

LA NUEVA AGENDA DE TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Axel Didriksson¹

Bogotá, Marzo de 2012

En las últimas décadas, los sistemas universitarios han experimentado sendos procesos de cambios en sus relaciones con el Estado y la sociedad. Para nuestros países de América Latina y el Caribe, esto se ha traducido en una secuencia de crisis de onda corta que condujeron a varias décadas y generaciones de jóvenes perdidas, a la contracción de las responsabilidades y quehaceres de los gobiernos, a la proliferación de mecanismos de mercado para la regulación de la organización académica, y a la reproducción de las brechas en los conocimientos, los aprendizajes y los desarrollos de la ciencia y la tecnología modernas. La causa es que no han ocurrido reformas de fondo en las universidades, por mantener un modelo tradicional de comercialización de los servicios educativos y la expansión del polo privatizador del sistema.

Hasta principios del siglo XXI, en su gran mayoría las IES adoptaron pautas de cambio similares en varias partes del mundo y en la región.

- a) Durante los años 80 y 90 las reformas en la educación superior tuvieron como eje la desregulación del Estado, la descentralización institucional, y la fragmentación de los tipos y calidad de las instituciones, sobre todo por el incremento de la oferta privada y mercantil y los enfoques de atención economicistas hacia la demanda.
- b) Se generalizaron los mecanismos, organismos e instrumentos de evaluación y acreditación, y de control de los sistemas universitarios (en diferentes ámbitos: programas sectores, personas e instituciones), tanto dentro como fuera de las secretarías o ministerios de educación superior, buscando influir en los niveles de calidad por productos y por resultados. Asimismo, se presentaron nuevos esquemas de internacionalización sobre todo hacia América Latina influidos por los acuerdos de Bolonia. A la par de la expansión, la influencia de los nuevos proveedores de oferta de programas académicos de empresas transnacionales.

¹ Investigador titular de la UNAM, adscrito al Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE).

- c) Se buscó realizar cambios institucionales y en la gestión académica, para favorecer segmentos y nichos de producción de conocimientos y de investigación orientada al mercado.
- d) Sin embargo, poco se avanzó en la puesta en marcha de reformas sustantivas en materia de organización de la investigación y el posgrado (con sus excepciones en algunos países), en la diversificación de fuentes de financiamiento para alcanzar despegues importantes, en la currícula, y en la transformación de los procesos académicos sustantivos, y como tendencia fue pronunciado el alejamiento de las demandas de la sociedad.
- e) Mayor crecimiento de la demanda social que de la oferta educativa de forma diferenciada, sobre todo impactando de forma desfavorable a la universidad pública que se vio saturada, y con una ligera expansión de los institutos superiores de corte técnico y tecnológico, frente a la mayor expansión de carácter privado. Todo ello significó la ampliación de las desigualdades por la vía de la desescolarización, la deserción y el abandono y la marginación de los sectores constantemente excluidos.
- f) Ocurrencia de reformas e innovaciones frecuentes pero aisladas y de corto impacto, sobre todo con las iniciativas de nuevas instituciones, reformas en carreras y áreas de conocimiento, incremento e impacto ligero de la investigación y el desarrollo, publicaciones, etcétera, del número de posgrados y buenas prácticas acompañadas de “malas prácticas” y reproducción de mecanismos burocráticos, conservadores y políticos.
- g) Tendencia a la contracción de los recursos provistos por el Estado, reproducción a escala de carreras tradicionales y disciplinarias que saturaron el mercado y los campos de trabajo, y la reproducción de currícula y la investigación de Modo 1.
- h) Referencias de casos emblemáticos a nivel internacional que se presentaban como “modelos” en distintas perspectivas: la Unión Europea y el “proceso de Bolonia”, los resolutivos de la UNESCO-BM-OCDE, emergencia de potencias educadoras en el Asia Pacífico, algunos casos de países de gran desarrollo como país con modelos “solos” (Corea, Brasil, India, China, Finlandia, Suecia, Sudáfrica), particularmente por sus cambios y reformas en sus instituciones de educación superior y sus capacidades de proyección internacionales, y en América Latina por los debates respecto a sus leyes nacionales: Colombia, Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Chile, o bien por iniciativas en sus procesos subregionales de integración: Centroamérica (CSUCA), Caribe (UNICA), Cono Sur (AUGM), México (TLC), ALBA.
- i) Sistemas de remuneraciones extraordinarias hacia el cuerpo académico, como sistemas paralelos al desarrollo del escalafón, dados por el emeritazgo, los resultados de la investigación, o el apoyo a la docencia.
- j) Extrema tendencia en algunos países del mercado de empresas privadas, mercantilización y elevación de los costos de matriculación. Mayor Fragmentación del sistema.

k) El bien público versus la idea de que la educación superior es parte de las empresas de servicios globales.

