas evaluaciones. Universidades globales suponen una concepción de la calidad también global y los supuestos con los que se aproxima a ella el documento del Banco Mundial asocian calidad y pertinencia con la selectividad de los alumnos ingresantes, la competencia entre instituciones, la abundancia de

recursos, la internacionalización académica y las gestiones predominantemente privadas.

Por ello, Salmi sostiene que ciertos modelos de universidades (como las francesas, pero también algunas de las latinoamericanas) no pueden acceder a los primeros lugares de los *rankings* mundiales en la medida en que, por ejemplo, tienen mecanismos de ingreso abiertos que no cumplen con el requisito de ser selectivas con sus estudiantes y, por ello, de tener “a los mejores alumnos”.

También por tener formas de organización más democráticas y menos verticales que las que supone el modelo predominante en las universidades norteamericanas, o restricciones a la negociación de condiciones salariales particulares con cada profesor o investigador para “salir a cazar talentos al mercado académico”, lo que supone una apuesta por modos de gerenciamiento de la universidad (más propios del sector privado), a lo que se le agrega el problema del idioma que utilizan.

Esto se completa con el supuesto de que la calidad y la pertinencia de las universidades globales se asocia a criterios propios de algunos campos académicos claramente delimitados (particularmente de ciertas ciencias exactas y naturales) y en buena medida asociados a la investigación, pero no tiene validez para otras disciplinas como muchas de las del campo de las ciencias sociales, las humanidades o las jurídicas.

En la medida en que numerosos campos de conocimiento no están internacionalizados, sea porque sus saberes están ligados a cuestiones más locales, o incluso porque existen barreras

matriculares que hacen que no se cumpla que los graduados de esas universidades de élite logren fácilmente el ingreso en el mercado de trabajo en otros países (necesidad de reválidas de títulos por ejemplo), podemos concluir que la apelación a criterios globales de definición de la calidad y la pertinencia, y la evaluación que surge de ellos, presenta importantes restricciones que no parecen bien consideradas en función del grado de difusión que presentan los *rankings* de instituciones universitarias.

Dicho de otro modo, aunque los RUG nos presenten los listados de centenares de universidades por los cinco continentes, ello supone e impone una homegeneidad ficticia. Algo que resulta completamente desconsiderado en su difusión.

La irrupción de la pandemia del COVID-19, ¿un nuevo lugar para la virtualidad?

Mucho también se ha escrito sobre las profundas e imprevistas transformaciones que introdujo el confinamiento que conoció la mayor parte del mundo entre comienzos del año 2020 y finales del 2021 en el campo de la educación superior.

A nivel universidades, eso implicó la virtualización general de una parte sustancial de las actividades académicas (al menos de todas las que pudieron continuar bajo esas modalidades), lo que produjo fenomenales procesos de readaptación de los modos de enseñar, aprender, investigar e interactuar con las instituciones universitarias, a partir de múltiples desarrollos informáticos y de comunicaciones virtuales, puestos al servicio del soporte de esas relaciones.

No vamos a entrar aquí en la descripción de esos cambios, que para el caso de la Argentina los hemos analizado en Unzué, Emiliozzi et al. (2022).

El punto al que queremos llegar es que si los *rankings* permitieron difundir de modo planetario el prestigio de las universidades que los encabezan, convirtiéndolas en objeto de admiración global, la posibilidad de la virtualización que se ha mostrado durante la pandemia acelera los tiempos de un proceso que ya estaba en gestión hace bastante tiempo.

El conocimiento de las principales universidades del mundo favorecido por la difusión acrítica y masiva de los *rankings* globales y el acceso remoto y virtual a las universidades, que si bien ya existía se ha potenciado con la pandemia, conforman una combinación que abre potenciales espacios de desarrollo de los mercados mundiales de educación superior que vienen anunciándose hace ya casi tres décadas, pero que conocían restricciones múltiples en términos de costos de matrículas, mudanzas, restricciones migratorias y selectividad de las IES centrales, pero también de problemas en la transmisión de esos conocimientos (en especial, para los países periféricos en los que las limitaciones del acceso a la tecnología, las comunicaciones y los equipos resultan significativas). Algo de todo esto se ha modificado súbitamente en los dos años pasados, en los que se ha franqueado una barrera, lo que devuelve el ímpetu a los promotores del mercado mundial de educación superior ante una nueva oportunidad que cuenta con importantes defensores.

Irrupción de los MOOCs

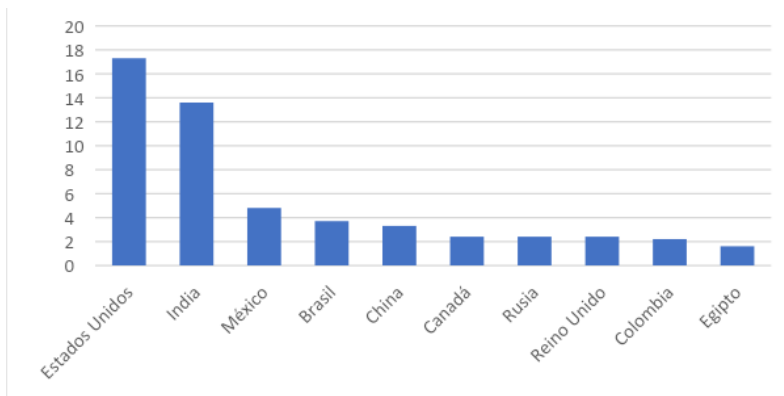
Las apuestas de numerosas universidades centrales, promovidas con grandes inversiones, para avanzar en la oferta de *massive online open courses* (MOOCs) viene sosteniéndose hace al menos una década y media.

Los dos ejemplos más conocidos (o “exitosos” en términos de negocios) son Coursera y edX.

Coursera es la mayor plataforma de educación virtual, fundada a fines de 2011, y que comenzando con un núcleo de universidades productoras de contenidos (Michigan, Princeton y Pensilvania), se fue ampliando rápidamente para tener en la actualidad una asociación estratégica con 275 instituciones, de las cuales más de 175 son universidades que brindaron en 2021 unos 4.400 cursos a estudiantes de 190 países.

El *Impact Report 2021* de Coursera sostiene que posee 92 millones de estudiantes con 189 millones de inscripciones que generaron ingresos por más de 460 millones de dólares. La pandemia disparó esos números: los 44 millones de estudiantes de 2019 aumentaron a 71 en 2020 y a los 92 mencionados en 2021 (un crecimiento del 109 % en dos años), mientras las inscripciones crecieron aún más en el mismo período, un 148 % de los 76 millones de 2019. El *top 10* de los países de origen de esos estudiantes lo encabezan los Estados Unidos, pero cuenta con tres países latinoamericanos en ese lote, como se puede ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Estudiantes de Coursera por país, 2021 (en millones)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la empresa

La penetración de esta modalidad en la región es mucho más alta si se considera ese listado en la relación estudiante/población, lo que pone a India y China en otro plano.

La plataforma edX, por su lado, surge en 2012 de una asociación generada desde el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) y la Universidad de Harvard que fundan la empresa aportando cada una de las universidades 30 millones de dólares. Actualmente, declara tener más de 110 millones de inscripciones ofertando más de 3.600 cursos a 42 millones de usuarios con 15 mil “instructores”.

Como vemos, el ritmo de crecimiento y el tamaño de estas plataformas resulta muy significativo, así como su inserción en la región, y los recursos con los que cuentan para profundizar esa penetración.

Pero, además, la experiencia de la pandemia parece haber dado pistas firmes para superar una parte importante de las dudas que planteaban los MOOCs previamente. A modo de ejemplo, los estudios sobre problemas de estas modalidades han resultado numerosos, tanto los que los negaban desde el principio, poniendo a esta educación en un pie de igualdad con la tradicional brindada por las universidades (Glance, Forsey y Riley, 2013), como los que los señalaban en busca de potenciales soluciones (Comer, Baker y Wang, 2015; Wang, Hall y Wang, 2019).

Algo de este desarrollo parece haberse acelerado fuertemente con la virtualización general de la educación superior en 2020-2021 y las adhesiones que generó ese proceso en ciertos sectores tanto de estudiantes como en directivos de universidades que vieron allí una nueva ecuación de reproducción.

Conclusión breve y el regreso de la UNESCO

Los avances de las tendencias a la creación de un mercado de educación superior global, y ahora más que antes fortalecido por el despliegue de lo virtual, parecen importantes.

No es que la virtualidad no pueda traer efectos positivos, no sostenemos una posición ludista, pero no es eso lo que está en discusión aquí y ahora, sino la renovada apuesta por una mercantilización masiva de la educación superior a nivel global y la hegemonía de las universidades con mayores capitales simbólicos, que serán las que estarán en mejores condiciones de atraer a estudiantes de todo el planeta.

En este punto, las primeras conclusiones de la reciente III Conferencia Mundial de Educación Superior patrocinada por la UNESCO, que tuvo lugar en Barcelona en mayo de 2022, abren este espacio de disputa ya desde el lema del encuentro: “Reinventando la educación superior para un futuro sostenible”.

Los cinco objetivos centrales planteados por la UNESCO, y que muestran más allá de las tensiones y las diversidades en su seno, el modo en que operan en ella ciertas tendencias de largo plazo que ya vienen de los años noventa, son:

Abrir la puerta a nuevos modelos de educación superior: innovadores, creativos y visionarios; Destacar las oportunidades y prioridades de la educación superior en la próxima década; Anticipar y preparar a los jóvenes para su rol en la sociedad del mañana; Allanar el camino para una futura comunidad de aprendizaje que incluya a todos los estudiantes permanentes; y Definir y preparar la hoja de ruta para una nueva era de los sistemas de educación superior (UNESCO, 2022a).

Notemos que UNESCO agradece en la web de la Conferencia “el generoso apoyo” de Coursera, combinado con otras empresas que aportan soportes para la educación virtual como Moodle, lo que da alguna pista de sus objetivos.

Estos quedan más claros en el documento de trabajo distribuido por UNESCO en la conferencia, para guiar la discusión, que presenta un prólogo de Stefania Giannini, Subdirectora General de Educación del organismo. La funcionaria sostiene:

en las dos Conferencias Mundiales anteriores, celebradas en 1998 y 2009 (...) se prestó mayor atención a la educación

superior como responsabilidad de los Estados y como bien público. Pero ante los crecientes retos mundiales que amenazan nuestro futuro común, tenemos que dar un salto cualitativo para reinventar la educación superior como base para construir un mundo seguro, más justo, democrático y sostenible (UNESCO, 18-20 de mayo de 2022, p. 3).

Notemos que, no con mucha sutileza, se llama a abandonar la posición anterior que le daba al Estado una responsabilidad sobre el sostenimiento de la educación superior.

En el mismo documento se afirma:

Las tecnologías desempeñan un papel cada vez más importante en la ES. Los avances tecnológicos incluyen la rápida evolución de la potencia de los ordenadores y el alcance de Internet, impulsados por el progreso de la inteligencia artificial (IA), el internet de las cosas (IoT) y la automatización. Han transformado la enseñanza, el aprendizaje y la investigación, así como la creación de redes y la colaboración dentro de las naciones y entre ellas.

Y en el siguiente párrafo dice:

Los enfoques de financiación están cambiando. Muchos sistemas de educación superior se ven obligados a funcionar con una inversión pública insuficiente, sobre todo en África, Asia Central y América Latina. Además, en la última década se han producido cambios importantes en la forma en que los gobiernos asignan recursos a las IES.

Agregando luego que la pandemia de COVID-19 ha cambiado al mundo de una manera sin precedentes (UNESCO, 18-20 de mayo de 2022, p. 9).

En este punto queda muy lejos el núcleo central de la posición regional que se expresó en las declaraciones que emanaron de las Conferencias Regionales de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), realizadas en Cartagena de Indias en 2008, y luego en Córdoba en 2018, en las que se ratificó la idea de una educación superior como un bien público social y un derecho humano y universal, así como un deber del Estado.

La declaración de Cartagena de Indias hacía una serie de advertencias sobre los intentos por mercantilizar y privatizar la educación superior, afirmando que “la educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado” (CRES, 2008, p.3), a lo que le seguía una exhortación a los Estados de la región para que resistan la incorporación de la educación en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y una advertencia referida a los prestadores internacionales (identificados como “transnacionales”).

Algo muy similar a lo expresado en 2018 cuando la región acuerda los principios que llevaría a la Conferencia Mundial.

En la CRES de Córdoba se afirmaba:

Las débiles regulaciones de la oferta extranjera han profundizado los procesos de transnacionalización y la visión mercantilizada de la educación superior, impidiendo, cuando no cercenando, en muchos casos, el efectivo derecho social a la

educación. Es fundamental revertir esta tendencia e instamos a los Estados de América Latina y el Caribe a establecer rigurosos sistemas de regulación de la educación superior y de los otros niveles del sistema educativo. La educación no es una mercancía. Por ello, demandamos a nuestros Estados nacionales a no suscribir tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo, o alienten formas de mercantilización en cualquier nivel del sistema educativo (CRES, 2018, p. 7).

El aplazamiento de la Conferencia Mundial ante el imprevisto escenario abierto por la pandemia mundial de COVID-19 y el aislamiento adoptado en la mayor parte del mundo, leído como una renovada oportunidad por los intereses que sostienen y se benefician con el avance de un mercado mundial de educación superior virtual, y la posterior realización del encuentro en Barcelona 2022, parecieron mostrar una renovada decisión de apostar por esa vía, ahora de la mano de las nuevas y probadas tecnologías que el episodio mundial generado por el COVID-19 logró consolidar, a lo que se les suman los sostenidos esfuerzos de los *rankings* mundiales, para profundizar las posibilidades de un mercado mundial con un claro centro, y unas periferias consumidoras de contenidos pensados y producidos para sostener esas asimetrías.

La fácil captura de los organismos internacionales por parte de esos intereses, para que nuevamente sean uno de los motores legitimantes de la mercantilización, más los intereses de una comunidad de empresas de educación y proveedoras de soportes tecnológicos, asociadas a algunas universidades centrales, han ido de la mano de la debilidad y cierta ambigüedad de los actores de la región para hacerse oír con una posición crítica ante esta

avanzada, que le destina un lugar clave a Latinoamérica: ser uno de los principales mercados mundiales de estudiantes para los consorcios internacionales.


Bibliografía

- Altbach, Philip (2003). The Costs and Benefits of World-Class Universities. *International Higher Education*, (33). <https://doi.org/10.6017/ihe.2003.33.7381>
- Allen, Ryan M. (2017). A Comparison of China's "Ivy League" to Other Peer Groupings Through Global University Rankings. *Journal of Studies in International Education*, 21 (5), 395-411. <https://doi.org/10.1177/1028315317697539>
- Calderón, Adolfo; França, Carlos y Gonçalves, Armando (2017). Tendências dos rankings acadêmicos de abrangência nacional de países do espaço ibero-americano: os rankings dos jornais El Mundo, El Mercurio, Folha de São Paulo, Reforma e El Universal. *EccoS*, São Paulo, 44, 117-141.
- CRES (2008). Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias. <http://www.cres2018.unc.edu.ar/uploads/Declaracio%CC%81n%20CRES%202008.pdf>
- CRES (2018). Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Córdoba. <http://www.cres2018.unc.edu.ar/historia/cres-2008>
- Comer, Denise; Baker, Ryan y Wang, Yuan (2015). Negativity in Massive Online Open Courses: Impacts on Learning and Teaching and How Instructional Teams May Be Able to Address It. *A Journal of Scholarly Teaching*, 10, 92-113.

- Glance, David; Forsey, Martin y Riley, Myles (2013). The pedagogical foundations of massive open online courses. *First Monday*, 18(5). <https://doi.org/10.5210/fm.v18i5.4350>
- El Emrani, Soumaya et al, (2019), Massive Online Open Courses Platforms: Analysis and Comparative Study of Some Pedagogical and Technical Characteristics. *International Journal of Smart Education and Urban Society*, 10(1).
- Hultgren, Anna Kristina (2014). English language use at the internationalised universities of Northern Europe: Is there a correlation between Englishisation and world rank? *Multilingual Journal of Cross-Cultural and Interlanguage Communication*, 33(3-4), 389-411. <https://doi.org/10.1515/multi-2014-0018>
- Mai, Anh Ngoc (2022). The Effect of Autonomy on University Rankings in Germany, France and China. *Higher Education for the Future*, 9(1), 75-92. <https://doi.org/10.1177/23476311211046178>
- Mäkinen, Sirke (2021). Global university rankings and Russia's quest for national sovereignty. *Comparative Education*, 57(3), 417-434. DOI: 10.1080/03050068.2021.1926125
- Medoff, Marshall H. (2006). Evidence of a Harvard and Chicago Matthew Effect. *Journal of Economic Methodology*, 13(4), 485-506. DOI: 10.1080/13501780601049079
- Merton, Robert (1968). The Matthew Effect in Science. *Science*, 159(3810), 56-63.
- Mittelman, James H. (2017). *Implausible Dream: The World-Class University and Repurposing Higher Education*, New Jersey: Princeton University Press.
- Naishtat, Francisco; García Raggio, Ana y Villavicencio, Susana (2001). *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades*, Buenos Aires: Colihue.

- Ordorika, Imanol (2018). Las trampas de las publicaciones académicas/The academic publishing trap. *Revista Española de Pedagogía*, 76(271), 463-480. <https://doi.org/10.22550/REP-3-2018-04>
- Ordorika, Imanol y Rodríguez Gómez, Roberto (2010), El ranking Times en el mercado del prestigio universitario. *Perfiles Educativos*, XXXII(129).
- Ortiz, Renato (2009). *La supremacía del inglés en las ciencias sociales*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rama, Claudio (2017). *La nueva fase de la universidad privada de América Latina*, Buenos Aires: Teseo/Universidad Abierta Interamericana.
- Salmi, Jamil (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, Washington: World Bank.
- Stack, Michelle (2021). *Global university rankings and the politics of knowledge*. Toronto: University of Toronto Press.
- Tomàs i Folch, Marina; Feixas, Mònica; Bernabeu-Tamayo, María Dolors y Ruiz Ruiz, José María (2015). La literatura científica sobre rankings universitarios: una revisión sistemática. *Revista de Docencia Universitaria*, 13(3), 33-54.
- UNESCO (1995). Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior. París. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098992_spa
- UNESCO (1998), Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción. París.
- UNESCO (2022a), Conferencia Mundial de Educación Superior. <https://en.unesco.org/sites/default/files/whec2022-presentation-es.pdf>

- UNESCO (18-20 de mayo de 2022). Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior. Documento de trabajo para la Conferencia Mundial de Educación Superior.
- Unzué, Martín (2014). Pertinencia, calidad y evaluación. Potencialidades y límites de una relación compleja. En Raquel San Martín (ed.), *Evaluación y acreditación universitaria*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Unzué, Martín y Freibrun, Nicolás (2015). Políticas Públicas de Acceso abierto y democratización del conocimiento en la Universidad Argentina. *Revista Avatares de la comunicación y la cultura*, (9).
- Unzué, Martín; Emiliozzi, Sergio et al. (2022). Cambios, reorganizaciones y mutaciones en el trabajo productivo ante la pandemia de COVID-19. Su impacto en organismos científicos y tecnológicos y universidades de Argentina. En Pablo Dalle (comp.), *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia* (tomo 2). Buenos Aires: IIGG/UBA Agencia I+D+i.
- Wang, Xinghua; Hall, Allison y Wang, Qiyun (2019). Investigating the implementation of accredited massive online open courses (MOOCs) in higher education: The boon and the bane. *Australasian Journal of Educational Technology*, 35(3). <https://doi.org/10.14742/ajet.3896>
- World Bank (2003). *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*. Washington. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/287031468168578947/pdf/249730PUB0Cons00Box0361484B0PUBLIC0.pdf>
- World Bank (2000). *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/345111467989458740/pdf/multi-page.pdf>



Desigualdad y educación superior en el siglo XXI

Reflexiones desde América Latina y el Caribe

Rodrigo Arim

Carolina Cabrera Di Piramo

A principios del siglo XX, la principal distinción educativa era entre egresados y no egresados de secundaria, hoy en día cuando el nivel promedio de educación es mucho más alto, esa distinción es entre quienes tienen y quienes no tienen un nivel de educación universitaria.

(Angus Deaton, El Gran Escape: alud, riqueza y los orígenes de la desigualdad)

Introducción

En su simpleza y contundencia, la cita que compone el epígrafe con que iniciamos este texto evidencia la relevancia de la educación superior para pensar el presente y el futuro de América Latina y el Caribe. En nuestra región, atravesada por enormes privaciones y desigualdades, las universidades han sido integradas en los marcos teóricos y conceptuales que piensan los dilemas del desarrollo como proveedoras de capacidades científicas y tecnológicas endógenas, herramientas institucionales

conectadas en redes globales que funcionan como puentes con el mundo académico cada vez más global y como formadoras de técnicas/os y profesionales imprescindibles para sostener y expandir las actividades productivas.

Menos atención se ha puesto, en la región, en la educación superior como arena donde se reproducen o mitigan asimetrías de poder y de acceso a posiciones jerárquicas en el entramado social. El acceso y control del conocimiento avanzado constituye un eslabón clave de las sociedades contemporáneas. Por supuesto, la apropiación de conocimiento siempre ha estado presente como fuente de riqueza y jerarquía social; pero en el siglo XXI es un recurso estratégico, cuya acumulación comienza a superar en relevancia la de otros activos, incluyendo a los recursos naturales, y su apropiación desigual está en la base del lugar de poco privilegio que América Latina ha tenido en la distribución de la riqueza y el ingreso.

La rápida extensión de los sistemas de educación superior se ha transformado en uno de los rasgos más característicos de la sociedad contemporánea. La generalización de este nivel educativo a escala global es una realidad tangible. En 2021, para el promedio de los países que integran la OCDE, un 48 % de las personas entre 25 y 34 años cuentan con una titulación proveniente de instituciones de educación terciaria o superior; mientras que en el 2000 solo alcanzaba este nivel de formación un 27 % (OECD, 2022). Durante esta tercera década del siglo XXI, el ritmo de expansión de la educación superior no cesará a lo ancho del mundo. Se estima que hacia 2030 la mitad de las/os jóvenes a escala planetaria ingresarán a los sistemas de educación terciaria y dentro

de estas/os el 50 % obtendrá un grado universitario (Marginson, Callender y Locke, 2020).

Es un hecho estilizado que el acceso a una formación terciaria determina desempeños laborales divergentes. En todas las sociedades, la tasa de desempleo de las/os egresadas/os de la educación terciaria es sustancialmente menor que entre quienes que culminan el nivel educativo inmediatamente inferior (educación secundaria o media) y su nivel de remuneraciones, mayor. El acceso a la formación terciaria y universitaria cumple un papel preeminente en los procesos de diferenciación social y en la asignación de roles y jerarquías dentro de la comunidad. La movilidad social vertical en la actual centuria se vincula más fuertemente a la educación superior (Baker, 2011).

En otros términos, en el mundo desarrollado el acceso a la educación superior se ha transformado en la principal dimensión de diferenciación social. Estados Unidos es un ejemplo extremo. Entre 1979 y 2017, el ingreso per cápita nacional se expandió un 85 % en términos reales. En ese mismo período, el salario mediano de los varones estuvo estancado y de los varones blancos sin un título de grado de cuatro años cayó un 13 % (Case y Deaton, 2020). No estamos frente a un problema de dinamismo económico, sino ante un problema de distribución de ganancias de ese dinamismo económico.

Como lo señalan Anne Case y Angus Deaton, un título universitario de cuatro años de duración está, cada vez más, dividiendo a la sociedad norteamericana, no solo en el nivel de ingresos, sino en las distintas dimensiones constitutivas de la calidad de vida: la salud física y mental, la participación efectiva en espacios

comunitarios, la estabilidad de los arreglos familiares y los vínculos societales. En sus puestos de trabajo, las personas sin formación terciaria acceden cada vez menos a espacios de provisión del bienestar suministrados por los vínculos moldeados en las relaciones laborales, como la posibilidad de contar con seguros de salud de calidad, sistemas de cuidados para personas dependientes, espacios recreativos, etc. En palabras de estos autores:

Un título de cuatro años se ha convertido en el marcador clave del estatus social, como si fuera un requisito para los no graduados llevar una insignia escarlata circular con las letras BA (*por Bachelor*) atravesadas por una línea roja diagonal (2020, p. 3).

En el resto de los países desarrollados, estas tendencias no son tan marcadas, pero también se encuentran diferenciales cada vez más persistentes en el desempeño laboral entre personas con y sin educación terciaria. En particular, en Europa, parte de las tensiones que llevan a un dislocamiento tan evidente en desempeño en clave de bienestar entre las personas con y sin educación terciaria en Estados Unidos han sido amortiguadas por las políticas sostenidas por sus Estados de bienestar, pero no neutralizadas.