Todo ello se expresó bajo la forma de una agenda que, en este trabajo, se considera agotada, y que se expresa en la reproducción de las inequidades y desigualdades sociales y económicas, en la de las estructuras y procesos académicos, en la falta de transformaciones nacionales sostenidas, y en el escaso impacto de las tareas sustantivas de las universidades en el desarrollo y bienestar de los países.

LA NUEVA AGENDA DEL CAMBIO

En contraste, durante la primera década del nuevo siglo, se ha venido presentando un conjunto de nuevos problemas, conceptos y debates, que están propiciando tendencias de cambio, por las características de la presente fase de transición, en una suerte de mescolanza y enredos. *Esta problemática hace referencia a la construcción de una nueva agenda de transformación en las políticas públicas en algunos países de América Latina y el Caribe.*

Esta nueva agenda de políticas públicas tiene un sentido distinto desde el mismo concepto de “toma de decisiones políticas” desde el Estado y los gobiernos, como acciones encaminadas a ensamblar e inter-relacionar distintos actores, sobre todo muchos de ellos tradicionalmente marginados de cualquier tipo de decisión o usados solo con fines de propaganda política o programas de carácter asistencialista sin que ello condujera a su efectivo crecimiento, organización y bienestar, para acercarlos a la toma de decisiones como ciudadanos iguales. No se trata por supuesto de un ejercicio técnico ni neutral, sino como la expresión de nuevos valores relacionados con metas sociales educativas, de conocimiento y de sustentabilidad, y ello conlleva asumir una nueva responsabilidad intelectual y política.

En el marco la creación de una nueva agenda, se debe hacer constar que esta se ubica en un espacio o un periodo históricamente determinado como de transición, en donde las condiciones de permanencia y de innovación se entremezclan, y cobra gran importancia el juego y la negociación de múltiples actores. Así lo marcaba Antonio Gramsci, comprendiendo el mismo cómo un periodo de incubación más que de inauguración de una era, con la combinación de lo nuevo y lo viejo y que expresa momentos de equilibrio y una tendencia a la descomposición y el cambio general.

En el juego de articulaciones múltiples, como materialidad y como metáfora, destaca el papel que juega un “frente cultural” que construyen proyectos ético-políticos de superación de las rupturas, de revolucionamiento, no necesariamente como un partido político, sino como un movimiento de alianzas de grupos que hacen realidad el periodo de “incubación” y la transición histórica, que va creando una estrategia “subalterna” contra-hegemónica.

Desde esta perspectiva, se expone a continuación el carácter, tipos y rasgos de la nueva agenda que se encuentra en el debate Latinoamericano:

1. Inclusión y equidad.

Durante la década de los noventa se pudo constatar el enorme crecimiento que había alcanzado la población incorporada en los sistemas de educación superior a nivel mundial y regional. De acuerdo con los datos recabados por Carmen García Guadilla:

“de 1960 a 1995 en número de graduados a nivel mundial creció más de 6 veces, de 13 millones a 82 millones (UNESCO 1998). En los 60’s, la expansión del acceso a la educación superior tuvo una gran relevancia en la definición del debate educativo debido a sus implicaciones sociales y políticas. En todas las regiones del mundo las tasas de acceso tuvieron crecimiento en espiral. En Europa, de contar con una tasa del 2.2% en 1960, se pasó a casi el 40% a mediados de los años 90. En Estados Unidos y Canadá, de una tasa de escolarización de 7.2% se alcanzó a elevar hasta el 80% en el mismo periodo. De manera similar, en países menos avanzados las tasa de escolarización superior pasaron del 1.3% a cerca del 7.8% a pesar de la tremenda brecha que puede ser encontrada al comparar a los países de mayor desarrollo con los que menos tienen. En América Latina, los niveles correspondientes de crecimiento crecieron de 1.6% en los sesenta al 18% en los noventa” (Véase: G. Neave, 2010, p. 181).

En la actualidad, el crecimiento del número de jóvenes del grupo de edad escolar correspondiente y su mayor importancia, ha ubicado el tema de su incorporación masiva como un componente central de la nueva agenda de transformación de los sistemas de educación superior, entendido ello no como el acceso a la escolaridad, sino como el ingreso a un proceso de formación en los procesos contemporáneos de producción y transferencia de conocimientos, de aprendizajes significativos y saberes múltiples y articulados, de pertinencia y relevancia.

Después de décadas de desescolarización y desigualdad, se pone evidencia por parte de algunos países la necesidad de poner como prioridad la inclusión orientada a los sectores históricamente marginalizados, ya sea por su nivel de pobreza y lejanía territorial de los centros de concentración escolar, como por razones de género, raza o de otras referencias sociales, de tal manera que se llevan a cabo programas específicos para garantizar trayectorias académicas de inclusión y de éxito escolar, como ocurre en Brasil, Ecuador, Venezuela, Cuba, Costa Rica, Argentina, Bolivia, Uruguay y Centroamérica.