América Latina y el Caribe, a distintos ritmos entre países, avanza también en la generalización del nivel educativo superior. Entre el año 2000 y el 2020, la Tasa Bruta de Matriculación Superior pasó de 23,1 % a 54,1 %, lo que ubica a la región como la segunda más dinámica en estos términos, después de Asia Oriental y Sudoriental (UNICEF, UNESCO, CEPAL, 2022).

Estas tendencias presagian un mundo de mayor acceso generalizado al conocimiento, las habilidades y la agencia personal. Dista de ser obvio que ese mundo resulte ser más igualitario (Marginson, 2016), y cabe preguntarnos entonces ¿qué es esperable que suceda en los próximos años en el vínculo entre desigualdades y educación superior en la región? ¿Es posible que la ampliación de la educación terciaria y universitaria resulte ser, finalmente, un canal para lograr las tan deseadas pero no alcanzadas sociedades más igualitarias en la región? Existe escasa reflexión en América Latina y el Caribe sobre estos aspectos, pese a la rápida expansión de la educación superior en algunos países y el grado de desigualdad estructural que la caracteriza.

En los apartados siguientes buscamos complejizar estos aspectos, con el objetivo de erigir algunas hipótesis o conjeturas sobre las condiciones imprescindibles para que esta expansión redunde en mayor equidad en las distintas dimensiones constitutivas del bienestar social y, por este medio, sugerir algunas preocupaciones de política que deberían estar presentes en el debate contemporáneo de nuestras universidades. Buscamos, desde un texto reflexivo y conceptual, conjugar visiones teóricas y proposiciones que, si bien abonan a estudiar un objeto en común, no se han articulado en general en la bibliografía regional.

¿Igualdad de qué?

Al analizar en clave de igualdad el impacto de un conjunto de políticas e instituciones –como la educación superior–, es imprescindible demarcar cuál es el espacio evaluativo que utilizar. Como señalara Amartya Sen, no es posible tratar en términos genéricos

y absolutos el concepto de igualdad. La diferencia crucial entre las distintas escuelas de pensamiento sobre la justicia es la demarcación del espacio social más importante dentro del cual exigir la igualdad. Exigir la igualdad en un ámbito conlleva lógicamente a aceptar la desigualdad en otros ámbitos. Por ejemplo, un libertario que pide igualdad de derecho a una clase de títulos no puede simultáneamente pedir igualdad de ingresos, ni un utilitarista que reivindica que una unidad de utilidad debe valer lo mismo para todos los individuos no puede, simultáneamente, pedir igualdad de libertades o derechos sin violentar el principio articulador de sus teorías (Sen, 1992).

Si la educación superior es un canal cada vez más privilegiado en la demarcación de las trayectorias de vida posibles que las personas enfrentan, entonces importa su tratamiento desde perspectivas normativas, en tanto distintos arreglos institucionales para acceder a ella tienen consecuencias relevantes en el grado de igualdad vigente en una sociedad en las múltiples dimensiones constitutivas del bienestar.

La precisión de Sen debe ser enfocada en el campo de la educación superior en general, a la vez que se identifican las particularidades de los sistemas regionales que afectan sus resultados potenciales en el grado de desigualdad imperante en nuestras sociedades. Por ejemplo, el financiamiento de la educación superior vía el arancelamiento con una oferta de préstamos amplios para quienes no pueden abonar su matrícula puede percibirse como igualitario si la métrica de justicia se asocia a asegurar el acceso a todos quienes así lo desean (y cuentan con la formación previa exigida). No obstante, un camino de este tipo presupone aceptar desigualdades en los ingresos netos que obtendrán las

personas que se gradúen, en tanto algunas cargarán con deudas y otras –aquellas que abonaron sus estudios con el patrimonio familiar, por ejemplo– no deberán de preocuparse del repago. Si el espacio evaluativo es la posibilidad de aprovechar ofertas curriculares idénticas a todas/os, se deberá aceptar que las probabilidades de finalización de la formación terciaria serán heterogéneas, en tanto los procesos formativos previos diferenciados producen estructuras objetivas de posibilidades de aprendizaje distintos. Los ejemplos pueden multiplicarse, el punto es que atributos distintos de los sistemas educativos requieren identificar las dimensiones desde donde se evalúa la justicia relativa de su funcionamiento.

Ronald Barnett (2021) distingue las esferas de los conceptos de justicia y equidad aplicados a la educación superior, asociando las cuestiones vinculadas a la justicia al alcance que deberían tener los sistemas de educación superior (¿todas las personas que deseen acceder a una universidad deberían poder hacerlo?, ¿es un derecho universal?) y las cuestiones vinculadas a la equidad a los mecanismos de asignación de las plazas disponibles para formarse a este nivel (dadas las plazas disponibles, ¿con qué criterio y a través de qué mecanismos se deberían asignar?).

Desde una perspectiva de justicia, la pregunta que deberíamos contestar es si la expansión de los sistemas de educación superior es suficientemente robusta, con estándares de calidad y mecanismos de financiamiento adecuados para transformarse en un pilar dinámico de sociedades futuras que logren superar las hirientes desigualdades estructurales de nuestra región. Desde una perspectiva de equidad, la preocupación giraría en torno a mecanismos de acceso a las distintas plazas de formación terciaria

y universitaria que existen en una sociedad para evitar la reproducción de desigualdades de origen en las nuevas generaciones.

En el apartado siguiente, en forma sumaria explicitamos algunas disyuntivas de política pública y universitarias que deben incorporar estos elementos para demarcar transformaciones funcionales a una agenda que promueva una mayor igualdad en el conjunto de trayectorias vitales accesibles para las generaciones futuras.

Políticas universitarias y la generalización de la ES

La expansión de la educación superior, como lo fue en otros momentos históricos la de la educación primaria y secundaria, representa una ampliación de las oportunidades y capacidades disponibles para las personas, por lo que una generalización del nivel superior bajo el concepto de justicia social enunciado por Barnett es valorable *per se*. Sin embargo, su impacto sobre las desigualdades de larga data en la distribución de los recursos materiales –ingreso, riqueza– y la estratificación social distan de ser claras. A continuación, discutimos brevemente el vínculo complejo entre ES y estas dos esferas sociales.

Generalización de la ES y distribución del ingreso y la riqueza

El aumento en el nivel educativo de la población no asegura la evolución hacia sociedades más equitativas en la distribución de la riqueza o del ingreso. Un hecho estilizado de la dinámica económica contemporánea es la presencia de un aumento tendencial en la demanda por nuevas y más complejas habilidades laborales producto de cambios tecnológicos continuos inherentes

a las economías capitalistas. Si el incremento del nivel educativo de la población no es suficiente para compensar el incremento en la demanda por trabajo más calificado, entonces es de esperar que la distribución de las remuneraciones se torne más desigual impulsada por el aumento del salario de las/os trabajadoras/es más educadas/os con respecto al resto de las/os trabajadoras/es, en tanto la oferta de calificaciones crece menos que su demanda. Esta dinámica llevó a Claudia Goldin y Lawrence Katz (2008) a caracterizar la evolución de largo plazo de la desigualdad como el resultado de una carrera entre la tecnología y la educación.

La generalización de la educación superior no es un camino que conduzca necesariamente a una reducción de desigualdades, aun si sucede sin cambios o diversificación de los estándares de calidad. Como lo señalan Goldin y Katz (2008), el impacto de un crecimiento sostenido y acelerado de la proporción de integrantes de cada cohorte que estudian a nivel de la educación superior sobre la distribución del ingreso depende de otros factores externos a los sistemas universitarios nacionales, como las características y la velocidad del cambio tecnológico.

Generalización de la ES y grado de estratificación social

La literatura académica discute sobre si la ampliación educativa reduce desigualdades a través de la ampliación de oportunidades para las personas que pertenecen a los estratos más desaventajados de una sociedad o si magnifica las brechas sociales al concentrar la ampliación de oportunidades en sectores relativamente privilegiados. En este plano, hay tres fuerzas que operan en direcciones contradictorias (Shavit et al., 2007).

En primer lugar, la rápida expansión de la educación superior en contextos de universalización de los niveles educativos previos conlleva a que cada vez más contingentes de estudiantes provenientes de sectores más vulnerables accedan al nivel superior y a las oportunidades vitales que este habilita.

En segundo lugar, del punto de vista económico, la educación superior es la puerta de entrada a posiciones de mayor jerarquía en el mercado de trabajo, lo cual, *ceteris paribus*, presupone más oportunidades de movilidad vertical y horizontal, puesto que una mayor proporción de cada cohorte generacional tendría las habilidades y conocimientos para aspirar a distintas posiciones laborales.

En tercer lugar, la expansión de la educación superior es acompañada con cambios sustantivos en los sistemas universitarios vía la diferenciación institucional; procesos que suelen suponer la emergencia de nuevas universidades o instituciones de educación superior que, aunque no tienen ese objetivo explícito, acaban por atender estudiantes provenientes de los estratos más bajos de la sociedad. Por ejemplo, sistemas que estaban compuestos exclusivamente de universidades de investigación muy selectivas desarrollan otras capas institucionales que absorben la demanda creciente, en general de menor prestigio. Las y los hijos de las clases trabajadoras encuentran nuevas oportunidades de acceso a la educación superior, pero dichas oportunidades tienen un valor decreciente. Este es el caso de lo que ocurrió en Europa durante los años sesenta, mediante la creación de escuelas técnicas de nivel terciario, que si bien amplió las oportunidades de acceso al nivel, generó una estratificación dentro del propio sistema superior, ya que las/os estudiantes que ya accedían a

las universidades continuaron yendo a las instituciones de mayor renombre y estatus y quienes comenzaron a acceder a estudios superiores –por razones de alcance geográfico, de desigualdad al ingreso, entre otras– se volcaron a las nuevas instituciones (Neave, 2001).

Así, el impacto de la educación superior sobre el grado de estratificación depende, en primera instancia, de la tensión entre las mayores oportunidades que abre su ampliación y la reproducción de las desigualdades estructurales en el acceso que presupone la progresiva estratificación de los sistemas universitarios.

Es importante separar los procesos de diferenciación de las plataformas institucionales como respuesta a un universo más heterogéneo de estudiantes de los procesos de diferenciación a través de la estratificación, la cual preserva las diferencias sociales. La diferenciación institucional puede generar distintos puntos de ingreso –nuevas instituciones con ofertas académicas que reconocen trayectorias formativas previas diferenciadas– y trayectorias adaptadas. Si, por ejemplo, el tránsito entre instituciones y programas es ágil y no cuenta con barreras financieras (costos asumidos por los estudiantes) o construidas en los propios programas (bajo nivel de transferencia de créditos entre instituciones), la diferenciación es una respuesta esperable y deseable de la ampliación de los sistemas, permitiendo alcanzar niveles de formación y reconocimiento similares, pero a través de caminos formativos que reconocen desigualdades acumuladas al ingreso a los sistemas universitarios. Bajo estas dinámicas, la diferenciación puede constituir un mecanismo de democratización, en tanto maximiza acceso y permanencia al reconocer disparidades y heterogeneidades estudiantiles.

En contraste, la estratificación institucional es una forma específica de diferenciación, que implica la ampliación vía sistema de jerarquías y prestigios. Son sistemas con bajo nivel de integración y reconocimiento entre las instituciones; con el resultante de una segmentación de los roles sociales accesibles por parte de graduadas/os en las distintas capas institucionales que integran sistemas estratificados. Por supuesto, esto también afecta al desempeño laboral: quienes se gradúan de las instituciones de mayor estatus tienden a ocupar los espacios de mayor poder relativo en empresas y organizaciones, remitiendo a las/os graduadas/os de otras instituciones a ocupar espacios de menor reconocimiento y jerarquía.

Equidad en las reglas de acceso y permanencia a la educación superior

Si lo visualizamos en perspectiva global, en la mayoría de los países el acceso a la educación superior está sujeto a algún tipo de restricción. El conjunto de plazas ofrecidas es menor a la demanda potencial de quienes culminan el nivel de formación previo y los mecanismos de ingreso descansan o en arreglos de mercado – acceden quienes pueden pagar–, en arreglos basados en supuestos “meritocráticos” –se asignan en función de pruebas de ingreso nacionales o institucionales que ordenan a los candidatos– o en una combinación de ambos criterios. En ese último caso, se incluyen particularmente instrumentos de cuasi mercados, como ser créditos o becas para quienes acreditando “méritos” no cuentan con recursos patrimoniales para afrontar los costos en los sistemas nacionales sostenidos en aranceles. En algunos casos, estas

restricciones son al nivel en general, pero existen también situaciones de restricción a cierto tipo de institución – típicamente las universidades de mayor prestigio– o al ingreso a formaciones de ciertas áreas del conocimiento o cierto tipo de carrera –por ejemplo, dentro de una misma área del conocimiento puede haber menor restricción al ingreso a formaciones técnicas. Argentina y Uruguay son excepciones en la región y el mundo, con la preponderancia de acceso irrestricto y sin arancelamiento en gran parte de sus instituciones de educación terciaria y superior.

En el futuro cercano, el impacto sobre las desigualdades en las dimensiones constitutivas de la calidad de vida de la educación superior no solo dependerá del grado de ampliación de la oferta y de las características de los procesos de diferenciación institucional que sostienen dicha ampliación. Las reglas de acceso y las distintas instituciones y programas cumplen también un papel central en el impacto de la ES desde la perspectiva bajo análisis, como también las condiciones y políticas que permiten la permanencia y culminación de la formación. Arreglos más equitativos en el sentido de Barnett requieren que las plazas disponibles en el sistema no se asignen con sesgos que reproduzcan desigualdades contextuales –grupos de pertenencia, estratos sociales– o acumuladas en los ciclos formativos previos; pero también que las condiciones de formación una vez que los estudiantes ingresan a una institución y programa universitario no produzcan desgranamientos selectivos.

A continuación, desarrollamos un análisis primario de tres aspectos relevantes para determinar el impacto sobre las desigualdades de la ES: grado de selectividad en el acceso a las instituciones,

presencia de arancelamientos y el rol de las características curriculares y las trayectorias formativas.

Costos de acceso y cargas de deuda

El individualismo metodológico –perspectiva de construcción teórica que abarca, pero no se restringe, a las concepciones de corte neoliberal– presupone que el carácter social de la educación superior se agota en la suma de los beneficios que agentes individuales obtienen en ella (por ejemplo, el ingreso adicional en el ciclo de vida originado en la inversión en capital humano). No hay beneficios comunes o relacionales que condicionen, precedan o sucedan a los beneficios individuales (Marginson, 2011). La preponderancia de esta forma de pensar las políticas públicas tiene varias consecuencias importantes, entre ellas, la irrelevancia o, en el mejor de los casos, subordinación subsidiaria de la desigualdad –concepto por excelencia relacional y asociado a la pertenencia a un grupo– como problema social y la reivindicación del financiamiento directo de los beneficiarios (estudiantes) de los “servicios” universitarios de los cuales son receptores.

En análisis realizados desde las políticas públicas de educación superior en Estados Unidos, John et al. (2018) han clasificado este tipo de instrumentos dentro de un espectro de políticas fuertemente basadas en incentivos individuales, en contrapartida de otras posibles estrategias de corte comunitario o de control sistémico. A su vez, según esta misma interpretación, la política de becas tipo *vouchers* resulta ya en cierto desuso, habiendo dado paso recientemente a esquemas de corte privatizadores sistémicos más generales.

Justamente, dado que muchas de las reformas de los sistemas de ES en el mundo y en América Latina, en particular durante los años setenta y ochenta, tuvieron su base conceptual en estos enfoques, nos detendremos aquí en ellas. Estas políticas trasladan parte significativa de la responsabilidad del financiamiento desde el tesoro público hacia los estudiantes, aunque esto no implica la prescindencia estatal, sino su intervención exclusiva ante fallas de mercado. Por ejemplo, asegurando el acceso a créditos para las familias que no pueden afrontar con su patrimonio los costos de arancelamiento o construyendo sistemas de becas selectivos o generando mecanismos de acreditación de las instituciones que superen los problemas de información asimétrica asociados a que los estudiantes y sus familias no cuentan con la información suficiente para evaluar la calidad de distintas universidades y programas.

¿Cuáles son las consecuencias plausibles de una expansión generalizada de la ES sostenida en el financiamiento directo de los estudiantes sobre las desigualdades sociales? Son visibles los problemas emergentes en los modelos de financiamiento que sustentaron la expansión de la ES en esquemas de arancelamientos y préstamos a los estudiantes.

El peso de la deuda no se distribuye en forma uniforme entre estudiantes según el nivel de ingreso familiar. En los países para los que existen estudios sistemáticos, se encuentra que quienes proceden de contextos menos favorecidos acumulan un endeudamiento mayor y, por tanto, su ingreso disponible luego de pagar estas cargas será menor que el de aquellos que culminan la vida universitaria procedentes de hogares favorecidos. Adicionalmente, la deuda tiene otros efectos importantes en

clave de bienestar y justicia. Se observa una relación negativa entre el nivel de endeudamiento y dimensiones como la satisfacción laboral, el acceso a una vivienda propia, la fecundidad o la salud física y mental (Callender y et al., 2020).

El endeudamiento estudiantil es un mecanismo que entumece los posibles efectos igualadores de la educación superior. Imaginemos dos estudiantes con idénticas habilidades al inicio de su formación universitaria, que ingresan al mismo programa de formación de grado, se titulan al mismo tiempo y, producto de la acumulación de capital humano idéntico, obtienen una trayectoria de ingresos de mercado a lo largo de su vida laboral similar. En este contexto, en la medida en que el sujeto más pobre en términos relativos deberá pagar su préstamo a lo largo del ciclo de vida, su ingreso disponible será menor. Las desigualdades de origen, al trasladarse en cargas de deuda diferenciales, son reproducidas bajo estos esquemas de financiamiento. Paradójicamente, el financiamiento de los aranceles vía sistemas de públicos de préstamos se ha visto como un mecanismo para asegurar la equidad en el acceso, al permitir que estudiantes con desempeños académicos parecidos antes de comenzar su formación universitaria puedan aspirar, independientemente de los costos, a las mismas plazas. Sin embargo, este es un ejemplo donde la apelación de Sen a definir con precisión el espacio evaluativo de la igualdad es relevante. Si nuestra preocupación se centra no en la probabilidad de acceso, sino en la apropiación de los beneficios de la formación, un criterio de justicia razonable exigiría que personas que han logrado culminar programas de educación superior similares puedan exigir el derecho a apropiarse, en clave de su bienestar material, de niveles de remuneraciones idénticos; que

no estén incididos por desigualdades previas, como la dotación patrimonial familiar que determina si es posible o no afrontar los costos de la universidad sin recurrir a un préstamo.

Sistemas de educación superior cuya expansión se articula en la acumulación de deudas en forma asimétrica y desigual entre quienes transitan por las ofertas de formación terciaria difícilmente constituyan bases sólidas para mejorar los patrones de igualdad y equidad. Las dificultades reseñadas deben leerse, también, en clave política. Desde las protestas estudiantiles en Chile en 2011 hasta la propuesta, que naufragó en el Congreso, de la administración Biden de avanzar hacia dos años de gratuidad en la educación superior y la reciente reducción masiva de las cargas de endeudamiento decretadas por el gobierno de Estados Unidos, son ejemplos claros que las tensiones políticas que subyacen a las desigualdades en los costos directos que afrontan las/os estudiantes deberían constituir aspectos centrales en la arena del debate público del siglo XXI.

Selectividad en el ingreso

Las características de la ampliación de la plataforma institucional que sostiene los procesos de expansión de la educación superior constituyen factores de primer orden para entender y proyectar su incidencia sobre las desigualdades. Si la diferenciación es una consecuencia lógica de la expansión del sistema, las formas que adquieren las reglas de asignación de estudiantes a instituciones y programas pueden determinar impactos de distintos signos sobre las desigualdades y el grado de estratificación social, incluyendo la estratificación profesional en el mercado de trabajo.

¿Cuál es el grado de equidad en el acceso a la diversidad de plazas disponibles en los sistemas de ES en la medida que el sistema se expande globalmente? Quienes defienden la meritocracia como camino para justificar merecimiento de logros diferenciales entre las personas construyen un criterio de equidad particular: dado un conjunto de logros posibles –en la educación superior, plazas disponibles en instituciones y programas–, asegurar la igualdad de oportunidades para todos. Nivelar el campo de juego y asegurar que las reglas son comunes, independientemente de las trayectorias vitales previas, del género, la etnia u otros atributos de las personas, es el núcleo del programa político de la meritocracia. Una vez que estas condiciones se cumplen, los logros y fracasos son responsabilidad individual.

En el siglo XXI, este principio se traduce para la educación superior en apostar a que, independientemente del contexto social, económico y cultural de procedencia, puedan equiparse para competir con efectividad en la economía global basada en el conocimiento. Partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil han entronado a la educación como pieza central para afrontar la desigualdad y promover la integración social (Sandel, 2020).

Aquí radica una de las contradicciones y paradojas más acuciantes. Cuando el conocimiento avanzado es más relevante para el desarrollo presente y futuro de individuos y comunidades, la educación superior otorga las credenciales necesarias para participar activamente en la vida social, razón por la cual las familias depositan en este nivel educativo las esperanzas de movilidad. Sin embargo, el cumplimiento de este nivel educativo no asegura, necesariamente, sociedades más igualitarias, sino que la expansión sostenida en procesos de diferenciación institucional

estratificados con reglas de acceso asociadas al rendimiento académico en el punto de inicio de la formación pueden constituir una verdadera maquinaria de reproducción, e, incluso, de ampliación de la estratificación social y las desigualdades estructurales.

Como adelantamos, en los sistemas universitarios sin acceso libre existen variadas restricciones al ingreso. La forma más común es el ordenamiento de candidatas/os en función de sus resultados en pruebas de ingreso. En los modelos más estructurados, estos mecanismos de ordenamiento se instrumentan a escalas nacionales, de forma tal de permitir la elección de instituciones y de programas. Son los casos de la Scholastic Aptitude Test (SAT), pero también del Vestibular Brasileño y la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en Chile. Más allá de su modalidad específica, estas reglas de acceso son de difícil defensa en el plan de la equidad, salvo que hagamos abstracción de las desigualdades no meritocráticas acumuladas hasta la finalización de la enseñanza secundaria, que inciden en los acervos de aprendizajes. El tiempo y los costos de preparación de las pruebas estandarizadas de ingresos son importantes, al punto que se han desarrollado en estos países verdaderas industrias que venden servicios de preparación. Ante estas configuraciones, no es de extrañar que la evidencia muestre una fuerte correlación entre sus resultados y el estatus socioeconómico y educativo de las familias de pertenencia de las/os estudiantes. Quienes son asignados a instituciones y programas más prestigiosos son, desproporcionadamente, estudiantes provenientes de los estratos más favorecidos (Espinoza y González, 2015; Sampaio et al., 2019). En las siguientes citas, Sandel refleja esta situación de forma lacónica, mientras que en la propia Hoja de Ruta propuesta por la UNESCO como

documento orientador en la reciente III Conferencia Mundial de educación superior 2022 se explicita también el problema.

Alguna vez vista como un motor de oportunidades, la universidad se ha convertido, al menos para algunos, en un símbolo de privilegio credencialista y arrogancia meritocrática.

[...] [L]a educación superior en la era de la meritocracia no ha sido un motor de movilidad social; por el contrario, ha reforzado las ventajas que los padres privilegiados confieren a sus hijos (Sandel, 2020, p. 183).

En las sociedades desiguales, el mérito o la capacidad, como han demostrado muchos países, tiende a operar como desigualdad encubierta. Si los sistemas educativos (empezando por los programas de la primera infancia) no son capaces de compensar las disparidades o, peor aún, contribuyen a reproducirlas o amplificarlas, quienes acceden a la ES pertenecen ya a los grupos más privilegiados de la sociedad. Si la admisión a la ES no presta atención a la desigualdad social, acaba excluyendo a quienes tienen talento y mérito y han nacido en hogares desfavorecidos. Esto hace que se reproduzcan las disparidades y se reduzcan las posibilidades de movilidad social. Además, las formas existentes de entender el mérito o el talento no son necesariamente sensibles a las diferentes capacidades que pueden tener las personas y a menudo se centran en el rendimiento académico, operacionalizado en términos restrictivos y formales (por ejemplo, a través de exámenes de altas consecuencias). Los criterios y procedimientos de acceso deben cuestionar esta visión restrictiva del mérito (académico) (UNESCO, 2022, p. 28).

El abordaje desde el currículo

Los problemas de estratificación, segmentación y los costos de arancelamiento en la ES son una dificultad de primer orden para comprender el vínculo entre educación superior y desigualdades sociales. No obstante, no debería derivarse de esta conclusión que el acceso gratuito o irrestricto son siempre atributos que aseguren mayor equidad y justicia.

El impacto de un sistema de ES depende, por supuesto, de la capacidad de acceso de los postulantes. Pero también del grado de permanencia en el sistema y los sesgos sociales en las desvinculaciones, de la progresión en la formación y el rezago relativo, de la titulación y la distribución de las/os tituladas/os en distintas áreas y campos del conocimiento y la cultura, de la posibilidad efectiva de utilizar esos conocimientos adquiridos –habiéndose el estudiante titulado o no– en el mercado de trabajo vía empleabilidad y remuneraciones y en otros ámbitos relevantes para la calidad de vida personal y la cohesión social. Facilitar el acceso es el posible inicio de un proceso inclusivo, pero no lo asegura. En este apartado intentaremos añadir otro ingrediente que también es clave en la distribución de los logros, como es el diseño curricular.

Pensar en explicitar un puente entre el currículo universitario y la inclusión en la educación superior, entendida en sentido amplio, en la actualidad, pero mirando al horizonte en nuestra región implica hacer explícitos ciertos debates y tensiones que han soslayado la agenda, pero que, a nuestro juicio, no han tenido revisiones sistemáticas fundadas ni profundas. Por ejemplo, la lógica de la creditización de las formaciones universitarias o los

enfoques por competencias han sido objeto de debate a menudo vinculados a nociones y lineamientos de organismos internacionales entendidos muchas veces como contrapeso del ámbito académico, como la OCDE o la UNESCO o proyectos internacionales como el proceso de Bolonia.

Adicionalmente, el currículo universitario, si bien constituye parte de la escena fundamental de la educación superior, ha permanecido por momentos al margen de los debates político-institucionales, arrastrando su concepción primaria, fundante, de un elemento técnico resuelto o establecido institucionalmente o disciplinalmente. Menos se ha discutido, en la región, en clave de instrumento de política para promover mayor justicia y equidad en la educación superior y en el impacto que tiene sobre el desempeño futuro de los estudiantes una vez que egresan.

Nuestro punto de partida implica hipotetizar que en América Latina y el Caribe, sobre la base napoleónica de gran parte de nuestras universidades, dedicadas a formar profesionales mediante planes de estudios tubulares –donde no era necesario originalmente diversificar los currículos ya que lo que se pretendía de un profesional era algo uniforme y estable en el tiempo–, se comenzaron a generar políticas de flexibilidad que fueron objeto de crítica por vinculárselos a modelos de corte neoliberal, cuando en realidad podían aprovecharse como punto de partida para generar currículos más flexibles y tránsitos más democráticos. La lógica tubular de las carreras suponía cierto elitismo, donde los perfiles estudiantiles que no encajaban en la arquitectura curricular prevista se desvinculaban de la institución. Paradójicamente, tender a tener perfiles de formación variados y grados de flexibilidad curricular en las universidades crecientes

abre la posibilidad a que nuevos públicos estudiantiles accedan al nivel educativo superior.

A continuación, comentamos algunas nociones recogidas de referentes teóricos del área curricular, mediante las cuales intentaremos discutir qué tanto, si nos basamos en las arquitecturas curriculares como en los niveles de flexibilidad y sus orígenes, esta hipótesis parece plausible.

Es pertinente asumir como punto de partida que el campo de estudios del currículo surgió en Estados Unidos durante los años veinte del siglo pasado, parcialmente como resultado del proceso de masificación de los niveles educativos avanzados que estaba viviendo ese país de la mano de procesos migratorios y la necesidad de formar burocracia estatal. Pensado como un campo con enfoques técnicos o de base psicológica, sus corrientes tradicionales se basaron fuertemente en la enseñanza, la evaluación, la metodología y el planeamiento educativo como procesos estandarizados. Posteriormente, surgieron las corrientes críticas del currículo –y luego las poscríticas, en las que no entraremos aquí–, poniendo sobre la mesa que la selección de contenidos es el resultado de procesos de selección disciplinar de grupos dominantes, sentando las bases para las discusiones sobre currículo y poder.

Basil Bernstein (1974) estableció una diferenciación de los currículos entre aquellos que tienen un alto nivel de clasificación y los que tienen baja clasificación o enmarcamiento. Esto implica que los currículos que tienen clasificación alta están fuertemente organizados y pautados, y de acuerdo a este autor, cuando esto ocurre los actores involucrados en el proceso curricular

–típicamente estudiantes y docentes– tienen poca capacidad de poder para hacer cambios o adecuaciones curriculares. Un caso típico podría ser el del currículo en niveles educativos básicos, que tienen una clasificación fuerte. Por ejemplo, los contenidos que se deben ofrecer en cada disciplina en formación media están fuertemente clasificados y esta es la forma de garantizar que no habrá contenidos difusos entre asignaturas ni entre estudiantes (todas las personas que se forman en enseñanza media pasan por ciertas asignaturas donde se garantizan contenidos mínimos comunes que no coliden entre sí entre asignaturas). Esto puede ser válido para niveles educativos elementales, y, como es claro, genera que estudiantes y docentes tengan pocas posibilidades de hacer cambios en los programas de cada disciplina. Sin embargo, en el nivel educativo superior, ocurre en general que en algunos espacios curriculares el enmarcamiento es débil, en tanto docentes pueden, haciendo uso de la libertad académica, incluir cambios en sus programas. Camilloni (2001) ha planteado esto en tanto también dentro de las universidades frente a un mismo programa de una asignatura diferentes docentes pueden darle características diferentes a un curso, en sus énfasis temáticos, formas de evaluación, entre otros. Por su parte, las/os estudiantes pueden elegir qué tipo de entidades curriculares incluyen en su formación.

Más aún, podríamos pensar que en las macrouiversidades de la región, donde los procesos de toma de decisiones son colegiados y se dan en varios niveles, ese poder de decisión curricular –desde la aprobación de planes y programas hasta la elección personal– está disipado –o se reproduce, dependiendo de cómo se lo interprete– en múltiples estructuras y niveles, desde

consejos directivos, comisiones o grupos gestores de carreras, estudiantes y docentes. Ese poder de elección de las/os estudiantes está asimilado a la autonomía, la libertad y el poder estudiantil, en contrapartida a visiones donde puede primar la selección de contenidos por parte de grupos dominantes o “guardianes” –académicos– de las disciplinas (Becher, 2001). De esta manera, la flexibilidad descentra el poder académico e institucional, parcialmente, hacia las/os estudiantes.

Quizás por su momento y lugar de origen –en Harvard, durante el siglo XVII y ante el diagnóstico de que la institución se estaba quedando sin creatividad pues todas/os las/os estudiantes seguían las mismas carreras tubulares y las/os docentes cumplían similares funciones de enseñanza (Camilloni, 2001)–, en la región latinoamericana el comienzo de los debates acerca de la necesidad de tener currículos flexibles y creditizados generó discusiones y posiciones encontradas. En algunos sectores, hasta no hace muchos años, el término “crédito” generaba controversias.

La flexibilidad curricular puede darse de muchas maneras y tener distintos niveles o grados de acuerdo a múltiples cuestiones, siendo la más clara las posibilidades institucionales de generar ofertas variadas. A su vez, los currículos uniformes también tienen posibilidades de ser individualizados. Por ejemplo, existe la posibilidad de tener “currículo uniforme con ramificación remedial”, que toma en cuenta, por ejemplo, la posibilidad de cursadas en distintos tiempos de una misma asignatura, lo que ha implicado tener en cuenta que distintas/os estudiantes requieran diferentes modalidades o tiempos para un mismo proceso (Camilloni, 2001).

Los procesos y la incorporación de políticas de flexibilidad curricular que se han dado en nuestra región, no sin generar debates, en las últimas décadas, guardan relación con el cambio que ha tenido el propio concepto de calidad aplicado a la educación superior. Algunas referencias regionales (Morosini, 2014) han advertido que en los años ochenta y noventa predominaba un concepto de calidad “isomórfico” –devenido de procesos de evaluación internacionales–, que suponía que existía un solo modelo de calidad para las instituciones de educación superior, medible y cuantificable para todas las instituciones por igual (que consideraba, por ejemplo, la cantidad de artículos publicados, las tasas de egreso u otros indicadores estandarizados internacionalmente). Con el surgimiento de sistemas regionales de educación superior, como el espacio europeo de educación superior, que buscaban generar condiciones para mantener las especificidades nacionales pero teniendo posibilidades de reconocimiento entre países, surge la calidad “para la diversidad”. Posteriormente, entrada la década de los 2000, a partir de que comenzaron a permear en la educación superior algunos conceptos de la enseñanza básica, se comenzó a hablar de la “calidad para la equidad”. Esta última definición de calidad no solamente toma en cuenta características de la enseñanza y la investigación para medir la calidad, considerando también elementos del bienestar institucional, la autonomía, la participación estamental, entre otros. Fundamentalmente, interesa destacar que este concepto incluye las nociones de justicia social, multiculturalidad e integración, con lo cual una institución de calidad es también aquella que genera que las diferencias de puntos de partida estudiantil no serán una barrera para su desenvolvimiento institucional (Cabrera y Davyt, 2017).

Llegado este punto, nos detendremos a plantear algunas disyuntivas que se relacionan con debates que se están dando actualmente o con tomar en cuenta experiencias de otras regiones para aprender de ellas y que aportan a pensar currículos inclusivos.

Primeramente, como mencionamos antes, en la experiencia europea de diversificación institucional, que implicó flexibilizar formaciones e instituciones como consecuencia del proceso de masificación que se vivió allí hace décadas, lo que acabó ocurriendo fue una estratificación del sistema (Neave, 2001). En las últimas décadas, en varios países de América Latina se dieron procesos de diversificación de la plataforma institucional, como soporte para ampliar la oferta para pasar de un proceso de masificación a universalización. Este es el caso de Argentina, por ejemplo, durante parte de la primera década de los 2000, que creó universidades públicas que estaban alejadas geográficamente de los circuitos académicos tradicionales, logrando que parte de estudiantes que no accedían al nivel accedieran, aunque de la mano de ese proceso también aumentó la matrícula del sector terciario no universitario público y del sector privado, sobre todo en estudiantes de menores ingresos (Suasnábar y Rovelli, 2017). En el Uruguay también en las últimas décadas se ha llevado a cabo un proceso de diversificación institucional y formativa sin precedentes, distribuido en gran parte del país. Teniendo en cuenta la pasada experiencia europea y el aún en curso proceso regional, es claro que si bien la ampliación y diversificación institucional son instrumentos valiosos para universalizar el nivel educativo superior, no son suficientes para generar trayectos equitativos, ya que estos continúan reposando en buena medida en las condiciones personales y no evitan los problemas de estratificación

que mencionáramos antes. Se hace clara la necesidad de combinar esta diferenciación institucional con políticas de flexibilidad curricular y políticas de apoyo y acompañamiento a ciertos sectores.

Otros debates generarán, sin duda, posiciones y cuestionamientos diversos en el mundo en la actualidad. En buena medida, el papel de las universidades como instituciones reconocidas y promotoras de mayor igualdad estará presente en arenas que hacen a la conformación de trayectorias formativas, formales e informales. A título de ejemplo, nuestra región es aún en cierto punto espectadora de las discusiones sobre microcredenciales. Claro está que las universidades de la región durante décadas cumplieron funciones de credencialismo, fundamentalmente para el desempeño de ciertas profesiones. Hoy en día no solamente se cuestiona esa lógica, sino que es acuciante preguntarnos cuál va a ser el rol de las universidades de la región ante la creciente demanda de formaciones cortas y concretas que habiliten la práctica o la actualización profesional en ciertas áreas, y cómo estas demandas se vincularán con las ofertas troncales de las universidades, evitando lógicas de segregación. Si bien es cierto que los cursos cortos y las microcredenciales, que hoy en día son un área que se está explotando en el sector empresarial, en vínculo con algunas universidades, tiene un trasfondo complejo que implica las tracciones del mundo del trabajo al sistema universitario, tampoco parece pertinente que las universidades no den respuesta a esa demanda y la dejen circunscripta a estos sectores, con las consecuencias políticas e institucionales que puede acarrear.

Reflexiones para una agenda universitaria desde América Latina y el Caribe: ¿Qué arreglos institucionales son necesarios para construir sociedades más igualitarias?

Las universidades latinoamericanas y caribeñas abrevan de tradiciones históricas comunes, ancladas en el legado de la Reforma de Córdoba de 1918 con sus énfasis en el vínculo entre la universidad y su sociedad de pertenencia y su espíritu democrático. Sin embargo, las derivas institucionales en los últimos cien años son diversas e, incluso, contradictorias (Arim, 2022).

La masificación y la tendencia a la generalización del nivel superior son una realidad en todos los países de la región, pese a las diferencias en el nivel alcanzado de expansión. Sin embargo, a pesar que los altos niveles de desigualdad constituyen problemas crónicos para la región y el papel central del conocimiento en esta centuria, los cambios institucionales y las políticas públicas parecen haber prestado poca atención en su diseño al análisis de sus consecuencias de mediano y largo plazo en términos de desigualdades y estratificación social.

En países como Brasil, Chile o Perú la expansión del sistema de educación superior descansa en universidades, institutos terciarios o privados, que acceden a financiamiento público a través de mecanismos directos o indirectos, mientras que las universidades públicas tradicionales o de peso histórico concentran aún hoy a la élite del sistema. En otros países, el peso relativo del sector público continua siendo importante, aunque en la expansión también tiene una mayor participación el sector privado (México, Colombia). En Argentina y Uruguay el sector público es

claramente preponderante y sigue siendo la principal plataforma institucional de absorción de la demanda creciente. A su vez, en Argentina, Brasil, México y Uruguay las instituciones públicas son gratuitas o con costos marginales para las/os estudiantes, mientras que en otros casos el carácter público se combina con el cobro de aranceles. Los arreglos de financiamiento y los procesos de diferenciación y, en muchos casos, de estratificación asumen formas heterogéneas (UNICEF, UNESCO, CEPAL, 2022).

Los derroteros pasados condicionan, pero no determinan, los espacios de transformación que las universidades pueden atravesar. Dada la configuración de experiencias tan diferentes, es de esperar que las líneas de desarrollo institucional preserven heterogeneidades relevantes. La evidencia y la teoría indican que no basta con reivindicar las autonomías y el carácter público de los bienes provistos por las universidades para asegurar resultados deseables desde una perspectiva de justicia social. Avanzar hacia sistemas universitarios que soporten sociedades democráticas y más inclusivas requiere no solo generalizar el nivel educativo superior, sino también comprender y proyectar cómo dialogan los esquemas de financiamiento, de diferenciación institucional e innovación curricular. Es necesario que, en función de su situación actual, estas problemáticas se incorporen en las agendas universitarias locales.

Para América Latina y el Caribe, las universidades no son ni serán en el siglo XXI solamente formadoras profesionales o ámbitos para la generación aséptica de conocimientos. Herida por desigualdades estructurales persistentes, si el conocimiento avanzado se encapsula en pocas instituciones, su acceso se restringe a ciertos estamentos y los sistemas de educación superior

continúan estratificándose, la región no tendrá un futuro más provisorio en términos de equidad e igualdad, tanto de oportunidades reales como de logros tangibles.

La diferenciación institucional e intrainstitucional –vía trayectorias distintas de formación dentro de cada universidad– es necesaria para contemplar los requerimientos de poblaciones estudiantiles más diversas. El riesgo latente es que la diferenciación tome formas estratificadas, que reproduzca desigualdades previas y con cargas de financiamiento directo que entumescan el potencial igualador de la educación superior. Las universidades, en especial las públicas, tienen como obligación intelectual y académica proveer insumos que permitan articular una discusión programática sólida, para definir trayectorias de cambio compatibles con el viejo anhelo democratizador que está en su historia.

Bibliografía


- Arim, Rodrigo (2022). La universidad latinoamericana: hacia la construcción de una agenda renovada. Autonomía, democratización e investigación en el siglo XXI. *Argumentos* (en proceso de publicación).
- Baker, David (2011). Forward and backward, horizontal and vertical: Transformation of occupational credentialing in the schooled society. *Research in Social Stratification and Mobility*, 29.
- Barnett, Ronald (2021). *The Philosophy of Higher Education*. [Kindle], Taylor and Francis.
- Bernstein, Basil (1974). *Class, Codes and Control* (Vol. I). Londres: Routledge and K. Paul.

- Cabrera, Carolina y Amílcar Davyt (2017), Relaciones entre modelos de calidad de la educación superior y de políticas de ciencia, tecnología e innovación. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 3(21), 109-122.
- Callender, Claire; Deane, K.C.; De Gayardon, Ariane y DesJardins, Stephen L. (2020). Student Loan Debt. Longer-Term Implications for Graduates in the United States and England. En Claire Callender, William Locke y Simon Marginson, *Changing Higher Education for a Changing World*. [Kindle], Bloomsbury Publishing.
- Camilloni, Alicia W. de (2001). Modalidades y proyectos de cambio curricular. En OPS-Facultad de Medicina, UBA. *Aportes para un cambio curricular en Argentina 2001* (pp. 23-52). Buenos Aires: UBA.
- Case, Anne y Deaton, Angus (2020). *Deaths of Despair and the future of capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Espinoza, Oscar, y González, Luis Eduardo (2015). Equidad en el sistema de educación superior de Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados. En Andrés Bernasconi, *La educación superior de Chile Ediciones UC*. [Kindle], Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Goldin, Claudia y Katz, Lawrence (2008). *The Race Between Education and Technology*. Cambridge: Harvard University Press.
- John, Edward P. St., Daun-Barnett, Nathan y Moronski-Chapman, Karen M. (2018). *Public policy and higher education: Reframing strategies for preparation, access, and college success*. Londres: Routledge.
- Marginson, Simon (2011). Higher Education and Public Good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411-433.

- Marginson, Simon (2016). The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, (72), 413-434.
- Marginson, Simon; Callender, Claire y Locke, William (2020). Higher Education in Fast Moving Times Larger, Steeper, More Global and More Contested. En *Changing Higher Education for a Changing World*. [Kindle], Londres: Bloomsbury Publishing.
- Marteletto, Letícia; Marschner, Murillo y Carvalhaes, Flávio (2016). Educational stratification a decade of reforms on higher decade of reforms on higher education access in Brazil. *Research in Social Stratification and Mobility*, 46.
- Morosini, Marília Costa (2014). Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação*, 19(2), 385-405.
- Neave, Guy (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- OECD (2022). *Education at a Glance 2022*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Sampaio, Helena; Yahn de Andrade, Cibele y Balbachevsky, Elizabeth (2019). Expanding access to higher education and its (limited) consequences for social inclusion: the Brazilian experience. *Social Inclusion*, 7(1).
- Sandel, Michael (2020). *The Myranny of Merit. What's Become of the Common Good?* New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- Shavit, Yossi; Arum, Richard y Gamoran, Adam (2007). *Stratification in higher education. A comparative Study*. Stanford: Standord University Press.

Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura I. (2016). Tendencias recientes en el desarrollo universitario y las dinámicas de diferenciación. En Damián Del Valle, Federico Montero y Sebastián Mauro, *El derecho a la universidad en perspectiva regional* (pp. 233-248). Buenos Aires: IEC-Conadu/CLACSO.

UNICEF, UNESCO, CEPAL (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*.



Algunos desafíos y perspectivas de desarrollo de las universidades públicas de América Latina

Álvaro Rico

Las universidades de la región nos encontramos actualmente en un proceso de gradual restablecimiento del funcionamiento normal de nuestras instituciones y de las actividades de enseñanza e investigación presenciales luego de haber transitado durante dos años por la crisis sanitaria del COVID-19 que conmovió a la humanidad con sus muertos, secuelas de enfermedades, trastornos psicológicos ante el aislamiento prolongado, dificultades económicas, laborales y sociales.

En América Latina, dichas consecuencias negativas fueron aún más profundas debido a las dificultades estructurales de nuestras economías, el fenómeno endémico de la pobreza y la desigualdad social, así como por la falta de recursos para desarrollar una industria plenamente independiente de los centros financieros mundiales y de los grandes laboratorios transnacionales. Asimismo, las políticas estatales de prevención sanitaria y el consiguiente gasto público para sostenerlas se vieron disminuidas y demorada la atención de la población. En algunos países de la

región, las decisiones gubernamentales estuvieron guiadas por una visión negacionista de la pandemia y del papel de la ciencia.

Existe una coincidencia de opiniones que traspasa fronteras y continentes a la hora de resaltar el papel de las universidades públicas en la coyuntura crítica y del conocimiento acumulado en sus aulas y laboratorios. Por un lado, en el esfuerzo por retener la vinculación del alumnado con sus centros de estudio y docentes, en lograr una rápida y masiva reconversión de los formatos de enseñanza presencial en virtual sin menoscabo de la calidad de la formación y en los intentos, tanto económicos como técnicos, por asegurar la conectividad y dotar de las herramientas tecnológicas adecuadas y gratuitas para el mejor desempeño de los alumnos. Por otro lado, se valoran como muy positivos aquellos casos de producción nacional de vacunas así como el aporte de kits diagnósticos, mascarillas y otros insumos para la protección de la salud de las personas, extendiéndose dichos requerimientos de atención a los planos de la salud mental y seguridad alimenticia de la población, cubiertas a través de actividades de extensión y vínculos con el medio, el funcionamiento de los comedores universitarios y formas alternativas de autoabastecimiento, así como el papel relevante de los hospitales universitarios con sus docentes especializados, practicantes y estudiantes avanzados.

El resultado del cumplimiento exitoso de las funciones propias de las universidades públicas en una coyuntura tan crítica de la humanidad y la región, tanto en la producción original de conocimientos como en el compromiso social, determinó que aumentara la percepción positiva y la legitimidad de la educación superior entre la ciudadanía latinoamericana. Al mismo tiempo, nuevos desafíos para las universidades se incorporaron a los

muchos ya existentes. Entre otros, la necesidad de darle sostenibilidad y continuidad a los avances científicos procesados en la emergencia sanitaria mediante el incremento de los porcentajes del PBI asignados a ciencia, tecnología e innovación, así como a infraestructura de laboratorios con alta tecnología incorporada y mayores y más calificados recursos humanos para la atención de la población; el aumento de la matrícula universitaria a partir de los formatos virtuales de enseñanza y la incorporación de un número mayor de estudiantes que trabajan o viven en centros alejados de las grandes ciudades, en particular, de mujeres a cargo de cuidados de familiares y la atención de bebés o niños pequeños, abriendo así la perspectiva de una mayor democratización en el acceso y continuidad de los estudios superiores.

Mantener las ofertas de enseñanza virtual y, al mismo tiempo, priorizar el retorno a las instancias presenciales implica mayor dedicación, preparación previa y trabajo para los docentes, sin poder contar siempre nuestras instituciones con los recursos suficientes para otorgar remuneraciones acordes, como para sostener la inversión en infraestructura tecnológica que asegure el derecho pleno a la educación digital a la vez que la calidad de la misma.

La democratización de la educación superior tiene entre sus componentes la mayor feminización de la matrícula universitaria y, por tanto, la necesidad de adoptar y financiar políticas institucionales sostenidas que permitan superar formas de discriminación tradicionales o naturalizadas y coloquen en pie de igualdad a las mujeres. Así, se debe responder, también, al mayor ingreso de estudiantes representativos de familias que no habían tenido nunca la posibilidad de acceso a la universidad, de minorías

afrodescendientes y de aquellas que se identifican con opciones sexuales diferentes, reafirmando, al mismo tiempo, el principio de igualdad y el de reconocimiento de la diversidad, el pluralismo cultural y de ideas.

En el cumplimiento de estos objetivos que les son propios y en su vínculo estrecho con la sociedad, las universidades públicas, ayer como hoy, han sido defensoras y baluartes de los procesos políticos democráticos y representativos en nuestros respectivos países, proyectando sobre el conjunto social no solamente los logros del conocimiento acumulado y aplicado o recibiendo a un número mayor de jóvenes estudiantes cada año, sino también en la formación en valores ciudadanos, de solidaridad e igualdad, que rigen la tradición universitaria latinoamericana, así como en la vigencia de la autonomía y las formas de autogobierno y participativas.

No obstante, constatamos con preocupación una serie de tendencias que van en dirección contraria a los desafíos y perspectivas positivas que en materia de educación superior y universitaria se describieron más arriba. Entre ellos, destacamos:

- Avances en los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior así como una mayor concentración de recursos y reconocimientos en instituciones catalogadas “de excelencia”;
- La estratificación de las universidades en base a parámetros de mercado y principios de competencia que inciden negativamente en la empleabilidad y desigual remuneración de los egresados a la vez que profundizan la segmentación de

los sistemas nacionales de educación impidiendo un funcionamiento coordinado y cooperante;

- La disminución de los recursos presupuestales que los Estados asignan a las universidades públicas y la desinversión en los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación;
- El debilitamiento de la calidad de la enseñanza y las titulaciones otorgadas a través de formatos virtuales pagos que carecen de acreditación, ofrecidos por empresas privadas con fines de lucro;
- La falta de financiamientos para la expansión de los programas de posgrado, especialización y la educación permanente durante toda la vida;
- Los cuestionamientos al ejercicio de la función crítica y pública por parte de las universidades e investigadores, así como la desvalorización de las ciencias sociales y humanas en la comprensión de la realidad y las propuestas de cambio;
- El condicionamiento de los financiamientos sujeto a resultados según *rankings* preestablecidos o el escalonamiento en el tiempo del otorgamiento de los recursos presupuestales a las universidades públicas, entorpeciendo así también la planificación a mediano y largo plazo del desarrollo de nuestras instituciones de educación superior;
- La primacía de decisiones políticas y gubernamentales sobre el respeto a los principios de la autonomía universitaria, el pluralismo de ideas y la libertad de cátedra, así como el desconocimiento de las voluntades electorales mayoritarias que surgen de la propia comunidad universitaria.

Frente a situaciones estructurales y coyunturales adversas a los intereses generales de nuestras sociedades en la región, distintas universidades públicas integrantes de AUGM y asociaciones nacionales han elaborado y presentado diversos documentos colectivos, pronunciamientos institucionales e intervenciones en preparación y durante la III Conferencia Mundial de Educación Superior organizada por la UNESCO en la ciudad de Barcelona, entre el 18 y el 20 de mayo de 2022. AUGM participó activamente en la elaboración del documento presentado a la CMES por el Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES).

A modo de síntesis de los distintos esfuerzos, se coincide en señalar la importancia que reviste para nuestros países la profundización de los procesos de universalización de la educación superior y el papel que cumplen las universidades públicas en la democratización de la enseñanza, generando igualdad de oportunidades en el acceso, reconocimiento y acreditación académica de carreras, trayectorias y titulaciones que redundan en la formación integral de las personas y su mejor desempeño laboral.


Está presente la necesidad de revincular las universidades a los proyectos de Nación independiente en la región a través de políticas públicas soberanas y acciones concretas de cooperación entre la sociedad, el sector productivo y los trabajadores, así como la instrumentación y proyección de políticas de internacionalización que prioricen los vínculos académicos sur-sur.

Asimismo, se exige profundizar la formación ciudadana y la función crítica de las universidades, aportando a la solución de los

problemas del desarrollo de nuestros países y la región, en cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sustentable.

Resulta imperioso el aumento del presupuesto de las universidades públicas como un deber de los Estados, destacándose que alrededor del 80 % de las investigaciones desarrolladas en nuestros países se concentran en los ámbitos de las universidades públicas.

Se trata, también, de orientar las buenas prácticas universitarias y sus recursos materiales y humanos hacia el cumplimiento pleno de las definiciones de UNESCO: la educación superior como un derecho humano, bien público y social, reivindicando al mismo tiempo la vigencia del Documento programático y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) realizada en la ciudad de Córdoba en el año 2018, en el marco del centenario de la Reforma estudiantil de 1918.



La transformación de la educación superior desde un enfoque heterodoxo de política pública

Claves para el debate

Gloria Del Castillo Alemán

Introducción

La transformación de la educación superior es una misión de alto vuelo, que nos llama no solo a comprender los principales problemas en este nivel educativo, sino a construir soluciones. Como investigadores de políticas públicas, asumimos que nuestra principal misión es mejorar la comprensión y explicación de los problemas públicos (y la educación es un excelente ejemplo), con el fin de transformar las situaciones indeseables y contribuir con conocimiento e información a encontrar las mejores rutas para mejorar el bienestar común. En este proceso, la educación es central, como pulea o mecanismo de movilidad social y también

de dignificación de la vida humana. Por ello es clave su debate en nuestra agenda de investigación.

En este texto se ofrecen algunas pistas analíticas en clave de políticas públicas, como campo multidisciplinario de conocimiento científico-técnico orientado a la resolución de problemas públicos, en función de aportar ideas productivas para el debate sobre la transformación de la educación superior. Se asume que lo que no se conoce no se transforma, y por ello, nuestras claves son en función de mejorar los lentes teóricos con los que observamos, comprendemos y explicamos la desigualdad en la educación superior como problema público. El primer eje plantea la idoneidad de comenzar por comprender la educación superior desde un marco comprensivo de problemas públicos complejos. Luego, compartimos algunos debates sobre la desigualdad en la educación superior como un problema persistente en la agenda de políticas educativas. Tercero, proponemos la utilidad analítica del *enfoque heterodoxo de políticas públicas* (Del Castillo Alemán, 2020) para apreciar en su dinamismo la trayectoria de la política educativa y sus cambios sustantivos. Para terminar, delineamos algunas claves para el debate sobre la transformación de la educación superior desde el enfoque de política pública asumido en este trabajo.

La educación como problema público complejo

En términos analíticos, alto vuelo significa que estamos frente a un problema de gran complejidad. Dicha realidad, demanda la revisión de nuestros catalejos teóricos para ajustarlos, afinarlos, a fin de construir nuevas miradas teóricas, donde un primer paso

es partir de un marco comprensivo que comienza profundizando en los mismos problemas públicos de partida.

La educación toda (básica, secundaria, terciaria, técnica, de posgrado) engloba asuntos de gran complejidad. Esta dificultad es un rasgo que comparten todas las investigaciones de políticas educativas, que parten de la comprensión de lo educativo como un asunto o problema público de gran complejidad. Se expresa como un entramado de situaciones y condiciones que muestran constantes desafíos contra las principales aspiraciones que socialmente hemos imputado a una buena educación: cobertura, igualdad-equidad educativa, calidad, gratuidad, aprendizajes, valores, entre muchas otras expresiones de los diferentes ideales y paradigmas de la educación en general.

Comprender los problemas educativos –la desigualdad por ejemplo– usando el marco de los problemas públicos nos remite a lo que en política pública entendemos como problemas complejos, y más específicamente *wicked problems* (Rittel y Webber, 1973). Se traduce como problemas persistentes, resistentes al cambio, problemas endemoniados, problemas perversos, problemas indomables. Su naturaleza indómita se debe, según esta bibliografía, a que son asuntos caracterizados por una gran divergencia de visiones, por los múltiples intereses involucrados en las soluciones y por la incertidumbre que está en la base de su proceso, ya que no responde a una única fórmula comprensiva-resolutiva. Estos tres elementos están en la base de su enorme complejidad (Head, 2022). Reconocer dichas características es crucial para desarrollar soluciones públicas aceptables de cara a los desafíos de la política educativa, tan prolija en políticas (*policies*) y tan escasa en resultados de corto plazo.

La educación como proceso social, al ser atraído por la agenda pública, política y gubernamental, se manifiesta como un asunto de gran complejidad: porque los actores que participan en su concepción, diseño, ejecución y evaluación no suelen llegar a consensos perdurables y, por lo tanto, se establecen relaciones políticas de gran intensidad en forma de juego de poderes asimétricos, donde se arman coaliciones, algunos participan como ganadores de este juego, mientras otros salen como perdedores, que en diferentes contextos pueden cambiar de lugar y roles. En consecuencia, los implicados también desacuerdan sobre la naturaleza de los problemas, sus posibles soluciones y divergen sobre los valores o principios que deben guiar estos esfuerzos. Por lo tanto, las soluciones que emanan de este proceso tan dinámico y coyuntural casi nunca son óptimas ni robustas, sino que más bien responden a políticas para salir del paso (Lindblom, 1992).

¿Cuántos paneles, reuniones, investigaciones, publicaciones se han planteado anteriormente esta misión? Por otro lado, ¿de qué educación superior estamos hablando? ¿A qué nos referimos con transformación? ¿Cuándo podemos hablar de cambios sustantivos? ¿Cómo conceptualizarlo, valorarlo y medirlo? Son algunas de las interrogantes orientadoras para ahondar en el problema que buscamos resolver, para seguir profundizando en la idoneidad de las mejores miradas teóricas y continuar en la mejora de las propuestas para el cambio deseado.

La desigualdad en la educación superior como problema que persiste en la agenda de las políticas educativas

La desigualdad social es uno de los desafíos más complejos y de mayor lastre en nuestras sociedades latinoamericanas y

caribeñas, la región más desigual del mundo. Gobiernos e intelectuales vienen pensando y actuando sobre este particular desde hace tiempo, con más fracasos que éxitos. La vulnerabilidad de los relativos logros alcanzados, frente a contextos como la pandemia por COVID-19, dan fe de lo fácil que pueden quebrarse o incluso retroceder tantos años de esfuerzos y recursos, obligándonos a (re)crear nuevo conocimiento científico para iluminar mejores decisiones, cada vez más sólidas y robustas.

La desigualdad en la educación superior es, en sentido estricto, un *wicked problem* en la acepción antes vista. Su complejidad inherente se manifiesta en la dificultad para cambiar y mejorar. Problema público que, a pesar de ser atendido mediante históricas y numerosas políticas públicas, ofrece mejorías marginales, o incluso retrocesos, como ahora se registra en la pandemia. Contextos que desafían y ponen en riesgo los logros tan difícilmente conseguidos. El problema de la persistente desigualdad educativa es, sin duda, uno de esos ejemplos que ponen en tela de juicio la eficacia histórica de los esfuerzos por resolverlo de parte de uno y otro gobierno, de políticas regionales y a escala internacional.

La pandemia cambió el mundo de una manera sin precedentes. En este contexto, las instituciones de educación superior (IES) se han visto gravemente afectadas. Sin embargo, los impactos han variado según las diferentes regiones, instituciones y grupos sociales. Los estudiantes de entornos socioeconómicos menos privilegiados se han enfrentado a mayores pérdidas de aprendizaje que sus compañeros de países relativamente avanzados económicamente, lo que se traduce en mayores descensos de ingresos a lo largo de la vida y en impactos económicos muy negativos

para las naciones. No obstante, el cambio al aprendizaje en línea también ofrece oportunidades para un desarrollo más rápido de los planes de estudio en algunos países en desarrollo debido a la rápida circulación de la educación en línea (UNESCO, 2022). Estos ejemplos son apenas botones de muestra del impacto de la pandemia en el sector educativo, que se convierten en renovados desafíos para la ya histórica desigualdad educativa.

Las evidencias históricas que nos ayudan a explicar la persistencia de la desigualdad educativa como problema público han demostrado que, a pesar de los avances en cuanto a expansión de la matrícula terciaria y creación-diversificación de las IES (entre otros indicadores con trayectoria positiva), la desigualdad como disparidad en el acceso, permanencia y egreso es de los grandes pendientes de la agenda educativa en el mundo entero. Y estos tres son apenas algunos de los indicadores más comunes y consensuados que expresan la desigualdad educativa.

Comúnmente, la desigualdad educativa (como expresión concreta y sectorizada de la desigualdad social) ha sido entendida en al menos dos sentidos.

La primera definición entiende la desigualdad fundamentalmente como diferencia, y de ahí la común referencia a las nociones de disparidades o brechas en el acceso, permanencia o egreso educativo. Son reflejos de una comprensión simplificada y cuantitativa (aunque estadísticamente una medida bastante precisa) de un fenómeno mucho más complejo.

Pero las diferencias educativas no son inocuas, de ahí que la segunda acepción busque trascender la noción de brecha y estire el

concepto de desigualdad hasta convertirlo en un asunto de equidad y justicia social, en donde la educación puede ser una polea crucial (UNESCO, 2022). De tal suerte, la explicación de la desigualdad en esta lógica involucra dimensiones (sociales, económicas, políticas, pedagógicas, grupales, individuales) que interactúan en una compleja dinámica que tiende a reproducir los puntos de partida de los individuos, determinados por condiciones que favorecen u obstaculizan la movilidad social vía escuela.

Ello está explicado por la resultante entre dinámica política-de políticas y solución del problema, siendo que las soluciones de políticas tienden a acercarse más a lo que pueden hacer los gobiernos que a lo que necesitan las personas afectadas por los problemas que buscan atenderse. De esta forma, el residual que no se logra resolver se mantiene como pendientes de políticas, que requieren de más y renovados esfuerzos a futuro, en una trayectoria que tiende a no finalizar. Sobre esto, existe un debate sumamente interesante sobre cuándo se finaliza una política pública: ¿al cumplir los objetivos diseñados?, ¿al resolverse el problema?, ¿cuándo terminan los recursos?, ¿con nuevas coyunturas y prioridades? Incluso, la pregunta va más allá: ¿se resuelven los problemas públicos?

De un lado, las teorías sociológicas de la educación han aportado numerosas explicaciones y evidencias sobre los mecanismos de reproducción de la desigualdad y las limitadas posibilidades de la escuela para revertirlo. La tesis de que la escuela poco puede hacer para romper los mecanismos de reproducción de desigualdad estructural sigue firme. En México, con sus propias características, también se observa este fenómeno de gran persistencia, toda vez que se ha demostrado la poca capacidad de influencia

de la institución escolar en las trayectorias escolares. Más que subvertir o transformar, los espacios de formación (la escuela, las IES) terminan por reproducir, por lo general, la herencia social y familiar. A la vez, traduce los éxitos o fracasos escolares en cuestión de mérito o talento.

De otra forma (complementaria pero central, si entendemos la desigualdad como un mal público y un *wicked problem*, con acento en su evidente persistencia), podemos explicarnos cómo ingentes esfuerzos desde los gobiernos no han logrado muchas de las metas planteadas. Podemos comprender cómo y por qué los grandes diseños educativos y de políticas educativas no llegan al puerto deseado, cuando de cerrar brechas de desigualdad se trata. Un mal público delimita en un ámbito valórico muy claro determinado problema, y es la desigualdad educativa un claro ejemplo de lo que no queremos en nuestras sociedades. Un *wicked problem* plantea por definición el gigante desafío, por momentos frustrante, que implica intentar mitigar o mejorar cierto problema. ¿Podemos desterrar la desigualdad en términos prácticos? No, porque la desigualdad es parte constitutiva de nuestras sociedades. Es, en este sentido, un *wicked problem*, un problema persistente, porque no para de generarse, reproducirse. ¿Podemos, desde la educación, intentar cerrar brechas? Sí, y se ha puesto en evidencia que en determinados tiempos históricos, con visiones más igualitarias de la educación, esto ha sido posible. Pero este movimiento en positivo implica cambios en todos los niveles de la política pública educativa, no solo en un sentido de más y mejores políticas educativas, sino de cambios en la dimensión política de las políticas educativas.

Trayectoria y cambios de la política educativa desde un enfoque heterodoxo de políticas públicas

Desde una mirada de los estudios de política pública (*policy studies*), se entiende esta dinámica como un proceso político de políticas complejo, donde la transformación de la educación superior es un reto sistémico y sistemático. Un esfuerzo de larga data que acumula tantos avances como pendientes históricos. La trayectoria de la política de educación superior, a lo largo del tiempo, expresa avances, pausas, retrocesos, éxitos, fracasos, consensos, conflictos. Es así que lo que encontramos de forma empírica son viejos problemas que se reeditan y cambian en nuevos contextos porque sus orígenes causales y explicativos cambian y de acuerdo también a nuevos actores, que dan nuevas interpretaciones en función de un conocimiento y esfuerzos acumulados y también actualizados. Esta evidencia histórica obliga a usar lentes analíticos que comprendan la trayectoria de manera multiforme y pluricausal de manera dinámica, a la manera de un proceso en constante movimiento y no estático.

Una manera de encontrar respuestas en medio de un debate que busca mejorar sus miradas e instrumentos de comprensión es a través de una perspectiva teórico-analítica alternativa: un enfoque heterodoxo de política pública, donde la solución al gran mal público de la desigualdad pasa por revisar el entramado que constituye la articulación entre tres dimensiones cruciales: *polity*, *politics* y *policy*. Estos son los principales ejes y componentes del proceso político de políticas. *Polity* comprende su fundamento valórico-ideológico que orienta todo el proceso tanto político como técnico, cobra vida en los diseños constitucionales y leyes reglamentarias; *politics* representa el juego más dinámico de

poder entre actores desde sus distintas trincheras; *policy* es la concreción de lo anterior en instrumentos específicos técnicos para la ejecución de las decisiones adoptadas.

Dentro del campo multidisciplinario de políticas públicas, podemos identificar distintos paradigmas de conocimiento y aproximaciones teórico-analíticas y metodológicas. En mi caso, yo me adscribo en el ala de lo que he llamado en un trabajo reciente la “perspectiva heterodoxa” (Del Castillo Alemán, 2020), para distinguir mi trabajo de investigación del “ala ortodoxa”, dentro de la cual se asume la necesidad de “aislar” la concepción y hechura de las políticas públicas de su dimensión política con el propósito de “no contaminar” la identificación de la mejor alternativa técnica de políticas (*policies*).

Desde la perspectiva heterodoxa, lo que plantean los ortodoxos no solo es imposible, sino que representa un grave error analítico. Es así que la perspectiva heterodoxa donde yo me coloco asume que todo proceso decisional de políticas (*policies*) es inherentemente político. ¿Esto qué significa? Que las políticas (*policies*) son siempre elaboradas en un contexto de imbricación de procesos políticos y procesos técnicos, en el cual las decisiones políticas (*political decisions*) definen los valores e ideología política, así como los objetivos estratégicos que enmarcan la elaboración de las políticas (*policies*). Para los heterodoxos, sí resulta un error estratégico crucial construir políticas sin sentido público claro.

Desde la heterodoxia de las políticas públicas, se ubican los lentes teóricos de cambio de la política (*policy change*), porque desde esta perspectiva es posible identificar y valorar en su justa dimensión las decisiones y acciones gubernamentales. Esto es,

desde *policy change* es factible identificar y valorar las fallas y aciertos de los cambios políticos y de políticas (*policies*) propuestos a fin de no perder de vista la solución de los problemas con sentido público, en este caso, la desigualdad en la educación superior que no se ha resuelto en décadas.

Los lentes, los catalejos de *policy change*, tienen una gran ventaja analítica para identificar, a manera de agenda y desafíos, cuál es la mejor hoja de ruta para concretar lo que se busca cuando la apuesta ha sido generar cambios no incrementales, como lo exige hoy revertir la desigualdad en la educación. Es una de las claves para una transformación de la educación superior desde la visión del enfoque del cambio de políticas, que abarca, en teoría, desde cambios políticos de largo aliento (por ejemplo, un nuevo proyecto político de Nación instrumentado en una nueva educación) hasta cambios de políticas en un sentido instrumental, de forma agregada (a manera de reformas educativas, o de forma particular).

Es así que, desde una mirada heterodoxa y de cambio de políticas, una transformación de la educación superior de cara a los desafíos de la desigualdad en el contexto actual incluiría, por fuerza y de forma prioritaria, cambios sustantivos tanto en la lógica política como en la política educativa de forma instrumental. No es fácil: existen sobrados ejemplos sobre resistencias –por parte de poderosos actores sindicalistas y gremiales– a cambios de políticas educativas (sustituir viejas políticas por nuevas), generando agendas políticas reactivas a las gubernamentalmente establecidas y hasta conatos de ingobernabilidad en importantes territorios, como expresión de pugnas políticas concretadas en el sector educativo.

Aunque apostemos por la transformación profunda en la educación, transformación impulsada por políticas públicas, no estamos diciendo con esto que toda transformación depende exclusivamente del cambio de las políticas. Sin embargo, no hay una sin otra: no hay transformación político-social sin la participación de la educación con un sentido público guiado (no en exclusiva) por el gobierno, y viceversa, el gobierno no va a cambiar sustantivamente sus acciones de política educativa si no se articula con transformaciones sociales de mayor calado.

Pero si vemos a las políticas educativas como una herramienta de transformación social, como una interfase, como un puente, como un vínculo político (cargado de valores, porque no es neutral) y técnico, que articula transformación social y resolución de males públicos (la desigualdad, en este caso), entonces podrían plantearse y reiterarse algunas claves en tanto ejes necesarios para una agenda del cambio, político y de políticas, para la transformación de la educación superior frente a los desafíos de la desigualdad, desde el impulso de nuevas políticas públicas, es decir, de nuevos cursos de acción con sentido público: políticas propúblicas en contraposición a antipúblicas. Su sentido público cobra vida en la medida en que logra revertir el problema a resolver en territorios y contextos específicos.

Claves del debate: una agenda heterodoxa de investigación de políticas

Problema como detonante del proceso:

- Repensar, a la luz de los nuevos contextos los problemas o males públicos, que como la desigualdad educativa,

persisten en la agenda del cambio, con viejas raíces y nuevos rostros.

- Como reza un dicho en política pública, el primer gran problema es la misma definición del problema público. Por lo tanto, visitar la historia de las definiciones de la desigualdad educativa con nuevos lentes, sus variaciones y sus constantes, seguirá siendo el primer imperativo.
- A la vez, una definición factible de la desigualdad educativa será condición favorable para detonar un proceso con resultados aceptables.

Lentes o enfoques. Toda acción de política parte de cierta teoría. Tenemos que mejorar nuestros lentes para incidir más y mejor en la práctica:

- Con nuevos lentes nos referimos a una mirada heterodoxa del campo de las políticas, y en específico, de las políticas educativas, que priorice la visión compleja del proceso, superando la mirada escalonada de la política a la manera de la perspectiva del ciclo de las políticas.
- El conocimiento se ha acumulado, ha crecido, se ha sofisticado. Pero las relaciones entre decisión y conocimiento científico siguen estando alejadas una de otra.
- El campo científico de perfil aplicado (por ejemplo: las políticas públicas) tiene no solo el compromiso creciente de generar conocimiento útil, sino crítico y aplicado.

Para problemas complejos, necesitamos soluciones complejas pero factibles para incrementar sus resultados en el mediano plazo:

- Las políticas educativas, en su diseño y ejecución, han sido un ejemplo de los impactos negativos de la visión del ciclo en las políticas públicas. Este modelo termina generando un artificio, alejado de la vida de las políticas tal cual son. Junto con la complejización de las sociedades y los Estados, las políticas públicas también han ganado en dificultad, quedando superada la visión mecanicista ortodoxa del ciclo. Tenemos entonces que hacer diseños que contribuyan a comprender la complejidad sin que ello se traduzca en parálisis, con ajustes a coyunturas, abiertos y, a la vez, sostenibles en el tiempo.

Enfoque de régimen de políticas. La política nunca es una, son muchas:

- Otro de los rasgos persistentes en los grandes diseños de política educativa es su concepción aislada de otras políticas. A pesar de ser un lugar común el planteamiento de que la desigualdad no se mejora en exclusiva con más educación en sí misma (tal y como queda en evidencia a lo largo de tantas décadas), y que, en cambio, se requieren más acciones transversales como redistribución de ingresos, cambios en la estructura y mercado laboral, relaciones virtuosas entre educación, ciencia y desarrollo, lo cierto es que existen muchos pendientes a la hora de diseñar agendas cruzadas o transversales, y no solo sectorizadas.

Bibliografía

- Del Castillo Alemán, Gloria (2020). ¿Por qué pensar en enfoques alternativos de política pública a la luz de un debate renovado e innovador de las ciencias sociales? En Rodrigo Salazar, Elena (Coord.), *Política y políticas públicas* (pp. 39-54). Ciudad de México: FLACSO.
- Head, Brian W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lindblom, Charles (1992). La ciencia de “salir del paso”. En Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas* (pp. 201-226). Ciudad de México: Porrúa.
- Rittel, Horst W., y Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- UNESCO (2022). *Impacto del COVID-19 en la Educación Superior*. S/d: UNESCO.
- UNESCO (2022). *Equidad, inclusión y pluralismo en la educación superior*. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior, 18-20 de mayo de 2022.



¿Desigualdades persistentes en la educación superior?

Trayectorias educativas,
permanencia e interrupción de
estudiantes becarios peruanos

Patricia Ames

Robin Cavagnoud

Introducción

La democratización de la educación superior en América Latina constituye una lucha de más de un siglo. Sin embargo, persisten numerosas desigualdades en el acceso a la universidad y en la permanencia que logran en ella los jóvenes provenientes de poblaciones tradicionalmente excluidas de la misma como pueblos indígenas, poblaciones rurales y/o población en situación de pobreza. Este capítulo examina las experiencias de jóvenes becarios en el sistema de educación superior en Perú, pertenecientes a dichos grupos sociales. Nos preguntamos en qué medida los programas de becas actualmente existentes en dicho país han logrado contribuir a superar las desigualdades identificadas.

El acceso a la educación superior es restringido y altamente desigual en el Perú, como en muchos otros países de la región, siendo las poblaciones en situación de pobreza, rurales e indígenas las que menor probabilidad de ingreso muestran. Así, por ejemplo, el 48,4 % de los jóvenes del quintil más rico ingresa a la universidad, mientras que solo el 9,3 % del quintil más pobre lo hace (SUNEDU, 2020). El porcentaje de jóvenes que ingresan a la universidad es más del doble para aquellos que tienen como lengua materna el castellano (34,4 %) que para los jóvenes cuya lengua materna es originaria (14,1 %) (SUNEDU, 2020). El área de residencia también es relevante en las oportunidades de acceso a la educación superior, ya que el 40 % de los jóvenes urbanos transitan de la educación básica a la superior, mientras que solo 25,6 % de los jóvenes rurales lo hace (SENAJU, 2020).

Ante ello, se han creado en la última década esquemas de becas que buscan impulsar y fortalecer el acceso a jóvenes provenientes de poblaciones en situación de pobreza y otras situaciones de vulnerabilidad y que muestren alto desempeño en sus estudios de educación secundaria.

Para examinar el impacto de estas becas, ofrecemos primero una breve descripción de los programas de becas que surgen en la última década para enfrentar las desigualdades existentes, sus objetivos y los apoyos que ofrecen. Para ello, nos basamos en las estadísticas proporcionadas por el Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos (Pronabec), así como la información disponible en su web y en estudios previos. Posteriormente, presentamos resultados de una indagación empírica realizada en seis universidades (públicas y privadas) de tres regiones del Perú: una costera, una en los Andes y otra en la Amazonía. La información

se recopiló a lo largo del 2021, a través de una metodología cualitativa remota compuesta de entrevistas retrospectivas desde el ingreso de las y los jóvenes a la educación secundaria. El enfoque teórico metodológico de la investigación está basado en el paradigma del curso de vida, el cual busca entender las interrelaciones entre las distintas trayectorias, en particular familiar, educativa, laboral y residencial, que organizan el curso de vida de cada joven. Para la sistematización de los datos biográficos recogidos, usamos la matriz Ageven, la cual consiste en una herramienta que permite registrar el conjunto de los eventos y otras situaciones que caracterizan el curso de vida de cada joven e identificar las secuencias que puntúan la trayectoria educativa de los jóvenes entrevistados (secundaria, estudios superiores) con una atención particular en la transición entre estas dos etapas (Cavagnoud et al., 2019).

Entrevistamos a un total de sesenta estudiantes, becarios de Beca 18 y Beca Permanencia, algunos de los cuales interrumpieron sus estudios y perdieron la beca, aunque la mayoría continuaba estudiando. También entrevistamos a funcionarios, docentes y tutores de las universidades y la agencia que otorga las becas, lo cual nos permitió comprender el contexto institucional más amplio en el que se desarrollan estas trayectorias. Todos los participantes de la investigación lo hicieron de manera voluntaria y firman un documento de consentimiento informado. Sus nombres han sido reemplazados por seudónimos en este texto para garantizar su anonimato. Tanto las autoridades de las universidades como del Pronabec fueron contactados desde un inicio para informar y solicitar su autorización y apoyo para el desarrollo de la investigación.

Los factores de permanencia e interrupción de la educación superior son múltiples. La literatura especializada reconoce factores tanto internos al sistema educativo (calidad de la educación, políticas de apoyo estudiantil, acceso a recursos bibliográficos y tecnológicos, integración social y académica de los estudiantes, etc.) como externos a él (condición socioeconómica de la familia, nivel educativo de los padres, *shocks* de salud o ingreso, características de las comunidades); asimismo se identifican factores relativos al estudiante, tanto a sus antecedentes académicos (calidad de la formación previa, formas de enseñanza, afrontamiento de la exigencia académica, modelos y referentes) como a sus características personales (motivación, actitudes, etc.) (Chen, 2012; Stephens et al., 2015; Tinto, 1975, 1993; Rau, Rojas y Urzúa, 2013; Wilcoxon, 2010). En este capítulo resaltamos aquellos factores tanto externos como internos al sistema educativo que emergieron de las entrevistas, visibilizando, por un lado, cómo los esquemas de becas pudieron reforzar algunos de ellos, y rescatando, por otro lado, cómo los estudiantes dan sentido a su experiencia universitaria para continuar o interrumpir sus estudios en un contexto de crisis.

Los programas de becas: apuestas por la inclusión

En noviembre de 2011, se creó el programa Beca 18, el cual ofrece un apoyo de carácter integral que incluye tanto los costos de matrícula (si la institución es privada) como los de manutención (alimentación y alojamiento) y apoyos complementarios como una computadora portátil. Para las universidades, Beca 18 incorporaba inicialmente un programa de nivelación académica en la

universidad de ingreso (Ames, 2020a). Los principales requisitos de obtención de la Beca 18 son los siguientes: acreditar una situación de pobreza (a través del Sistema de Focalización de Hogares, SISFOH), mostrar un buen promedio de notas al egreso de la secundaria y lograr el ingreso a una universidad y carrera elegible. Este programa benefició entre 2012 y 2021 a un total de 76.573 estudiantes, como lo muestra la tabla 1. Esta consigna los tres principales programas de los cerca de 31 programas de becas existentes en la actualidad y gestionados por el Pronabec.

Tabla 1. Número total de becarios, por año de convocatoria, según tipo de la beca

Nombre	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Beca 18	5.271	6.365	12.456	25.650	6.950	5.091	1.859	3.195	4.740	4.996	76.573
Beca Permanencia					1.622	2.240	2.001	8.004	8.559	8.000	30.426
Beca Continuidad									24.042	10.033	34.075
Total	5.271	6.365	12.456	25.650	8.572	7.331	3.860	11.199	37.341	23.029	141.074

Fuente: Pronabec.

Si bien Beca 18 es un programa dirigido a estudiantes que postulan a universidades e institutos tanto públicos como privados, ya se ha señalado en otros estudios (Ames, 2021) que la mayoría de becas en los primeros años del programa (especialmente, entre el 2013 y 2016) se concentraron en instituciones privadas.

Esta situación se hizo cada vez más evidente y generó críticas con respecto al uso de recursos públicos en universidades privadas, cuando las instituciones públicas y sus estudiantes también requerían de recursos y apoyo del Estado. Todo ello llevó a plantear la necesidad de una beca más orientada a las universidades públicas que, si bien son gratuitas en el Perú, requieren garantizar la permanencia de sus estudiantes a lo largo de los estudios, muchas veces amenazada por dificultades económicas. Así surge la Beca Permanencia, creada en 2016, que consiste en una ayuda económica con el objetivo de dar a los jóvenes “la posibilidad de dedicarse exclusivamente a sus estudios sin necesidad de trabajar para mantenerse o cubrir los gastos de sus hogares”. Esta beca se dirige a jóvenes que ya se encuentran estudiando en universidades públicas al menos un año, y que se ubican en el medio superior de rendimiento. La Beca Permanencia les permite costear los gastos de alimentación, movilidad y útiles de escritorio, ayudando así a los jóvenes a superar las barreras económicas que pueden dificultar la continuidad y posterior culminación de sus estudios. Al principio, se otorgaron pocas becas de este tipo: el 2016 la Beca Permanencia representaba solo un 9,3 % del total de becas otorgadas por Pronabec, mientras que Beca 18 representaba el 40 %, pero el programa fue creciendo tanto en términos relativos como en números absolutos y desde el año 2019

ofrece más de 8.000 vacantes cada año, mientras que el número de vacantes de Beca 18 ha disminuido.

Con la pandemia iniciada en 2020 se generó un nuevo programa: Beca Continuidad, que ofreció ayuda económica para estudiantes de instituciones educativas (universidades e institutos) públicas y privadas de manera que la crisis generada por la pandemia no los llevase a interrumpir sus estudios. Este programa tiene una duración temporal de solo diez meses, a diferencia de Beca 18 que abarca los cinco años de estudios de una carrera universitaria o los tres años de una carrera técnica, o de Beca Permanencia, que cubre los cuatro últimos años de la universidad.

Como ya mencionamos, nuestro estudio se enfocó en jóvenes becarios o exbecarios de las modalidades Beca 18 y Beca Permanencia. Desde sus experiencias, pudimos apreciar cómo estos esquemas de beca contribuyeron a mantener a los jóvenes en la universidad aun frente a una crisis importante como la pandemia. En varios casos, pudimos observar también las limitaciones de las becas cuando factores externos plantearon tareas y responsabilidades mutuamente excluyentes para los jóvenes estudiantes, como desarrollaremos a continuación.

Trayectorias educativas, permanencia e interrupción en los estudios superiores

Más allá del acceso a la educación superior que permiten los programas de beca descritos anteriormente, la permanencia y culminación de los estudios universitarios continúa siendo un reto en el país: el porcentaje de pérdida de beca en la modalidad más

extendida (Beca 18) es de 25 % y llega al 43 % en la modalidad dirigida a comunidades nativas de la Amazonía (Callapiña et al., 2021). En esta investigación, buscamos identificar los factores que contribuyen a la permanencia en la universidad de los jóvenes becarios o aquellos factores que, por el contrario, llevaron a la interrupción de sus estudios. Identificar los factores de permanencia e interrupción en la educación superior puede contribuir a una mejor comprensión del efecto de las desigualdades sociales en la educación superior y los retos que enfrentan las poblaciones vulnerables. Asimismo, permite identificar los apoyos que se requieren para dar continuidad a su trayectoria educativa, así como los cambios que se hacen necesarios en la educación superior para atender a una población cada vez más diversa.

Los resultados muestran que existen múltiples factores que pueden incidir en la trayectoria educativa de los jóvenes. En primer lugar, debemos señalar que, si bien contar con una beca en una institución de gestión privada ha sido visto como una gran oportunidad por muchos becarios, para otros ha sido una complicación. Esto se explica por las exigencias altas de Beca 18 en particular, especialmente en el contexto anterior a la pandemia, de modo que tener un promedio desaprobatorio constituía una causa de pérdida de la beca y volver a llevar uno o más cursos desaprobados ya no era cubierto por la beca. Si consideramos que las pensiones de algunas universidades privadas son extremadamente altas para estudiantes que vienen de hogares en situaciones de pobreza, podemos entender que desaprobado uno o más cursos podía convertirse en una barrera difícil de superar para continuar sus estudios. El reportaje de Callapiña et al. (2021) muestra el caso dramático de un estudiante indígena empeñado

en culminar sus estudios, pero con dificultades para aprobar los cursos de inglés que exigía dicha universidad e imposibilitado para pagarlos por el alto costo. Por el contrario, en nuestro estudio hemos encontrado que, entre los estudiantes de universidades públicas que perdieron su beca, ello no implicó que dejaran la universidad, pues al ser esta gratuita pudieron tomar nuevamente los cursos y prepararse mejor para rendirlos en una segunda oportunidad. Es necesario tomar en cuenta que muchos de estos estudiantes provienen de escuelas y colegios con serios vacíos en la formación que ofrecen, por lo que no es inusual que experimenten dificultades académicas, sobre todo en el primer año de estudios. Ello no significa, sin embargo, que no puedan superar dichas dificultades con el soporte adecuado de parte de la universidad a través de tutorías, entre otras formas de apoyo, que resulta decisivo.

Los programas de becas han ido reconociendo progresivamente esta realidad y la situación de pandemia ha permitido flexibilizar muchas de las exigencias que antes interrumpían la beca, ofreciendo, por ejemplo, permisos o suspensiones temporales por enfermedad (al principio ausentes), posibilidad de cursar nuevamente materias desaprobadas o de solicitar el reingreso a la beca si esta se interrumpió por motivos de salud o rendimiento causado por enfermedad o falta de conectividad (posibilidad antes inexistente). Asimismo, los estudiantes entrevistados reportaron cursos y talleres de reforzamiento virtuales ofrecidos en los últimos años que les ayudaron a superar las dificultades académicas que enfrentaban.

Cuando la clase no se entendía, teníamos ciertas dudas, entonces ahí solicitábamos un reforzamiento por las tardes y nos

aclaraban. El profesor lo contrataba Pronabec solo para esos cursos. (...) Hay cursos virtuales que son gratuitos que podemos llevar. Lo suben al sistema de intranet de Beca 18, ahí nos pasan la voz que está disponible ese curso y nosotros lo llevamos (Abel, 20 años, estudiante en Ingeniería Civil en la UCP, Beca 18 CNA, Iquitos).

Con ello, podemos ver que los programas de becas han ido incorporando medidas de apoyo y flexibilidad en su gestión con el fin de garantizar una mayor permanencia de los estudiantes. Las universidades, de modo similar, han ofrecido medidas de apoyo como tutorías y apoyo sicopedagógico, pero de manera más heterogénea. En algunas se ha reportado la falta de recursos humanos para ofrecer el soporte necesario y en otras la necesidad de una mayor especialización.

En segundo lugar, es importante recalcar que, durante el período de pandemia, las becas resultaron un soporte fundamental para la continuidad de la mayoría de los becarios en el sistema, al asegurar el acceso tanto a recursos como a conectividad. En efecto, los hallazgos muestran que en el contexto de crisis sanitaria por COVID-19, la beca representó para muchos estudiantes un soporte económico esencial para ellos mismos y algunos de sus familiares. En contextos de desigualdad económica y situaciones de agudización de la precariedad, las necesidades económicas podrían haber superado los proyectos estudiantiles de los jóvenes obligándolos a emplearse a tiempo completo y, por consiguiente, interrumpir sus estudios. La beca actuó entonces como un seguro frente a esa situación, en la mayoría de los casos, al constituirse en un ingreso fijo en tiempos de inestabilidad y permitir con ello hacer frente a las demandas estudiantiles y familiares.

[La Beca] [h]a sido un gran apoyo, porque antes, también me ha gustado siempre trabajar para ganarme algo de dinero. Entonces yo trabajaba, y una vez que llegó la Beca, dejé de trabajar y me dediqué nada más a estudiar, ha sido un gran apoyo (Karen, 21 años, estudiante en Turismo en la UNT, Beca Permanencia, Trujillo).

En tercer lugar y vinculado a lo anterior, se hizo palpable la importancia de poseer una computadora portátil personal y una adecuada conexión al servicio de internet, especialmente en el contexto de una educación remota de emergencia, que en el Perú tuvo una duración de dos años. Esto fue posible para muchos becarios justamente por el estipendio mensual que reciben, que les permitió adquirir planes de datos con los que pudieron seguir sus clases y en ocasiones compartirlo con familiares que cursaban estudios escolares, también de manera remota.

“Gracias a la subvención de la beca también he podido contratar una buena conectividad. No es perfecto porque a ratos puede caerse la línea, pero son cosas ya secundarias.” (Julián, 22 años, estudiante en ingeniería de sistemas en UNA, Beca Permanencia, Puno)

El ahorro de una parte de la beca contribuye pues a adquirir esta autonomía material y tecnológica indispensable para responder a las exigencias de los estudios superiores. Si bien las universidades públicas ofrecieron chips con datos a los estudiantes, el apoyo brindado resultó insuficiente en muchos casos y los planes de datos contratados individualmente resultaron más efectivos, lo cual fue posible gracias a la beca.

Sin embargo, la falta de conectividad en algunos de los lugares de origen afectó principalmente a jóvenes rurales e indígenas que habitan en comunidades y pueblos con menor acceso al servicio de internet, especialmente en el contexto de educación remota y en departamentos de la selva. Frente a esta situación, aquellos que se encontraron con la responsabilidad de cuidar a sus familiares durante la pandemia debieron interrumpir sus estudios al no tener acceso a conectividad, como fue el caso de Claudia, en cuya comunidad no había internet:

Ya como estaba ahí me quedé a cuidarles a mis papás, a mis hermanitas. [...] [V]arios decían que Iquitos está bien feo con coronavirus. Eso también era mi temor de irme, me daba temor contagiarme, como había pasado eso mi papá. No sabía qué pueda pasar, quería cuidarlos, al menos yo estaba a su lado (Claudia, exbeneficiaria de Beca 18).

Otros buscaron una solución intermedia, mudándose a pueblos con mejores servicios de conectividad, manteniéndose más cercanos a sus familias que en la ciudad. La flexibilidad que permitieron los programas de becas para el uso de los recursos permitió esta variedad de opciones, pero la falta de conectividad en muchos lugares del país, particularmente en zonas rurales, constituyó una barrera más allá del alcance del programa.

En cuarto lugar, es necesario resaltar los mecanismos de solidaridad interna en la familia nuclear y extensa que se desplegaron para hacer frente a la pandemia, así como espacios organizativos de carácter local y gremial (como una organización de estudiantes indígenas en Loreto). Estos mecanismos lograron proteger a estudiantes y familias vulnerables en momentos de colapso del

sistema de salud, al gestionar insumos y atención médica y sostenerlos con sus propios recursos. “Toditos se enfermaron, fue horrible. [...] Mis padres con sus hermanos colaboraron entre ellos, para apoyar sobre todo a mi abuelo que estaba más grave y necesitaba oxígeno” (Magali, 20 años, estudiante en Ingeniería de Sistemas en la UCP, Beca 18 CNA, Iquitos).

Los recursos de los becarios también contribuyeron a ello, en tanto parte de su familia y grupo, que constituyen un referente fundamental y necesario también en sus proyectos educativos.

En ese sentido, en quinto lugar, hay que mencionar que, entre los principales factores que favorecen la permanencia en la universidad, encontramos que la motivación hacia el estudio y el apoyo moral de la familia y de los padres, del grupo de pares y de la pareja han resultado fundamentales. De lo contrario, la ausencia de soporte y de vínculos de confianza pueden debilitar la red social de los jóvenes y llevarlos a situaciones de desmotivación y de alejamiento de los estudios.

En relación a las cuestiones vinculadas a la desigualdad de género, los roles diferenciados de varones y mujeres y la distribución de las tareas de cuidado tienen especial incidencia en la continuidad de los estudios de las estudiantes mujeres. Un embarazo constituye otro tipo de evento personal que dificulta la permanencia en los estudios, especialmente en el caso de las mujeres, y en particular cuando falta apoyo de la familia para afrontar esta nueva situación.

Los eventos que afectan la salud y el fallecimiento eventual de padres u otros familiares como consecuencia de la misma

pandemia tuvieron efectos diversos e implicaron una reconfiguración en la organización de la familia de origen y nuevas responsabilidades domésticas y económicas que no siempre pueden ser compaginadas con la permanencia en la universidad.

Conclusiones

En este estudio hemos podido identificar diversos factores que han influido en las trayectorias educativas de los jóvenes becarios. Es de resaltar que un factor externo al sistema educativo como un evento en el ámbito de la salud y/o de la economía doméstica a raíz de la pandemia supuso para los estudiantes y/o sus familias un riesgo serio en la continuidad de los estudios. Sin embargo, contar con políticas de apoyo estudiantil, como las becas Beca 18 y Beca Permanencia, así como clases de refuerzo y flexibilidad en los requisitos del programa, contribuyó a que la mayoría de los estudiantes que conocimos pudieran dar continuidad a sus estudios. Tanto las universidades (con el apoyo del Ministerio de Educación) como el programa de becas (Pronabec) se preocuparon por ofrecer acceso a recursos tecnológicos para enfrentar la educación remota de emergencia, ofreciendo chips y módems las primeras y posibilidad de usar el estipendio de la beca para ello los segundos. Así, dos factores claves como la política de becas y el acceso a recursos tecnológicos permitieron mitigar los impactos de un factor externo como la pandemia, así como otros factores externos como la condición socioeconómica de la familia del becario, que lo colocaba en una situación de mayor vulnerabilidad en la situación de pandemia. Sin embargo, es de resaltar que algunos factores externos también contribuyeron a

hacer frente a la pandemia, como las características de las comunidades y familias, en tanto estas se organizaron y movilizaron recursos para el cuidado mutuo de sus miembros. Finalmente, la motivación de los propios estudiantes y el apoyo de sus familias constituyeron un factor importante en tiempos de incertidumbre como los vividos.

Los factores identificados permitieron dar continuidad al proyecto de formación académica y profesionalización de los jóvenes becarios. Sin embargo, en algunos casos, estos no fueron suficientes, especialmente cuando las dificultades de conectividad o las demandas familiares por cuidado o ingresos eran más intensas. En dichos casos, se produce la interrupción y pérdida de beca. Esperamos que la mayor flexibilización que se observa en el programa permita identificar estrategias para recuperar a estos estudiantes considerando las situaciones que atravesaron durante la pandemia.

También pudimos encontrar espacios de mejora en las universidades para repensar y mejorar las políticas de apoyo estudiantil y de integración académica y social, que pueden representar una diferencia notable para fortalecer la permanencia de los estudiantes con mayores necesidades académicas, a fin de lograr la culminación de sus estudios y con ello avanzar hacia una efectiva democratización de la educación superior en el país y la región.

Bibliografía


Ames, Patricia (2020). Políticas de inclusión en la educación superior: la experiencia de los estudiantes indígenas del Programa Beca 18 en universidades peruanas privadas. En André Pires, Helena

- Sampaio y Luis Sime (eds.), *Educación superior y políticas de inclusión: experiencias en Perú y Brasil* (pp. 148-168). Campinas, SP: FE/UNICAMP.
- Ames, Patricia (2021). Educación, ¿La mejor herencia o el mejor negocio? La segregación educativa en el Perú y los desafíos para la ciudadanía democrática. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 13(15), 9-36.
- Callapiña, Gustavo; Huamán, Gianfranco; Tovar, Alicia y Acosta, Wilder (31 de agosto 2021). La dramática deserción universitaria de los jóvenes indígenas de Beca 18. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/2992/desercion-universitaria-los-jovenes-indigenas-beca-18>
- Cavagnoud, Robin; Baillet, Julie y Zavala, María Eugenia (2019). Vers un usage renouvelé de la fiche Ageven dans l'analyse qualitative des biographies. *Cahiers québécois de démographie*, 48(1), 27-52.
- Chen, Rong (2012). Institutional characteristics and college student dropout risks: A multilevel event history analysis. *Research in Higher Education*, 53(5), 487-505.
- Stephens, Nicole; Brannon, Tiffany; Markus, Hazel Rose y Nelson, Jessica (2015). Feeling at home in college: Fortifying school-relevant selves to reduce social class disparities in higher education. *Social Issues and Policy Review*, 9, 1-24.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior [Sunedu] (2020). II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú.
- Secretaría Nacional de la Juventud [SENAJU] (2021). Informe nacional de juventudes 2020.
- Tinto, Vincent (1975). Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research. *Review of Educational Research*, 45, 89-125.

Tinto, Vincent (1993). Reflexiones sobre el abandono de los estudios superiores. *Perfiles Educativos*, 62, 56-63.

Rau, Tomás; Rojas, Eugenio y Urzúa, Sergio (2013). Loans for Higher Education: Does the Dream Come True? *National Bureau of Economic Research*. DOI: 10.3386/w19138

Wilcoxon, Lesley (2010). Factors affecting intention to leave in the first, second and third year of university studies: a semester-by-semester investigation. *Higher Education Research & Development*, 29(6), 623-639.



Um panorama das políticas educacionais no Brasil nos anos de governo do Partido dos Trabalhadores (Lula e Dilma)

Cibele Rodrigues

Introdução

O presente artigo tem por objetivo traçar um panorama geral das políticas educacionais nas últimas décadas, incluindo aspectos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e dos doze anos seguintes, governado pelo Partido dos Trabalhadores, em suas rupturas e contradições. Essa proposta implica na limitação de não aprofundar questões teóricas, mas, seu intuito é apresentar informações que levem a suscitar análises sobre os governos, suas políticas e programas. O pressuposto é que os direcionamentos das políticas expressam concepções que estão subjacentes às decisões. Essas decisões são tomadas dentro de um jogo político que inclui relações de poder e hegemonia. Os diversos agentes políticos, organismos multilaterais, empresários e movimentos sociais estão nesse jogo, mas com poderes diferenciados.

Para tal análise vamos nos utilizar do conceito de hegemonia, inicialmente proposto por Gramsci (1981), mas também com as contribuições e releituras feitas por autores como Laclau (1990). O conceito de representação apresentado por Laclau (1996) também nos traz elementos para reflexão sobre a relação entre os governos do PT e os movimentos sociais. Em sua análise, Laclau (1990) apresenta o caráter mítico de determinados discursos que podem ser naturalizados, mas há possibilidades de contestação.

Essa análise também incorpora os elementos culturais do contexto brasileiro. Nesse sentido, concordamos com Lamounier (*apud* Trindade, 1994, p. 51) que as ideais de democracia e representação no Brasil esbarram numa visão, “compartilhada pela direita autoritária e por setores de esquerda”: uma perspectiva instrumental dos procedimentos formais de representação. Para a direita, essa visão fez com que conflitos, lutas sociais e reivindicações não sejam aceitos como legítimos ao longo da história (Gohn, 2001; Santos, 1998), como mostram os processos de criminalização das lutas sociais, em toda América Latina (Tadei, Seoane e Algranati, 2005). Essa visão é hegemônica e está sedimentada (mesmo que precariamente).

Nesse sentido, os movimentos sociais têm atuado de forma decisiva nos processos políticos expondo as fraturas desse discurso hegemônico. Ao denunciarem as injustiças e reivindicarem desafiam os códigos culturais dominantes (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000). Para que essas demandas se tornem objeto de discussão política precisam, em certa medida, se tornar políticas e entrar no referido jogo. E, nesse jogo, não são eles os “juízes”, ou seja, não definem as regras. Nesse contexto, as lutas dos movimentos sociais têm sido guerras de interpretação, tentando

colocar na agenda suas demandas e interpretações sobre justiça, cidadania e democracia, tendo como pano de fundo uma cultura política autoritária que, inclusive, perpassa suas próprias identidades, fazendo com que incorporem parte dos valores que desejam antagonizar (tais como clientelismo, autoritarismo), como mostram as pesquisas (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004; Castells, 1983; Frey e Cross, 2007).

Educação, políticas e direitos no Brasil: notas introdutórias

Antes de apresentarmos os dados relativos às políticas educacionais nas últimas décadas vale ressaltar que o processo de colonização, seguramente, deixou marcas nas relações sociais, econômicas e políticas no Brasil, como também em outros territórios que passaram por esse tipo de dominação. A formação econômico-social do país, calcada na escravidão e no latifúndio, contribuíram fortemente para a grande desigualdade de renda encontrada até os dias atuais.

Segundo Celso Furtado (2002), o Brasil passa por uma “dinâmica perversa”, na qual o comportamento das elites tradicionais de estímulo ao consumo é decisivo para a manutenção da alta concentração de renda. Em termos hegemônicos, não há uma incorporação do imaginário republicano das revoluções burguesas e o discurso dos direitos humanos como universais também não está naturalizado (no sentido usado por Gramsci). A ausência de Estado republicano fez com que os direitos não fossem considerados como legítimos e racionais, mas como privilégios acessíveis apenas para as classes médias e altas (Telles, 2006; Carvalho,

2002), excluindo, sobretudo, negros e indígenas. Esse padrão faz parte de uma lógica do capitalismo, no qual a América Latina figura como dependente, como analisou, de forma mais aprofundada, Aníbal Quijano (2000).

As consequências desse processo atravessam as dimensões objetivas e subjetivas, pois, segundo Paulo Freire (1980), não tivemos apenas um processo de exploração econômica, mas também uma invasão cultural que atingiu níveis mais profundos da sociedade. Nessa mesma perspectiva, os estudos pós-coloniais apontam para a imposição do modelo epistemológico eurocêntrico como superior e único legítimo, a chamada “colonização do saber e do ser” que inclui todas as relações intersubjetivas e os padrões educacionais. As elites tornaram hegemônico um discurso em que os pobres são recursos a serem explorados ou um estorvo. Sendo assim, cidadania é um privilégio e, conseqüentemente, educação de qualidade não é um direito universal (Telles, 2006). Nessa acepção, as demandas “populares” e dos movimentos sociais não estão no rol das coisas justas (e racionais), como diria Rancière (1996), pois a cultura é hegemonicamente autoritária (Ianni, 2004; Martins, 2005).

Na análise de Quijano (2005), esse processo outorga legitimidade à conquista e às atrocidades cometidas e, sobretudo, à exclusão das camadas populares do acesso à educação formal. Esse padrão vem se modificando muito lentamente ao longo dos anos. Analistas demonstram que a desigualdade racial e a desigualdade social estão imbricadas, sobretudo quando se trata de índices de escolarização (Fernandes, 2001). A exclusão dos pobres e descendentes de escravos e indígenas não era nem considerada um problema a ser resolvido pelo Estado. Se tivesse predominado ao

menos uma visão liberal, haveria investimento na educação para propiciar o crescimento econômico, mas não foi isso que aconteceu, muito embora a educação apareça como prioridade e salvação nas propostas de governo (Plank, 2001).

O ponto de inflexão ocorreu na década de 30, do século XX, com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo federal. Nesse período, houve investimento na criação de um aparato estatal que caracterizava o Brasil enquanto uma federação. Era o processo de modernização tardio, porque até então a república tinha ares de autoritarismo e clientelismo — governada pelos militares. Tanto em termos de investimentos em políticas, quanto no mito da identidade nacional, a criação da ideia do “povo brasileiro” enquanto mestiço e de uma suposta democracia racial — ou seja, sem discriminação racial (Ortiz, 1985; Ianni, 2004). Entretanto, havia um contexto de isolamento entre as cidades com hipertrofia do poder local e relações patrimonialistas, no sentido weberiano (Carvalho, 2002). O discurso estatal defendia a universalização, mas dentro de um sistema hegemonicamente dual: a educação das elites e educação profissional de parcela das camadas populares (Azevedo, 2001).

Nesse contexto de mudanças, um conjunto de intelectuais organizou um Movimento de Reconstrução Educacional e publicou um documento intitulado Manifesto dos Pioneiros pela Educação, em 1932. O texto continha uma crítica aos conteúdos educacionais, mas também a denúncia da segregação educacional. Estava clara a defesa, entre outras coisas, da educação laica, gratuita e obrigatória (da “escola infantil” à universidade), sob a responsabilidade do Estado, numa perspectiva republicana (Azevedo, 2001, p. 29). A sua existência só demonstra o quanto se estava distante do ideal republicano.

Como não houve grandes mudanças, em 1959, novo Manifesto foi lançado, com o mesmo espírito, contando com mais assinaturas.

Para ilustrar esse argumento, podemos observar as taxas de analfabetismo. Mesmo com a criação de uma “política educacional” nos anos 1930. O Brasil chegou em 1970, com 29,8% da população masculina analfabeta e 36% das mulheres. Depois de vinte anos, esse quadro se alterou mais entre as mulheres, tendo em vista que em 1991 eles quase equipararam com 19,8% de homens analfabetos e 20,3% de mulheres.

Tabela 1. Taxa de analfabetismo entre homens, 1970 a 1991

Período	Taxa de analfabetismo - Homens
1970	29,8
1980	23,6
1991	19,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1970-2000. Dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Diversas tabelas.

Tabela 2. Taxa de analfabetismo entre mulheres, 1970 a 1991

Período	Taxa de analfabetismo - Mulheres
1970	36
1980	27,1
1991	20,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1970-2000. Dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Diversas tabelas.

Percebemos como as mudanças têm sido lentas. Em vinte anos, a taxa de analfabetismo apenas caiu 10% entre os homens e 15,7% entre as mulheres. Esse indicador é importante para reforçar nosso argumento tendo em vista que em outros países com PIB menor, como Cuba, quase não havia analfabetismo no mesmo período (CEPAL, 2014). Mesmo com diversos programas específicos para alfabetização, o ritmo de alfabetização é o mesmo dos anos anteriores, seguindo uma tendência de diminuição

Governo de Fernando Henrique e o aprofundamento do neoliberalismo

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) representou o aprofundamento da agenda neoliberal enquanto visão global do Estado. As políticas, em geral, foram subsumidas a essa concepção que prega o Estado mínimo e a livre concorrência. Essas ideias surgiram no contexto europeu questionando o modelo social-democrata, o keynesiano e o que ficou conhecido como estado de bem-estar social. Além disso, com a “financeirização” do capital e precarização das relações trabalhistas, as contradições do sistema capitalista se tornam ainda mais visíveis e perversas. As consequências são piores nos países da América Latina, que tiveram esse histórico de desigualdades, de autoritarismo e de não-cidadania, elencado anteriormente.

No caso do Brasil, o discurso se insere na agenda no início dos anos 1990, mas é com Fernando Henrique que se torna mais concreto com a reforma gerencial (realizada em toda a máquina estatal). O discurso hegemônico era a “racionalização” do orçamento público substituindo o “investimento em políticas sociais” por

“gastos públicos”. A interpretação é que as políticas sociais, voltadas para diminuição das desigualdades, seriam o “estorvo”, como são os pobres na visão das elites brasileiras. As políticas públicas não devem negligenciar a população de baixa renda”. Mantém a necessidade de programas de caráter “assistencialista” para as populações em extrema pobreza que necessitam de “ações emergenciais por parte do poder público”, mas se diferencia ao afirmar que o governo deveria atuar apenas como indutor/facilitador do processo já que existe o livre mercado (livre concorrência). Esse é o espírito do discurso e das políticas do governo FHC: ações emergenciais e pontuais (focalizadas).

Mesmo diante de denúncias de corrupção e de protestos constantes, o governo FHC levou a cabo o maior processo de privatização envolvendo o capital estrangeiro (Boito Jr., 2006; Oliveira, 1999). A análise aponta as medidas que beneficiaram o capital estrangeiro, e, em certa medida, deixaram a burguesia industrial nacional que, posteriormente, vai se refletir no apoio a Lula em 2002.

De outro lado, também foi um período em que a criminalização dos movimentos sociais se acentuou (Tadei, Seoane e Algranati, 2005), com prisões e repressões violentas, sob o discurso que enquadra as ações como “formação de quadrilha”. Com base no discurso da legalidade, os movimentos foram agora considerados ilegais (Rancière, 1996). A aparente democracia escondia uma dissimulada arrogância do governo que não conseguia estabelecer canais de negociação com os movimentos que os considerasse como sujeitos autônomos.

No âmbito das políticas e programas educacionais houve um alinhamento com as condicionalidades do Banco Mundial e do

Fundo Monetário Internacional (Melo, 2011), como também com algumas das orientações da UNESCO. Essa ação vem desde os anos 1960, sendo naquele contexto marcadas pelo desenvolvimentismo, no contexto da ditadura militar. Nos anos 1990, as “orientações” seguem as novas regras do capitalismo. Uma agenda é construída e centrada no programa Educação para Todos (Melo, 2011, p. 253), com a implantação paulatina e concomitante de políticas e programas em toda a América Latina. Outros organismos também se incorporam nessa formulação, tais como, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID). Tais organismos possuem análises e “recomendações” do que ser feito na América Latina. Nos documentos do Programa de Promoção da Reforma Educacional da América Latina (PREAL), está também esse espírito “colonizador” de dizer o que deve ser feito, difundindo uma concepção de educação calcada na concepção de capital humano, que difunde a lógica individualista e da competitividade.

Nessa mesma linha, chama atenção a influência da OCDE, com os resultados do PISA, gerando comparações entre países com realidades distintas e em posições diferenciadas no sistema capitalista ao longo da história, como bem observou Quijano (2000). No Brasil, as avaliações também iniciaram no governo de Fernando Henrique nos Sistemas de Avaliação da Educação e da Educação Superior, tendo em vista que o sistema de avaliação da pós-graduação é preexistente (Bonamino e Franco, 2007).

Naturalmente, essas “orientações” são recontextualizadas pelos governos nacionais que apenas aplicam o que se alinha com seu discurso. Mas existe de fato uma disseminação desses valores na educação, criando um novo currículo ético nas e para as escolas e o estabelecimento de uma “correspondência” moral entre

o provimento público e empresarial” (Ball, 2001, p. 107). A velha teoria funcionalista baseada nas “oportunidades iguais” e, nessa perspectiva, as mais altas posições da hierarquia social são asseguradas para os indivíduos mais capacitados e pelo seu mérito (Davis e Moore, 1975). Esses valores são amplamente difundidos, sobretudo pelos meios de comunicação, mantendo a hegemonia desse ideário.

A marca do governo de Fernando Henrique foi a descentralização e a ênfase no ensino fundamental (sobretudo no nível primário). A descentralização se concretizou, sobretudo, com programas de transferência direta de recursos, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). E, na busca pela universalização da educação fundamental, a transferência se dava por meio de um Fundo específico que priorizava, sobretudo, a educação primária, mas também secundária. E, ao mesmo tempo, com diminuição de recursos para universidades. Os investimentos giravam em torno de 4% do PIB, gerando muitas desigualdades dentro do sistema.

A busca era pela ampliação do número de matrículas nesse nível. E, de fato, ampliou a escolarização, mas não foi acompanhada de aumento nos investimentos para que pudesse propiciar a qualidade. Se, no primeiro momento de formação do Estado-nação os pobres foram excluídos, o que chama atenção é a negação do direito dentro do sistema. Nesse sentido, persiste o problema da negação dos direitos, já que não há direito pela metade. Segundo Pablo Gentili (2009), o direito é restringido “quando se limitam as condições efetivas de exercício desse direito pela manutenção das condições de exclusão e desigualdade que se transferiram para o interior do próprio sistema escolar. Estas condições

bloqueiam, travam e limitam a eficácia democrática do processo de expansão educacional” (Gentili, 2009, p. 1062).

O quadro no Brasil se assemelha à maioria dos países na América Latina que atingiram a universalização, mesmo tendo passado pelas reformas neoliberais da década de 1990. No entanto, Gentili (2009) nos alerta que os processos de escolarização são tão desiguais quanto às condições de vida de classes, grupos que compõem a sociedade ou o mercado. A contradição entre o reconhecimento legal e as dificuldades encontradas para sua concretização porque persiste um tratamento desigual e ainda um mercado que trata desigual, ou seja, todo um sistema que restringe as oportunidades dos mais pobres, em outras palavras, “sistemas educacionais divididos em sociedades divididas — essa parece ser a fisionomia de uma estrutura escolar que se expande condicionando as oportunidades e distribuindo bens simbólicos de uma forma tão desigual quanto são distribuídos os bens econômicos” (Gentili, 2009, p. 1066). Nesse caso, o direito à educação aparece como uma concessão dos poderosos que impõem como condição o enfraquecimento no tocante à qualidade.

Governo Lula: entre avanços e limites

Nesse contexto, no final do segundo mandato, o governo de FHC estava “mal-avaliado” e acreditou, erroneamente, que a eleição se fundamentava em uma disputa racional que envolvia “interesses de classes” (Oliveira, 2006, p. 27) e a tentativa de conciliar conflitos. A crise que se estabeleceu (desde 1999) e o descontentamento

da burguesia industrial nacional abriram as possibilidades para que o discurso de Lula atendesse aos anseios daquela conjuntura.

A fala de Lula apontava as mudanças “necessárias” e se apresentava como solução para *resolver o problema das desigualdades que o governo anterior deixou de lado em nome da estabilidade econômica*. Um dos caminhos (apresentados como necessários) era priorizar a produção em detrimento da especulação (numa clara aliança com a burguesia industrial nacional), segundo Boito Jr. (2006). É nesse sentido que o discurso de Lula foi capaz de ser um discurso mítico eficaz (Laclau, 1990).

Do lado dos movimentos sociais, a vitória representou também a chegada ao poder da classe operária, utopia marxista. Mas o que não ficou claro para boa parte dos revolucionários foi o “tom veladamente liberal do êxito e do *self-made man* (...), provavelmente a campanha indeterminada para uma era de indeterminação” (Oliveira, 2006, p. 28). Entretanto, os elementos de continuidade do discurso neoliberal já estavam presentes, sobretudo na Carta ao Povo Brasileiro, ao afirmar a continuidade em relação à política econômica (cf. Boito Jr., 2006, Paulani, 2003). É nesse sentido que Francisco Oliveira (2006) aponta que a prioridade do governo é atender aos interesses do capital estrangeiro e as políticas sociais adotadas apenas expressam um “populismo emergente”, mas para Boito Jr. (2006) representam uma nova fase do capitalismo mundial em que tais políticas foram incentivadas para diminuição das desigualdades, tendo em vista que esse discurso também é defendido pelos organismos multilaterais. Francisco Oliveira (2006, p. 29) analisava que “o carisma do presidente tem atuado como um poderoso anestésico sobre as demandas populares que crescem sob o governo FHC, e opera uma espécie de

sequestro da sociedade organizada”, causando a perplexidade de antigos aliados e opositores (Oliveira, 2006, p. 30).

Por outro lado, o governo Lula foi interpretado pelos próprios militantes dos movimentos sociais como uma oportunidade de colocar na agenda política suas propostas (Rodrigues, 2009). Desde a Constituição de 1988, com a redemocratização, após os anos de ditadura militar, era a primeira vez que eles tinham de fato condições de apresentar suas propostas. Ao longo da Constituinte os movimentos construíram diversas proposições em termos de políticas públicas e, muitas delas, em diversas áreas, foram implementadas. As negociações esbarram nas relações de poder, antagonismos e contingências. Quando se trata de matéria atinente a amplos grupos sociais de trabalhadores de diversas categorias, simplesmente não há “negociação”.

Essa visão aparentemente ambígua decorre do fato do governo tentar conciliar interesses que, algumas vezes, eram antagônicos. E, ao tomar decisões, parecia oscilar entre a tentativa de “redistribuição de renda” e o atendimento das demandas empresariais, ou tentava aliar as duas coisas. Em muitas políticas sociais voltadas para os mais pobres os empresários tinham muitos ganhos. De uma forma geral, o governo adotou o discurso do desenvolvimento social, também chamado de neodesenvolvimentismo por reconhecer a necessidade de ampliação da máquina estatal para o crescimento econômico e de diminuir as desigualdades sociais, atuando num contexto de hegemonia neoliberal (Rodrigues, 2009).

As relações com o Congresso Nacional (e com os partidos) e outras vontades coletivas em jogo impediam a expressão dos

anseios dos movimentos sociais. Por definição (Laclau, 1996), a representação de diferentes vontades se dá de modo precário. O terreno das vontades políticas, segundo Laclau (1996), não é só de transmissão de vontade, exige processos constantes de negociação e articulação com diversos sujeitos políticos e seus interesses. E as relações de poder limitam o momento de decisão que não pode ser fixado apenas num mecanismo racional. A lógica da hegemonia opera de maneira decisiva nessas oscilações em que a adoção de medidas passa pelo convencimento dessas bases e o governo de Lula conseguiu convencer a maioria dos eleitores que as medidas adotadas representam o caminho *possível* para a diminuição das desigualdades (e o *progresso*), sobretudo com políticas de transferência de renda. E a ordem não precisa ser mantida à custa da repressão dos movimentos, muito embora ela tenha ocorrido.

O governo Lula e as políticas educacionais: pequenas e grandes reformas na educação

Mesmo com esses dilemas, o governo Lula foi responsável por pequenas e grandes mudanças na educação brasileira que não daria para expor no âmbito e limitações deste artigo. As ambiguidades da sua representação estão presentes em todas as áreas e na educação não é diferente. Por outro lado, existe um legado deixado por esse governo que não pode ser ignorado. Tendo destaque para sua relação de diálogo com os movimentos sociais, de uma forma geral.

Dentre a gama de mudanças gostaria de elencar alguns pontos que considero importantes em comparação com o governo anterior. Primeiro, a inserção da agenda dos movimentos sociais na

criação de uma secretaria específica para aglutinar várias demandas. Segundo, a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação e o que representou, destacando o Plano de Ações Articuladas

Já no início do governo, os movimentos sociais possuem espaço com militantes ocupando cargos estratégicos ou tendo demandas atendidas em forma de políticas públicas. Por outro lado, também se ressalta que várias pessoas que ocuparam cargos no governo, embora do campo petista e concordando com o discurso de redução das desigualdades, tinham o perfil mais próximo de um social liberalismo. Como também, como governo de coalizão agregou vários partidos e intelectuais orgânicos das classes dominantes (Gramsci, 1995). Assim, as políticas expressavam essa ambiguidade, com perspectivas diferenciadas. As disputas dos projetos políticos ocorreram no interior do governo, sobretudo do MEC, em que os empresários possuíam certo protagonismo.

Mesmo nesse contexto, os movimentos conseguiram transformar em políticas muitas de suas reivindicações. Uma das primeiras conquistas dos movimentos foi a aprovação da Lei 10.639/2003 que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana nas escolas públicas e privadas. Ela foi alterada pela Lei 11.645/2008 que acrescenta a história e culturas indígenas. Ambas foram fruto das reivindicações dos seus respectivos movimentos, negros e de indígenas.

Também nessa perspectiva, no Ministério da Educação, a primeira sinalização aos movimentos foi a criação da Secretaria de Educação para a Diversidade (SECAD), nova unidade administrativa do Ministério da Educação (MEC) criada em 2004, englobando

as atribuições da Secretaria de Inclusão Educacional (SECRIE) e da Secretaria Especial de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), ambas extintas. Reuniu pela primeira vez na história os temas: (1) educação escolar indígena; (2) educação do campo; (3) educação para as comunidades remanescentes de quilombos; (4) apoio a grupos socialmente desfavorecidos para acesso à universidade; (5) educação para a diversidade étnico-racial e valorização da história e cultura afro-brasileira; (6) educação ambiental; (6) ações educacionais complementares para crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social; (7) educação em Direitos Humanos; (8) educação para população prisional; (9) alfabetização e educação de jovens e adultos (Brasil, 2004). Há também críticos que acreditavam que esses temas deveriam estar numa secretaria que definisse o currículo para provocar uma mudança de fato na política curricular.

Nessa perspectiva, ao longo dos governos do PT foram desenvolvidos vários projetos e programas no sentido de consolidar esses temas e outros como diversidade de gênero e inclusão de deficientes e outras diferenças na escola tornando-se então SECADI. O eixo principal foi uma política de formação continuada que buscou a concretização dessas novas concepções que buscavam desconstruir modelos hegemônicos e colonizados, provocando diversas mudanças culturais, dentre outras as políticas de cotas para universidades públicas (no governo de Dilma Rousseff). Parte dessa agenda também é defendida por organismos como a Unesco, que também está associada ao MEC, como uma espécie de agência que possibilita a contratação de profissionais especializados que possam contribuir na constituição das políticas.

Paralelamente, em 2006 também surgiu o grupo Todos Pela Educação que também coloca como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade. Congrega representantes de diferentes setores da sociedade, sobretudo, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são “comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade”. Esse movimento também influenciou a agenda das políticas, mantendo a lógica do capital humano e da competitividade.

Em meio às pressões de todos os setores organizados, o governo se aproximou do discurso dos direitos e da busca da equidade e também fez um movimento de racionalizar a distribuição dos recursos. O sentido das políticas era de favorecimento aos que menos precisavam, invertendo a lógica que predominava anteriormente, tanto clientelista, quanto priorizando os municípios com mais condições de elaborar projetos. Nesse sentido, o governo em 2007, sob a administração de Lula e do ministro Fernando Haddad, lançou um enorme programa chamado de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que continha mais 60 programas e, pela primeira vez na história contemplava desde a educação infantil até a pós-graduação. Ele reflete e refrata o jogo político. Ao passo que amplia o escopo das políticas não propõe um sistema articulado, também uma reivindicação de movimentos (Saviani, 2007).

Nessa mesma perspectiva, o governo mantém o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mas amplia seu leque de programas e de recursos. Provoca uma ruptura com a lógica anterior, defendendo uma perspectiva sistêmica, bem como a

racionalização dos processos de transferência de recursos por meio de um sistema (o SIMEC). O discurso alicerçado na necessidade de reduzir desigualdades.

No caso da educação básica (da primeira infância ao ensino secundário), o governo também inova ao propor o Compromisso Todos pela Educação, inspirado na Conferência Mundial de Jomtien. Dentro dele propõe um instrumento de planejamento chamado de Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse Plano é na verdade uma forma de racionalizar a transferência de recursos para estados e municípios, mediante a elaboração de um diagnóstico e estabelecimento de metas a serem cumpridas. Os recursos estavam vinculados ao que as gestões apresentavam como demandas. As ações se dividiam em quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos Pedagógicos. Eles fazem escolhas a partir de um leque de opções predeterminadas.

Por outro lado, no mesmo texto que institui o planejamento estatal está a proposição de um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que tem como indicadores o resultado de uma prova nacional, índices de repetência e evasão. A prova (nos moldes do PISA) se resume a conteúdos de língua portuguesa e matemática e é aplicada nos anos iniciais e finais do ensino (fundamental ou primário). O resultado do índice no primeiro ano de divulgação serviu de balizador para direcionamento de políticas e correção das desigualdades. No entanto, foi transformado em um parâmetro de competitividade, controle e padronização. Passou a representar sinônimo de “qualidade”, sem considerar os contextos e condições de trabalho nos quais as escolas estão inseridas.

No documento do Plano de Ações Articuladas propõe a criação de mecanismos de participação na agenda dos municípios e estados. Também inclui a participação da “comunidade escolar” no projeto pedagógico. No tocante ao processo de escolha de diretores escolares, indica um processo que se fundamente em princípios democráticos em um processo que se elabore, conjuntamente com a comunidade, critérios de escolha baseados em méritos e que sejam públicos. Foram desenvolvidos materiais didáticos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e do programa de Formação na área de gestão democrática. Nesses documentos, está expresso que a gestão participativa é tão importante quanto à qualificação e valorização dos profissionais da escola e a equalização na oferta de oportunidades, todos compõem um conjunto de ações que são considerados como aliados na luta pela qualidade social da educação (essas considerações estão contidas no documento intitulado “Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas”). Para garantir qualidade se coloca a necessidade do monitoramento da sociedade civil e da comunidade escolar. Tais diretrizes seguem o que está na legislação brasileira, mas que não são postas em práticas pelos limites de uma cultura autoritária, como diria Ball (2001) as políticas não são implementadas elas são resinificadas pelos atores que as põem em prática.

Nesse âmbito, o MEC criou ainda Conferências Nacionais de Educação, enquanto arenas de negociação para discussão de propostas de políticas que geraram o Plano Nacional de Educação (2001-2011) e o Fórum Nacional de Educação (formado por entidades da sociedade civil). O Plano é um legado deixado pelo governo, agregando uma nova agenda de propostas que incluem

todos os níveis da educação, no entanto, manteve a avaliação nacional padronizada como parâmetro.

Assim, o controle e a regulação se espalham por todos os níveis da educação e se torna paradoxal quando coloca para os entes federados a perspectiva da gestão democrática. A partir de um suposto “consenso” de que a democratização da gestão educacional é indicador de qualidade, o governo federal instituiu uma política indutora de democratização na gestão educacional. O paradoxo reside no fato que esse discurso tem origem em ações de movimentos sociais. Nesse debate, Castro (1998) aponta a existência de mais dois paradoxos. O primeiro se refere à institucionalização da democracia enquanto forma (procedimentos) e a continuidade de valores e atitudes não democráticas (fenômeno que poderia ser interpretado como uma “fraca adesão”, nos termos de Gramsci). O segundo se refere à aceitação da democracia minimalista, dissociando sistema político e problemas sociais (as desigualdades econômicas). Então se estabelece uma aceitação difusa dos “procedimentos democráticos”.

Para explicar tais paradoxos, a teoria de hegemonia de Gramsci (1981) mantém que a adesão aos valores de forma fragmentada é parte do processo de estabelecimento da hegemônica. Naturalmente, há possibilidades de ampliação de direitos no campo da política, desde que se mantenha o núcleo dominante. A criação de aparente consenso naturaliza a dominação. Também coexiste contestação e antagonismo, como propõe Laclau (1990), mas existe hegemonia de um discurso sobre os outros. A relação hegemônica tenta tornar um discurso particular como única saída. O que poderia ser interpretado como incoerência é a visão fragmentada da realidade que o discurso dominante como

verdade absoluta, o que Laclau (1990) vai chamar de discurso mítico porque uma solução específica aparece como a única “saída” possível.

A expansão do Ensino Superior: público e privado em questão

O investimento em Educação Superior e o aumento no volume de recursos e a quantidade de ações desenvolvidas foram específicos e representaram mudanças. Segundo o Censo da Educação Superior (INEP, 2014), houve um aumento de 96,5% nas matrículas, entre 2003 e 2014 (era dos governos petistas), esse crescimento foi ainda maior entre 2013 e 2014, com um índice de 7,1%. O site do Ministério aponta que “entre 2002 e 2015, número de vagas de graduação presencial nas universidades do País cresceu mais de 100%; os cursos saltaram de 2.047 para 4.867 no mesmo período”.

Do ponto de vista das políticas educacionais, dois programas influenciaram diretamente o aumento das matrículas. O primeiro que transfere recursos para o setor privado (o PROUNI) e o outro de ampliação das vagas nas universidades federais (o REUNI). Essa aparente dualidade demonstra a concepção do governo de aumentar a máquina estatal e conceder benesses ao capital, com foco na diminuição das desigualdades sociais. O aumento dos investimentos estatais foi duramente criticado pelos neoliberais e a mídia hegemônica, como “gasto desnecessário”. E seguindo a marca do governo Lula, o programa voltado para o setor privado era voltado especificamente para os mais pobres.

O primeiro chamado PROUNI (Programa Universidade para Todos), criado em 2005 e ainda em vigor, concede bolsas integrais e parciais especificamente para estudantes de baixa renda, em cursos de graduação de instituições privadas. No tocante às instituições privadas, destaca-se ainda o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) que é um programa de financiamento, estabelecido conforme a Lei 10.260/2001.

Ambos se tratam de transferências de recursos públicos para grupos privados. Como salienta Dalila Oliveira (2014, p. 43), a “Kroton Anhaguera foi a empresa que mais recebeu pagamentos do governo federal em 2014”. Nesse mesmo ano, o Censo constatou que 78% dos estabelecimentos de ensino superior são da rede privada, mas quando se diferencia o tipo de instituição, 56,92% das universidades são públicas. O ensino privado se concentra em faculdades (93,15%) e dominam os cursos a distância (90%), o que caracteriza cursos de graduação que, em geral, não possuem pesquisa e extensão, como se tem nas universidades estaduais (INEP, 2016). Esse tipo de expansão não garante a qualidade, como afirmam especialistas no tema como Alda Castro (2011).

Em 2008, o quadro era de um total de 2,9 milhões de vagas ofertadas, 2,6 milhões eram do setor privado. O grande crescimento do setor privado teve início no governo de Fernando Henrique. Entre 1996 e 2002, o número de vagas total aumentou de cerca de 600 mil para 1,7 milhões. Nesse universo, no setor público o aumento foi de 183 mil para 295 mil, sobretudo em cursos noturnos (que beneficiam os trabalhadores). Em contrapartida as vagas no setor privado saíram de 450 mil e atingiram 1,4 milhões (Castro, 2011).

Esse aumento das matrículas no setor público é, em grande parte, consequência da criação do programa que fortaleceu as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) públicas: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Foi acompanhado de aumento de concursos públicos e melhoria dos salários, da infraestrutura e de equipamentos, além de aumento de recursos para pesquisa. E para o acesso, foi criado o Sistema Nacional de Ingresso, o chamado SISU, que unificou a forma de acesso por meio da consolidação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Sem dúvida, o governo Lula se destaca pelo o que mais construiu universidades públicas na história do Brasil, esse crescimento foi acompanhado do aumento no volume de recursos. Segundo o MEC, foram criados 2.046 novos cursos até 2014. E, segundo o documento da Secretaria de Ensino Superior (Brasil, 2014b), entre 2003 e 2014, construiu 18 novas universidades e 173 *campus* de universidades federais em cidades do interior do país. No governo de Fernando Henrique, entre 1996 e 2002, o número de instituições públicas diminuiu de 211 para 195, enquanto as universidades privadas aumentaram de 711 para 2.037 (Brasil, 2014b).

A expansão teve a singularidade de seguir o discurso de busca da equidade. Nesse sentido, foi voltada, sobretudo, para as regiões mais pobres (Norte e Nordeste) e com menores índices educacionais.

A interiorização proporcionou uma expansão de vagas públicas que se diferenciou do tradicional modelo de oferta de vagas nas capitais, elevando o número de municípios atendidos por

universidades federais de 114 para 289 municípios, o que representou um crescimento de 153%. (Brasil, 2014b, p. 32)

Esse movimento foi, para o governo, “crucial para a duplicação no número de matrículas na rede de universidades públicas federais, evolução que não encontra precedentes na história do ensino superior do país” (Brasil, 2014b, p. 12).

Assim, a interiorização da oferta de educação superior é essencial para combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões. Entre 2003 e 2013, duas das regiões mais carentes de ensino superior — Norte e Nordeste — apresentaram expansão significativa da oferta. O percentual de crescimento das matrículas na região Nordeste, de 94%, correspondeu ao dobro do registrado para o Sudeste e mais do triplo daquele registrado na região Sul. A região Norte teve a segunda maior taxa de crescimento (76%) entre as regiões do país. Tais resultados são consequências dos investimentos na interiorização da universidade pública e nas políticas de democratização do acesso desenvolvidas pelo governo federal. (Brasil, 2014b, p. 20)

Por outro lado, atendendo também aos movimentos sociais, Dilma Rousseff deu continuidade aos programas já existentes e ainda instituiu a Lei de Cotas (Lei 12.711/2012) que estabeleceu critérios étnico-raciais, mas também elenca como critério ter estudado em escolas públicas, tendo em vista, que, no Brasil, as camadas médias e altas estudam, em sua maioria, em escolas privadas. Assim, os critérios visam diminuir as desigualdades sociais e raciais.

A chamada Lei de Cotas consiste em marco legal que cristaliza e uniformiza iniciativas individualmente desenvolvidas por muitas universidades federais na última década. Trata-se de norma que define, desde 2012, a obrigatoriedade da reserva da metade das vagas oferecidas por essas instituições a grupos historicamente subrepresentados na educação superior. Além disso, políticas desenvolvidas pelo governo federal visam a apoiar o ingresso e a permanência desses e outros estudantes fragilizados nas universidades, a exemplo do Programa Nacional de Assistência Estudantil e do Programa Bolsa Permanência. (Brasil, 2014b, p. 23)

E, nesse sentido, desde o governo Lula também foram criados os programas destinados à manutenção dos estudantes de baixa renda nas universidades, como o PNAES (Plano Nacional de Assistência Estudantil), com o pagamento de bolsas de permanência, ajudas de custo e de moradia, além de recursos para restaurantes universitários. O PNAES é voltado para as universidades federais e apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das universidades federais. O programa teve orçamento ampliado em proporção significativa — mais de sete vezes, entre 2008 e 2014 (de R\$ 101,2 milhões para R\$ 742,7 milhões), aumento aproximado de 300%. Esse programa contribui para minimizar as desigualdades sociais entre os estudantes, garantindo condições de permanência.

Por fim, para atender a todos os programas do ensino superior houve o aumento de recursos “de 2007 a 2012, os recursos praticamente dobraram em termos reais, em grande parte por alterações em dispositivos legais acordadas entre o governo e o Congresso Nacional”, em 2013, foi um montante de R\$ 1,2 bilhão

(Brasil, 2014b, p. 28). O dilema, segundo Castro (2011), é que mesmo com a expansão do setor público e o aumento do acesso de populações que antes eram excluídas, a expansão do setor privado foi grande. O paradoxo é que o aumento de cursos à distância compromete a qualidade e, conseqüentemente, causa fissuras no direito à educação.

Considerações finais

As mudanças promovidas pelos governos petistas na educação são incontestáveis e podem ser atestadas em números. Elas se ancoram em uma concepção de estado que é próxima à social democracia, mas que, ao mesmo tempo, mantém a lógica da política econômica neoliberal. A análise se torna mais complexa devido a suas relações com os movimentos sociais, que fez o governo Lula criar várias políticas sociais com a perspectiva de estabelecer o “estado republicano”, tão preconizado nas teorias políticas, mas tão distante do que foi a constituição do estado-nação no Brasil. Como as mudanças não são lineares, o governo não conseguiu criar um sistema articulado para a educação brasileira (Saviani, 2007).

Das mudanças, destaca-se como um grande legado a expansão das universidades federais. Essa é uma herança de suma importância para as novas gerações e que vai ser multiplicada em termos de conseqüências para a sociedade e para diminuição das desigualdades educacionais, preconizada pelo governo. Não é apenas o fato do governo ter construído 18 novas universidades e 173 campi de universidades federais. É, sobretudo, a lógica de equidade que orientou a expansão das universidades federais,

quando se decidiu por priorizar as regiões mais pobres (Norte e Nordeste) e com menores índices educacionais. Isso significa uma mudança na lógica das políticas e do desenvolvimento econômico que, ao longo dos anos, também se concentravam no Sul-Sudeste. E, além disso, a decisão de expandir para cidades do interior, ao invés de priorizar as capitais, terá um impacto direto nas migrações porque, até então, havia uma concentração das universidades públicas nas capitais, gerando um êxodo na busca de “qualificação”. Esse êxodo também tinha um recorte de classe já que nem todos podiam custear tal mudança. Essa expansão ampliou de 114 para 289 municípios, um crescimento de 153%.

Os programas de assistência estudantil e os recursos para funcionamento das universidades tiveram uma diminuição no governo Temer. A secretária executiva do Ministério da Educação é a mesma de Fernando Henrique que volta a pregar a cobrança de mensalidades nas universidades públicas (que são gratuitas).

No contexto do governo golpista de Michel Temer, vivenciamos um estado de exceção, o governo não estabeleceu diálogo com movimentos sociais e nem considera as manifestações coletivas. Rompeu o diálogo com os movimentos.

Desmontou o Fórum Nacional de Educação e substituiu membros do Conselho Nacional de Educação - espaços onde se discutem as políticas. E naquele período predominaram os empresários e seus intelectuais em todos os espaços nos órgãos de decisão das políticas (Gramsci, 1995). Segundo Freire (1980), existe uma intencionalidade nas ações das “elites opressoras” que preferem manter as massas alijadas da educação crítica.

Mesmo a cidadania liberal ou emancipação política de que falava Marx (1995) como sendo bastante limitada. Mesmo o liberalismo, em sua acepção conservadora não se estabelece, pois predominam, em certa medida, os padrões autoritários da colonização. Mesmo considerando que mudanças ocorreram e que os processos de mudança social são lentos alguns autores se questionam sobre as possibilidades em conceituarmos as sociedades com alto grau de desigualdade e autoritarismo social como democráticas, já que, de uma forma geral, democracia está associada à possibilidade de questionamento (Vitullo, 1999; Mouffe, 2002; Laclau, 1996).

A análise pode se aproximar das conclusões de Lúcio Oliver (2011) ao analisar as lutas sociais e protestos ao longo de 2010, constatou uma crise orgânica do estado ampliado na América Latina, no sentido usado por Gramsci. A hegemonia é mantida em relações de tensão e disputa de projetos políticos. Na análise dele, de um lado, os governos e sociedades políticas são tensionados por forças oligárquicas tradicionais que desejam manter a relação de dependência. Ao investirem em políticas de crescimento tomam o caminho produtivista que é altamente depredador, sem considerar o modo de vida das pessoas. Uma parte dos grupos dominantes perdeu o poder, mas os “novos governos” (ou governos de esquerda), em alguns casos, não conseguiram sair da armadilha da subordinação, em que pese o esforço para fortalecimento do Estado. Isso ocorre por não elaborarem políticas profundas e necessárias para mudar o padrão de dominação e por sua própria subordinação ao sistema capitalista, mais poderoso que os governos.

Bibliografia

- Alvarez, Sônia; Dagnino, Evelina; Escobar, Arturo (Org.) (2000). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG.
- Anderson, Perry (1995). Balanço do neoliberalismo. Em: Sader, Emir; Gentili, Pablo (Orgs.), *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Avritzer, Leonardo; Recamán, Marisol; Venturi, Gustavo (2004). O associativismo na cidade de São Paulo. Em: Avritzer, Leonardo (Orgs.), *A participação em São Paulo* (pp. 11-58). São Paulo: UNESP.
- Azevedo, Janete M. L. (2009). O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. Em: Ferreira, Naura S. Carapeto; Aguiar, Márcia A. S. (Orgs.), *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos* (7ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Ball, Stephen (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 99-116, julho/dezembro.
- Bonamino, Alicia; Crespo, Franco (1999). Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, 108, novembro. São Paulo. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000300005&lng=pt&nrm=iso
- Brasil, Ministério da Educação (MEC) (2014a). *Educação Brasileira: indicadores e desafios documento de consulta. Conferência Nacional de Educação*. Brasília: MEC.

- Brasil, Ministério da Educação (MEC) (2014b). *A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014*. Brasília: MEC, SESU.
- Carvalho, José Murilo de (2002). *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castells, Manuel (1983). *The city and the Grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley, CA: University of California Press (California Series in Urban Development, 2).
- Castro, Alda (2011). A expansão e o acesso ao Ensino Superior: os novos desafios da educação brasileira. Em: Sousa Junior, Luiz; França, Magna; Farias, Maria Salete de (Orgs.), *Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino* (pp. 19-36). Brasília: Liber Livro.
- Castro, Henrique Carlos de Oliveira de (1998). Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não democrático. Em: Baquero, Marcello; Castro, Henrique Carlos De Oliveira; González, Rodrigo Stumpf (Org.), *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política* (pp. 30-49). Porto Alegre: UFRGS: La Salle.
- Cross, Cecilia; Frey, Ada (2007). Movimientos piqueteros y democracia en Argentina: un estudio sobre la acción política de cuatro organizaciones en el período 2002-2004. *Latitude*, 1(1), 83-102. Maceió: EdUFAL.
- Davis, Kinglsey; Moore, Wilberth (1975). Alguns princípios de estratificação. Em: *Estrutura de classes e estratificação social*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Druck, Graça (2006). Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. *Osal - Observatório Social*

- da América Latina*, 6(19), julho. Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal19/debatesdruck.pdf>
- Freire, Paulo (1980). *Pedagogia do oprimido* (8ª ed.). Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- Furtado, Celso (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gentili, Pablo (2009). O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educação e Sociedade*, 30(109), 1059-1079, dezembro. Campinas. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302009000400007&script=sci_arttext
- Gohn, Maria da Glória (2001). *História dos movimentos e lutas sociais* (2ª ed.). São Paulo: Loyola.
- Gramsci, Antonio (1995) A formação dos intelectuais. Em: *Os intelectuais e a organização da cultura* (Cap. 1, pp. 3-23). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Gramsci, Antonio (2001). *Cadernos do cárcere, Vol. 1* (2ª ed.) (Carlos Nelson Coutinho, tradução e edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ianni, Octavio (2004). *Pensamento social no Brasil*. Bauru, SP: EDUSC.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2016). *Resumo técnico: Censo da educação superior 2014*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Laclau, Ernesto (1990). Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. Em: *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* (pp. 19-99). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, Ernesto (1996). Poder e representação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 7, 7-28, dezembro.

- Marx, Karl (1995). Glosas críticas marginais ao artigo: o rei da Prússia e a reforma social de um prussiano. *Práxis*, 5, 69-91, outubro/dezembro. Itumbiara.
- Melo, Adriana (2011). Qualidade da educação no Brasil de hoje: projetos na mesa. Em: Sousa Junior, Luiz; França, Magna; Farias, Maria Salete de (Orgs.), *Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino* (pp. 243-262). Brasília: Liber Livro.
- Mouffe, Chantal (2002). *Politics and passions: the stakes of democracy*. Londres: Centre for the Study of Democracy.
- Oliveira, Dalila (2014). Mudanças sociais no Brasil no início do século XXI: políticas públicas em educação que fizeram a diferença. *Horizontes Latino-americanos – Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional*, 3(1).
- Oliver, Lucio (2011). Sociedad civil y proyectos políticos en disputa. Coyuntura latinoamericana. Em: *Anais do Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia (ALAS)*, 6 a 11 de agosto de 2011.
- Ortiz, Renato (1985). *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense.
- Plank, David (2001). *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- Quijano, Aníbal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Em: Lander, Edgardo (Comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140507042402/eje3-8.pdf>
- Rancière, Jacques (1996). *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: Ed. 34.
- Rodrigues, Cibele (2009). *Cultura política e Movimentos Sem-Teto: as lutas possíveis. 2009* (Tese de doutorado em Sociologia).

- Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, CFCH, Sociologia, Recife.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1998). A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, 13(36), fevereiro. São Paulo.
- Saviani, Dermeval (2009). *PDE Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Seoane, José; Taddei, Emílio; Algranati, Clara (2005). The new configurations of popular movements in Latin America. Em: Borón, Atilio A.; Lechini, Gladys (Eds.), *Politics and social movements in a hegemonic world: lessons from Africa, Asia and Latin America* (pp. 221-244). Buenos Aires: CLACSO.
- Telles, Vera da Silva (2006). *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG.
- Vitullo, Gabriel (1999). Saindo do marasmo acadêmico. Em: Baquero, M. (Org.), *Desafios da democratização na América Latina* (pp. 31-46). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



Desafíos de las universidades latinoamericanas en el actual escenario geopolítico

Gerardo Caetano

Daniela Perrotta

En este ensayo nos centramos en reflexionar en torno a algunos desafíos para las universidades latinoamericanas en la actual geopolítica mundial y regional. Por supuesto, vale aclarar que la delimitación de estos desafíos y de las lentes para comprender la región están más enfocados en Sudamérica, con un sesgo a partir de los casos de Argentina y Uruguay. Este sesgo implica reconocer que partimos, por un lado, de una mirada compartida entre ambos autores sobre nuestras culturas universitarias (eminentemente públicas, con instituciones autónomas y autárquicas y que han transitado a lo largo de su historia por momentos de movilización política donde se reconoce un fuerte compromiso social) y, por el otro, del entendimiento de la construcción de región como un instrumento de fortalecimiento de la autonomía política y de promoción de desarrollo inclusivo.

Este prisma analítico nos lleva a abordar estos desafíos a partir de una comprensión sobre la actual *crisis de desarrollo* que se

despliega a nivel global, con impactos en América Latina. Esta crisis se vincula y, a la vez, excede la situación de riesgo sanitario global como resultado de la pandemia del COVID-19. En este marco de crisis, riesgo, incertidumbre y descontento, las universidades han sido afectadas. Pero, al mismo tiempo, se han constituido en actores claves en la promoción de mejoras para el bienestar social general, la promoción del desarrollo (integral, inclusivo, sustentable), así como para (re)construir nuevas sociabilidades, apuntalar el fortalecimiento de la democracia y promover ciudadanías inclusivas, regionales, ambientales y digitales renovadas.

Una geopolítica global marcada por la crisis de desarrollo

El análisis que desplegamos tiene como punto de partida reconocer la existencia de una crisis global desde el año 2008, que se profundizó con algunos hechos de ruptura desde el 2016 (como la elección de Donald Trump y el Brexit) y terminó de configurarse con la irrupción de la pandemia global del COVID-19. Esto es comprendido tanto como una “crisis de globalización” (Sanahuja, 2019; Zelicovich, 2022) como una “crisis de desarrollo” (Sanahuja, 2020).

Entre las causas de esta crisis, se encuentra el descontento económico y cultural creciente de las sociedades noroccidentales (Burgoon, 2009; Rodrik, 2018; De Vries, 2018; Norris e Ingleheart, 2019; Pose, 2019), así como la amenaza que supone China para estos países, en tanto emerge como potencia global (Sanahuja, 2019). Esto se manifiesta en la emergencia de barreras al flujo

de comercio y las inversiones internacionales, a la contestación a los organismos financieros multilaterales que regulan esos flujos, así como a la competencia tecnológica por la primacía en este campo (Caetano y Pose, 2020) y que tiene como meta la promoción de un desacople entre los distintos modelos económicos en pugna (Rosales, 2020).

La emergencia de la pandemia global del COVID-19 en el marco de esta crisis también da cuenta del deterioro creciente del multilateralismo de estos años, tal como se evidencia de las diferentes discusiones en el seno de todo el sistema de Naciones Unidas (Hirst y Malacalza, 2020) o la propia Organización Mundial de Comercio (OMC) (Zelicovich, 2023).

Con todo, esta fragmentación generalizada y la competencia por la redistribución del poder mundial devienen en modificaciones y/o impactos en diferentes esferas de regulación de las relaciones internacionales, con efectos, a la vez, en los planos nacionales y regionales de gobernanza (incluyendo el campo de la educación superior).

A esta situación crítica se sumó la invasión de Rusia a Ucrania y la concomitante guerra, que, además de las atrocidades a los derechos humanos y el atropello a la autonomía de una nación soberana, nos genera reflexiones para pensar la dinámica de cambio actual en el escenario internacional. De al menos siete claves de lectura planteadas por Actis (2023), recuperamos la “lección” sobre la preponderancia del bilateralismo entre China y Estados Unidos para gestionar los problemas globales. Y, agregamos, cierta impotencia o incapacidad (aún) de la Unión Europea de erigirse como un tercer actor con la suficiente agencia para

encauzar la regulación de lo internacional en su propio territorio continental.

América Latina

Este escenario impacta en América Latina: la crisis de desarrollo se constata en una región signada por profundas desigualdades y donde, de manera disímil, la gestión de la pandemia y la postpandemia acrecentó los problemas en cada uno de sus países. En efecto,

el fin del super ciclo de las *commodities* y la ausencia de transformaciones estructurales más profundas, pusieron a la luz [...] las tensiones históricas de los países del continente, signados por la dualidad de sus economías, la arraigada y profunda desigualdad socioeconómica imperante y la volatilidad y porosidad de sus estructuras políticas (Caetano y Pose, 2020, p. 4).

Todo esto, en el marco de un regionalismo incapaz de (re)conducir estos procesos, dado el estancamiento y la multiplicación de problemas y enfoques desde la propia “era progresista” y, luego, el giro a la “nueva derecha”.

La retroalimentación de la crisis de globalización con la situación de pandemia (y su síntesis como crisis de desarrollo) en la región lleva a un abordaje integral entre las esferas económica, social, política, cultural y geopolítica de los problemas de América Latina antes y después de la irrupción del COVID-19, en tanto las dinámicas internacionales y nacionales se articulan. Este enfoque se despliega en Caetano y Pose (2020) a partir de presentar de manera estilizada el “antes” –una región marcada

por la acumulación de problemas y carencia de soluciones, incluyendo la crisis de los esquemas de construcción de región– y el “después” –el impacto del *shock* externo y la aceleración de las tendencias en curso.

De acuerdo con el último panorama social elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –año 2022–, esta región atraviesa un complejo escenario de gran incertidumbre y que profundiza los efectos de una crisis social prolongada, con un impacto marcado en el sector de la educación. El documento indica que, si bien desde 2015 se observaba en la región un deterioro en los niveles de bienestar, un estancamiento en los avances de los logros educativos y una leve alza de la pobreza, la pandemia de enfermedad por coronavirus generó una crisis social significativa que se ha prolongado por tercer año. A su vez, la región se ha mantenido expuesta a un inestable escenario geopolítico y económico mundial marcado por una conjunción de crisis sucesivas, en particular, por el conflicto en Ucrania.

Dicho escenario ha llevado a una desaceleración del crecimiento económico y a una lenta generación de empleo, sobre todo de empleo de calidad, junto con fuertes presiones inflacionarias que han decantado en el incremento del precio de los alimentos y la energía, y caídas importantes en la inversión. Así, tras la expansión del 6,5 % del PIB en la región en 2021, la CEPAL estima que para 2022 el crecimiento será del 3,2 % del PIB y se proyecta que en 2023 alcance solo el 1,4 %.

La elevada inflación, especialmente en el componente alimentario de la canasta de consumo, afecta con mayor intensidad a los

quintiles de menores ingresos y también tiene un impacto en los estratos de ingreso medio más vulnerables.

Estos factores se suman a otros riesgos en curso, como el incremento en la frecuencia de desastres y los impactos de la emergencia climática. Este contexto puede llevar a la región a un nuevo retroceso en su desarrollo social y a un escenario de inestabilidad en los planos social, económico y político.

Las estimaciones de la CEPAL indican que, en 2022, la pobreza afectaría al 45,4 % de las personas menores de 18 años en América Latina, 13,3 puntos porcentuales por encima del promedio correspondiente a la población total. En particular, la pobreza extrema afectaría al 18,5 % de las personas menores de 18 años, que enfrentan un mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria al vivir en hogares que no pueden adquirir una canasta básica de alimentos. Brindar protección social universal y generar las condiciones para el desarrollo pleno de sus capacidades, deteniendo mayores pérdidas acumuladas en su bienestar con impactos duraderos en el tiempo, continúa siendo una deuda pendiente cuya atención es urgente en la región.

Los desafíos para las universidades

Como contexto general, durante la pandemia, la crisis del multilateralismo y la reconfiguración del poder mundial, especialmente en la tensión geopolítica global entre China y los Estados Unidos, marcó las diferentes respuestas y formas que se le dio desde la universidad a una cuestión central, que es la investigación para encontrar la vacuna y las posibles soluciones a

diferentes cuestiones derivadas de la enfermedad y las condiciones de aislamiento o distanciamiento. Esa tensión también cuestionó los modelos de universidad y los modelos de hacer ciencia en función de cómo pensamos el sistema multilateral y la producción general de conocimientos (Perrotta, 2020). Vale señalar que la geopolítica global de la gestión de la pandemia penetró en la región: China llevó adelante lo que se conoce como la “diplomacia de las mascarillas” y desde los Estados Unidos respondieron a esa situación, por momentos, apelando a una narrativa de “nacionalismo sanitario” (Sanahuja, 2020).

De manera sucinta, la pandemia impactó en todos los ámbitos de nuestra vida personal y profesional. Sobre lo educativo, se generaron bases de datos que permitieron monitorear en tiempo real, sobre todo en relación con la enseñanza básica y media, qué sucedía con la provisión de educación y las medidas de aislamiento o distanciamiento. Efectivamente, la suspensión de clases afectó a casi la totalidad de los y las estudiantes del mundo, y especialmente de los países más vulnerables. El mapa de monitoreo global de los cierres de establecimientos educativos por causa del COVID-19 que realizó la UNESCO para los niveles obligatorios no tuvo su correlato en un mapa similar para la enseñanza superior. No obstante, se realizaron numerosos estudios e informes (tanto en 2020 como los años posteriores... y aún seguiremos midiendo y analizando los efectos que generó esta situación de excepcionalidad). Entre los primeros estudios, destacamos el de Astur et al. (2020), quienes hicieron un ejercicio a partir del relevamiento que hizo el IESALC-UNESCO (2020) y otros espacios regionales para poder delimitar acciones, trazar algunas líneas de tendencias y de políticas compartidas o diferentes en

una selección de países. Igualmente, no se contó, menos en tiempo real, con la misma información que se tuvo sobre los establecimientos escolares (incluso sabiendo que esta fue parcial).

Vale destacar que las respuestas desde las universidades se vincularon a un clivaje sensible: salud (vida) versus economía. Las respuestas nacionales, tanto la batería de políticas de apoyo en el plano socioeconómico como en el ámbito de la investigación, así como las medidas estrictamente sanitarias (y que incluyeron aislamiento y distanciamiento) fueron disímiles a nivel gubernamental en relación con este clivaje. No obstante, desde las universidades se asumió el compromiso integral con todas sus misiones sustantivas.

Así, si tuviéramos que hacer un pequeño esquema de medidas en relación con cada función o misión de la universidad, en el campo de la formación, la medida que a nivel global se extendió fue garantizar la continuidad pedagógica a partir del pasaje a la enseñanza virtual o educación a distancia por medio del uso de diferentes plataformas, con la búsqueda de estrategias para mitigar la brecha tecnológica y digital. En el campo de intervención sociocomunitaria, lo que se observa es un generalizado apoyo para estar al servicio de la comunidad para poder hacer frente a la situación de pandemia. Primero, en el eje de investigación, para la producción de insumos médicos, de insumos sanitizantes, de materiales, para la generación de test y vacunas. Segundo, desde las universidades, especialmente estudiantes de los últimos años de las carreras vinculadas a la medicina y a las ciencias de la salud pudieron ampliar la capacidad del personal de salud. Tercero, desde las ciencias sociales se contribuyó con diferentes estudios sobre el impacto social que la pandemia

genera en diferentes aspectos, desde las violencias, que han aumentado, hasta todo lo que tiene que ver con las cuestiones psicosociales vinculadas al aislamiento, pasando por las situaciones de mayor vulnerabilidad, el acompañamiento a la continuidad pedagógica en la enseñanza obligatoria, etcétera.

En el campo de la vinculación-extensión, fieles a la tradición de la Reforma de Córdoba en la relación universidad-pueblo, se destaca la puesta al servicio de la infraestructura universitaria para realizar hospitales de campaña, para poder contener y ampliar esa red de centros médicos y de tratamiento, para la generación de contenidos para prevenir y acompañar, para hacer un acompañamiento desde lo psicosocial, lo afectivo, a la situación de aislamiento. Todo eso se desplegó a la hora de pensar las medidas de respuesta desde la universidad y para la universidad.

Vale destacar, al mismo tiempo, que tanto en Argentina como en Uruguay la universidad, los y las universitarias, formaron parte de comités de expertos para el asesoramiento a los gobiernos en el monitoreo y la gestión de la pandemia.

En el momento de administración de la postpandemia, primero, y del retorno a la “nueva normalidad”, luego, el sector de la educación superior en la región ya había sido transformado, un poco por cierta inercia de tendencias en curso, otro poco por la cristalización de situaciones como corolario de las modificaciones en tiempos de distanciamiento social.

La situación de pandemia, su excepcionalidad, en el marco de las crisis que señalamos al inicio, modificaron regulaciones,

narrativas y formatos organizacionales para y de la universidad. Durante estos movimientos y dinámicas de cambio, no fue casual que la última conferencia mundial de educación superior de la UNESCO haya tenido el cariz peculiar que tuvo: fue una conferencia de expertos/as, es decir, no fue un espacio intergubernamental con representación de los países miembro. Debió ser pospuesta de 2021 a 2022 no solo por las medidas de distanciamiento aún prevalecientes en algunos Estados, sino por el descontento y malestar que generaba en la comunidad universitaria –especialmente en la Latinoamericana– la opacidad en su organización y la presencia indiscutida de actores corporativos que promueven la mercantilización de la educación superior.

Con todo, cierta capacidad de agencia de la región latinoamericana –aglutinada bajo la experiencia de movilización de la última conferencia regional (CRES) de Córdoba en 2018 y con una declaración potente como instrumento de presión– en sesiones paralelas y en diversos documentos de trabajo (algunos oficiales, otros no tanto) fue mantenida. No al nivel de la Conferencia Mundial de 2009, pero sí con, al menos, la capacidad de ejercer presión en términos de *accountability* (al respecto, véase Del Valle y Perrotta, 2023).

De las múltiples aristas en las que se pueden desplegar los desafíos para las universidades latinoamericanas, por la mirada que aquí tenemos, proponemos al menos dos, vinculados con el eje estructurante de cómo contribuir a la erradicación de las desigualdades persistentes e interseccionadas de la región y, en este proceso, generar nuevas formas, dinámicas y narrativas de desarrollo. Todo ello, en el marco de nuestra propia autonomía

(política como universitaria) y apuntando a la reconfiguración y el fortalecimiento de espacios regionales.

De todos los temas posibles (virtualización, accesibilidad e inclusión, vinculación social, etc.), queremos enfocar la mirada en un eje transversal, bastante tabú en la región por mucho tiempo, que es la calidad. Las disputas por la calidad y lo que se considera de calidad en la universidad y, especialmente, en el plano de validación de las credenciales docentes y de la investigación.

Desde antes de la pandemia, la agenda universitaria y de los sistemas de científicos y tecnológicos nacionales están desafiados por la evaluación (de personas, productos, instituciones); una evaluación hegemónica elaborada en el marco de circuitos anglosajones y con un fuerte sesgo vinculado a las multinacionales del conocimiento (Perrotta, 2014, 2017). Las condiciones de producción de conocimiento y los instrumentos para su evaluación están generando perfiles de investigadore/as universitario/as desanclados de las problemáticas de sus comunidades locales y regionales; así como perfiles institucionales vinculados al *marketing* de las universidades de clase mundial. Este contexto, de perpetuarse, por la simple retroalimentación de los escenarios que genera el sistema, así como por el propio corporativismo de los actores, trae consecuencias profundas para la universidad, en clave de universidad con capacidad crítica para reflexionar el tiempo en el que habita y de generar propuestas de formación, investigación y vinculación alineadas a demandas locales, pero con la capacidad de responder a desafíos globales.

Desafiar la lógica hiperproductivista, mercantil y de evaluación punitiva –donde se generan recompensas por perfiles que

no responden a nuestra región– es la tarea que se impone a la universidad, especialmente para poder erradicar las desigualdades, a la par que construir alternativas democráticas en una nueva sociabilidad individualista y reaccionaria como la promovida por las derechas y el descontento a la situación socioeconómica y política imperante. El desafío es con la igualdad, con la democracia y con los derechos humanos. Es un desafío, además, que implica el pleno ejercicio al derecho a la educación superior, tanto en su concepción como derecho individual como colectivo (Rinesi, 2020).

Consideramos que, fieles a nuestra cultura de movilización política y de construcción de alternativas por medio de la unidad, la herramienta a priorizar es la conformación de regiones –formales e informales, es decir, de acuerdos entre Estados así como de redes interinstitucionales y/o temáticas– para tejer y tramar un mundo más habitable, seguro, sustentable.

Bibliografía

- Actis, Esteban (2023). Un año de guerra en Ucrania: siete lecciones para las relaciones internacionales. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/a-un-ano-de-la-guerra-en-ucrania-siete-lecciones-para-las-relaciones-internacionales/>
- Astur, Anahí; Flores, Emiliano; Isasmendi, Gabriela; Jakubowicz, Florencia; Larrea, Marina; Lepore, Evangelina; Merega, María; Pazos, Nuria y Puppo, Chiara (2020). Políticas de Educación Superior en la pandemia: repertorios para la contingencia. *Integración y Conocimiento: Revista del Núcleo de Estudios*

- e Investigaciones en Educación Superior de Mercosur*, 9(2), 131-147.
- Burgoon, Brian (2009). Globalization and backlash: Polayni's revenge? *Review of International Political Economy*, 16(2), 145-177. <https://doi.org/10.1080/09692290802408832>
- Caetano, Gerado y Pose, Nicolás (2021). Impactos del covid-19 en los escenarios latinoamericanos contemporáneos. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(58).
- De Vries, Catherine (2018). The globalization backlash: It's both culture and the economy, stupid. *Social Europe*. <https://www.socialeurope.eu/the-globalization-backlash-its-both-culture-and-the-economy-stupid>
- Del Valle, Damián y Perrotta, Daniela (2023). *Internacionalización universitaria y movilización política*. Buenos Aires: IEC-Conadu/CLACSO.
- Hirst, Mónica y Malacalza, Bernanbé (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, (287), 35-48.
- IESALC-UNESCO (2020). COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones.
- Kindleberger, Charles (1986). International public goods without international government. *American Economic Review*, (76), 1-13.
- Norris, Pippa y Inglehart, Ronald (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108595841>
- Perrotta, Daniela (2014). Acreditación universitaria regional y ciencias sociales: en pos de una perspectiva latinoamericana y caribeña. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano - Segunda Época*, (13), 1-3.

- Perrotta, Daniela (2017). Internacionalización y corporaciones. *Voces en el Fénix*, (65) 90-99. <http://www.vocesenelfenix.com/content/internacionalizaci%C3%B3n-y-corporaciones>
- Perrotta, Daniela (2020). Covid-19 y universidad. La respuesta argentina y el valor estratégico de la integración en la geopolítica global. En Damián Del Valle (ed.), *La universidad latinoamericana hoy: a dos años de la CRES 2018 y frente a los desafíos de la pandemia* (pp. 13-18). Buenos Aires: IEC-Conadu.
- Pose, Nicolás (2019). Algunos elementos para comprender el Brexit y su impacto en las teorías del regionalismo. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 4(8), 116-138. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i8.53>
- Rinesi, Eduardo (2020). Universidad y universalismo: Una apuesta desde américa latina. *Tiempo de Gestión*, 15(28), 11-27.
- Rodrik, Dani (2018). Populism and the Economics of Globalization. *Journal of International Business Policy*, (1), 12-33. <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4>
- Rosales, Osvaldo (2020). Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea [Documentos de Trabajo n° 30/2020]. Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT30>
- Sanahuja, José Antonio (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 60-94.
- Sanahuja, José Antonio (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En Manuela Mesa (coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020* (pp. 27-54). Madrid: CEIPAZ.

Zelicovich, Julieta (2023). Más allá de la crisis: el multilateralismo en la Organización Mundial de Comercio en la segunda década del siglo XXI. *Latin American Journal of Trade Policy*, 6(15), 7-44.



Artes para innovar y transformar el mundo

Sandra Torlucci

Las artes, *otro modo* de investigar y producir conocimientos

Desde la Universidad Nacional de las Artes (UNA) venimos peleando por el reconocimiento del potencial epistemológico de las artes. Las artes son un modo alternativo de investigar y producir conocimiento. Tienen un enorme potencial epistemológico y construyen conocimientos de un modo que les es absolutamente propio. No solo en las instancias teóricas o críticas, donde se aborda la estética, la semiología, etc., sino principalmente a través de las mismas prácticas artísticas.

Decimos alternativo porque en los albores de la modernidad, con la constitución de la ciencia moderna, se consolidó la antigua separación socrática entre mitos y logos, entre arte y ciencia. El arte se convirtió en la reserva de una experiencia directa, no mediada por la razón. Y de esta manera, fue desterrada del campo

del conocimiento científico en particular y del campo del conocimiento en general.

Afirmar que existe un pensamiento alternativo de las artes implica disolver la antigua dicotomía entre un saber reflexivo y lógico, y un saber práctico y técnico; entre un saber objetivo, inteligible, susceptible de sistematización y evaluación, y el “misterio subjetivo de lo sensible y lo emocional”. Implica también reconocer hasta qué punto somos deudores del imaginario que reduce la creación artística al ámbito de lo privado, de las aptitudes individuales y la expresión subjetiva.

Nuestras culturas ancestrales mostraban lo contrario. Y también la Europa presocrática: no se podía separar entre mitos y logos, entre ficción y realidad, mentira y verdad, etc. Esta es una trampa de la Europa logocentrista en la que todavía seguimos cayendo. Incluso quienes nos dedicamos a las artes, ya que con frecuencia nos cuesta creer que en verdad estamos construyendo conocimientos.

¿Qué conocimientos producen las artes? ¿Cuál es su potencial?

Las artes están abocadas a abrir el horizonte de lo posible y ensayar nuevos modos de existencia (Deleuze y Guattari, 1993). Construyen nuevos sentidos del mundo de una manera que antes de la creación/producción/investigación artística no estaba presente. No reemplazan a la ciencia ni se reducen a sus preocupaciones, pero son parte del proceso de potenciar la creatividad e imaginar nuevos futuros.

Por eso, resulta imprescindible incorporar en los equipos de investigación a los/las/les artistas, ya que producen una forma de conocimiento diferente a las ciencias y la tecnología: la producción de afectos y perceptos. Sin el aspecto creativo del descubrimiento en la producción de conocimiento, es imposible la innovación. Conjugar las artes junto a la ciencia y la tecnología es el modo más productivo de responder al abordaje interdisciplinario que nos imponen los desafíos del presente y del futuro.

Y para que las artes puedan expresar su máximo potencial, son necesarias otras formas de acreditación y evaluación de los conocimientos que producen. Si las seguimos sometiendo a los criterios de la academia tradicional, no vamos a poder desarrollar nuevos parámetros que, a su vez, impacten en todo sistema académico y científico, algo que está siendo demandado hace ya varios años, por ejemplo, en las últimas Conferencias Regionales de Educación Superior de América Latina y el Caribe (especialmente en las CRES de 2008 y 2018).

En estas conferencias, así como en otras instancias de la vida científica y universitaria, se viene rechazando la creciente homogeneización y subordinación a los modelos de producción de conocimientos dominantes en otras partes del mundo. Se apunta así a las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia académica y científica, y en especial, a la valoración mercantilista y cuantitativa por sobre a la potencia transformadora que pueden significar las prácticas artísticas.

Las universidades latinoamericanas dedicadas a las artes debemos propiciar otras formas de acreditación y evaluación del conocimiento que producimos. Para nuestra propia supervivencia,

pero también para que esto impacte en el sistema en su conjunto. La disyuntiva es: o seguimos tratando de hacer encajar la educación y la investigación artística en los criterios establecidos para la educación superior o le damos lugar a dinámicas y procesos concretos, vínculos y prácticas, que reformulen tanto los dispositivos estereotipados del modelo universitario como la producción artística convencional.

Nuevas fuentes para el desarrollo nacional

Más allá de la diversidad que las constituye, las prácticas artísticas están atravesadas por un mismo denominador. Están orientadas a la experimentación, a la creación y la innovación. En ninguna parte de la Tierra hay personas sin lenguaje o arte. Las artes reflejan los esfuerzos y las obras de la humanidad y son una investigación permanente sobre la naturaleza del ser humano y de su entorno. Debemos reconocer y promover el lugar que ocupan junto a las ciencias y la tecnología, porque representan nuevas fuentes para promover el desarrollo de nuestro pueblo.

Las artes reflejan la mente humana y su funcionamiento. Observar, reconocer y racionalizar, usar el ingenio y la creatividad son también acciones propiamente artísticas, involucradas en su procesos. ¿Qué han buscado las artes durante toda la historia humana? Nada más y nada menos que revolucionar, transformar, proponer, actuar, avanzar, interrogar y transmutar a la par que se formaban las filosofías, las leyes, las éticas y las economías.

Ahora, más que nunca, las artes deben ejercer todo su potencial conectando problemas mundiales con soluciones emergentes.

Debemos fomentar el conocimiento y la comprensión del mundo que ellas nos habilitan para mejorar las respuestas políticas y sociales en temas como la pobreza, la desigualdad, la crisis ambiental, la injusticia, las violencias.

En un mundo cada vez más deshumanizado, las artes son una esperanza para el buen vivir. Representan un modo de acercamiento crítico a todas las instancias de la experiencia social y pueden ofrecer mucho más que una pequeña modificación en la forma de pensar y afrontar estos problemas. Nos ofrecen una revolución de matriz, un cambio cultural absolutamente necesario. Sabemos que las ciencias y las tecnologías en soledad no humanizan el mundo, sino que pueden llegar a ser –incluso– sus más reales pesadillas.

Por todo esto, si queremos sociedades más justas, igualitarias y plurales, debemos promover la formación, la producción y la investigación en artes. El reconocimiento de su potencial epistemológico y transformador es una cuestión estratégica de carácter nacional. La aspiración de construir una ciencia propia y soberana, sin lugar a dudas, necesita de su aporte.

Bibliografía

Deleuze, Gilles y Guattari, Félix (1993). *¿Qué es la filosofía?* Barcelona: Anagrama.

Las y los autores

Álvaro Rico. Secretario Ejecutivo de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (ANUIES).

Carolina Cabrera Di Piramo. Profesora adjunta de la Unidad Académica del Prorectorado de Enseñanza, Universidad de la República, Uruguay. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Cibele Maria Lima Rodrigues. Doutora em Sociologia (UFPE). Pesquisadora Fundação Joaquim Nabuco - Fundaj (Ministério da Educação). Professora do Programa de Pós-graduação em Educação, Culturas e Identidades (PPGECI) - Ufrpe/Fundaj. Pesquisadora do Grupo de Trabalho CLACSO "Políticas educativas y derecho a la educación" e da Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente.

Daniela Perrotta. Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Se desempeña como Secretaria de Desarrollo y Vinculación Institucional en la Universidad Nacional de las Artes e investigadora adjunta del CONICET, con sede la Universidad de Buenos Aires (UBA). Politóloga (UBA). Profesora de integración regional y metodología de la investigación en relaciones internacionales en la UBA. Coordinadora del proyecto identidad MERCOSUR. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Descentrando las relaciones internacionales”.

Gerardo Caetano. Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Profesor titular de la Universidad de la República, Uruguay. Forma parte del Instituto de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Fue miembro del Comité Directivo de CLACSO. Cooordinador del Grupo de Trabajo CLACSO “Descentrando las relaciones internacionales”.

Gloria del Castillo Alemán. Profesora investigadora de tiempo completo de la FLACSO México y directora general de la misma institución.

Martín Unzué. Profesor investigador y Director del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales, licenciado en Ciencia Política y en Economía. Es también profesor titular regular de la Universidad Nacional de La Plata e integrante del Grupo de Trabajo CLACSO “Ciencia social móvil y politizada”.

Patricia Ames. Profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Investigadora del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la PUCP (CISEPA). Co-coordina el Grupo de Trabajo CLACSO “Educación e interculturalidad” y es miembro del comité ejecutivo de la Red de Conocimiento sobre el Derecho a la Educación en el Sur Global (CLACSO, ACCS), enfocada en la educación superior.

Robin Cavagnoud. Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la PUCP (CISEPA). Coordinador del Grupo de Investigación “Edades de la vida y educación” (EVE-PUCP).

Rodrigo Arim. Rector de la Universidad de la República, Uruguay. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Sandra Torlucci. Rectora de la Universidad Nacional de las Artes. Fue decana del Departamento de Artes Dramáticas y Secretaria Académica de la Maestría en Administración Cultural (UBA) y del Centro Cultural Rojas. Como rectora, coordina la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y Contra las Violencias (RUGE). Integra el Comité Asesor Ad-honorem del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.

Este libro tiene el objetivo de presentar las reflexiones, propuestas y análisis del Foro “Desafíos de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, donde a través de cuatro paneles, se buscó visibilizar los efectos que la pandemia por COVID-19 provocó a los sistemas e instituciones de educación superior en la región, así como profundizar en las perspectivas futuras del rol de las instituciones educativas y los desafíos para contrarrestar las desigualdades existentes, la mejora de las condiciones de vida social y garantizar el derecho a la educación.

Estos textos replantean el propósito de las actividades y funciones que desarrollamos en nuestro día a día, las políticas actuales en materia de educación, el vínculo entre las instituciones educativas y la sociedad, y promueven un proyecto de transformación de la educación superior en América Latina y El Caribe que permita modificar los paradigmas y las mentalidades actuales.

ISBN 978-987-813-597-7