2. Definición de políticas de homogeneización y normatividad para impulsar cambios en la calidad, la pertinencia y la responsabilidad social de las universidades

Desde las políticas públicas destaca la orientación de evitar reproducir una fragmentación anárquica, y alcanzar una mayor claridad respecto al tipo, modalidad y carácter de las instituciones, sus fines y funciones. Favorecer la mayor flexibilidad y la cooperación horizontal interinstitucional, la movilidad estudiantil, enfoques de currículum interdisciplinario, y propiciar una mayor apertura a nuevas áreas del conocimiento y una gestión adecuada cercana al Modo 2 de la investigación, vinculada a la innovación social. Asimismo, necesidad de definir una estricta regulación hacia la oferta privada nacional e internacional.

En la perspectiva del actual proceso de “desglobalización”, la emergencia de *periferias de sociedades del conocimiento* se vuelve una realidad, que impulsan desarrollos desde su autonomía y desde actividades intelectuales que hacen posible pensar y resolver problemas desde raíces sociales otrora insalvables, o añejas. Ello induce a construir estas periferias como polos de excelencia de carácter local, o regional, que alcanzan desarrollos mayores o similares a los de los “centros” porque construyen “nuevas formas de conocimiento”.

3. Potenciación de nuevos esquemas de cooperación integracionistas: ENLACES (IESALC), AUGM (Mercosur), ALBA, CSUCA, Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
4. Nuevas manifestaciones sociales de jóvenes y estudiantes como irrupción de un malestar prolongado: Chile, Puerto Rico, México, Brasil, Colombia, Argentina...
5. Fuerte debate nacional y universitario respecto a las nuevas iniciativas de leyes nacionales: Venezuela, Ecuador, Colombia, Chile, México (éste último sobre todo de carácter presupuestal)
6. Iniciativas para la transformación de las estructuras y régimen de docencia e investigación, incremento y expansión de los posgrados, aseguramiento de los derechos sociales del personal académico (en vías de jubilación), énfasis en la nivelación y en evitar la deserción y trayectorias fallidas, articulación pedagógica a nivel sistémico.
7. Predominio del Estado en la regulación y transformación desde políticas públicas de amplia participación, garantía de una autonomía responsable, frente a la noción de predominio del mercado. Nuevos modelos de gestión e innovación académicas con énfasis en la pertinencia y la responsabilidad social.

Para el desarrollo de la innovación de amplia cobertura social, el papel del Estado es crucial, a la par de los cambios que lleven a cabo las universidades para alcanzar nuevos niveles de impacto en su organización, en su pedagogía y en sus capacidades de aprendizaje, para asumir las tareas de la innovación en una sociedad que deposita sus intereses en ellas, cuando el valor del conocimiento es cada vez más apreciado y cuando el mismo sea vuelto mucho más complejo.

La perspectiva de incluir como función a la innovación en las universidades es una de las fuerzas de cambio más importantes que pueden ser asumidas en la política pública de gobierno hacia las universidades. Nos referimos a la innovación de tipo comercial, sino la de carácter social, comunitario, cultural, científico y de sustentabilidad, junto con la producción de un nuevo conocimiento y su disseminación.

En resumen, esta nueva agenda del siglo XXI en América Latina y el Caribe, se sustenta y construye desde estructuras, procesos y marcos de regulación programática, como los siguientes:

1. La educación superior pasará a constituir un sistema articulado entre sí, diversificado, cooperativo y complementario al conjunto de los procesos de aprendizaje, producción y transferencia de conocimientos y desarrollo del talento; tendrá concurrencia con los referentes regionales e internacionales relacionados con los anteriores aspectos desde la perspectiva de la autonomía de las instituciones de educación superior y universidades, de su pertinencia, de su calidad y de la responsabilidad social que asume frente a la sociedad, al ser parte del sector que genera y difunde un valor social fundamental, como es el educativo al más alto nivel posible, para alcanzar los objetivos de una sociedad del buen vivir, con identidad, equidad y progreso para todos.
2. Las funciones fundamentales de este sistema, son: a) la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura; b) la preparación para el ejercicio de las actividades profesionales que exijan la aplicación específica de conocimientos, lenguajes y métodos científicos o para la creación artística; c) el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las comunidades y pueblos originales; d) la extensión y difusión de la cultura universitaria.
3. Este sistema de educación superior deberá estar regulado y evaluado de forma constante, bajo la dimensión y la visión del Estado (con las orientaciones, estrategias y objetivos del gobierno) para que, desde la plena libertad académica, su autonomía institucional y la diversidad de los modelos que lo conforman pueda responder a las demandas de la sociedad en la que se desenvuelve y es influida en una perspectiva dinámica, prospectiva y responsable.
4. Los fines educativos, de aprendizaje y conocimientos de bien público que se proponen en la reglamentación que le da vigencia a un sistema articulado e interactivo de educación superior son prioritarios, frente a otro tipo cualquiera de exigencias derivadas del mercado, del logro de intereses particulares o de lucro, y menos frente a modelos del exterior que pudieran ser concebidos como estándares o de alto nivel.
5. El régimen académico que rige la implantación de los cambios en la educación superior que aquí se proponen, buscan elevar la calidad y la importancia de la formación profesional y técnica, los estudios de grado (o de licenciatura), los de posgrado y/o PhD, de tal manera que puedan ser complementarios, articulados pedagógicamente y coadyuvantes a una formación integral del estudiante, sólida como ciudadano (a), plena como ser humano, y permanente para garantizar que sus capacidades y conocimientos alcanzados durante los distintos tramos de la escolaridad, puedan ser elevados y perfeccionados de forma constante a lo largo de su vida.
6. Este régimen académico debe enfatizar los saberes, cultura, capacidades y conocimientos que permitan que el estudiante adquiera aprendizajes significativos para el saber cómo realizar el ejercicio de una profesión determinada y una sólida formación disciplinaria, trans e interdisciplinaria, que le permita seguir aprendiendo durante su ejercicio

profesional; un aprendizaje para permitir el pleno desarrollo de su persona, de su cultura, de su capacidad estética y humanística, de su capacidad para comprender el mundo en el que vive y participa y, de tal manera holística, que le permita desarrollar plenamente sus capacidades de comunicación, de crítica social, de relación social, de movilidad económica y bienestar con un sentido ético, solidario y transcultural. En síntesis, un aprendizaje genérico que le permita construir conocimientos y soluciones para enfrentar los problemas por venir.

7. El régimen académico de este sistema de educación superior, se organizará en sus primeros niveles (para el ámbito del grado y para los estudios técnicos superiores) en cuatros años; contará con dos años más de formación para la realización de una maestría, y con 3 o 4 años más para continuar su formación como investigador para alcanzar el PhD o el doctorado. Este esquema podrá ser llevado a cabo de forma flexible y en tiempos definidos.
8. Toda institución registrada como de educación superior y/o universitaria podrá organizar programas de estudio desde el plano de su autonomía, su pertinencia y su responsabilidad social, los cuales serán evaluados (una vez aprobados, dentro de rangos de entre 3 y 5 años) con procedimientos ágiles y expeditos (centrándose en lo esencial del curriculum y con el menor papeleo posible) contado con la voz y la voluntad de las comunidades académicas (pares) para autorizar su aplicación y, durante determinado tiempo, evaluar sus resultados.
9. Este régimen académico deberá estar centrado en el logro de aprendizajes significativos en el alumno y en la capacidad de los cuerpos colegiados y de docentes e investigadores para organizar múltiples ambientes de aprendizaje, con el fin de aprovechar la experiencia y el talento del profesor-investigador y de sus equipos de trabajo colegiados para apoyar al estudiante y que le permitan organizar, construir y resolver problemas y retos cognitivos (reconociendo sus diferentes necesidades, intereses y aspiraciones) para que desarrolle todo su potencial, tanto en lo personal como en lo académico, y expresarlo en conocimientos, saberes y competencias genéricas y específicas homologables y compartidas.
10. El tiempo del aprendizaje, por ello, será más intensivo; se enseñará lo esencial, pero el estudiante podrá aprender más y mejor porque la selección de contenidos, métodos, lenguajes y técnicas que se distribuirán a lo largo y ancho de la curricula no estará determinada por la información que debe reconocerse o memorizarse, sino por la cantidad justa de saberes y por la capacidad para adquirir los procedimientos intelectuales (métodos, lenguajes y capacidades) y prácticos, para seguir aprendiendo (en correspondencia con lo que en su vida futura requiera y necesite) de forma activa como egresado, tanto para su desempeño laboral como para el pleno ejercicio de su ciudadanía, de su identidad y responsabilidad como parte de un sector crucial del país para la producción y transferencia de nuevos conocimientos. En este sentido adquiere particular

importancia alcanzar el mayor grado de autonomía en el trabajo intelectual y práctico del alumno, desde la orientación y experiencia de sus profesores.

11. En este régimen académico deberá evitarse mantener o reproducir el esquema de fragmentación de conocimientos en disciplinas estancas e inamovibles, y evitar que esto se refleje en la organización y gestión de la investigación y de la docencia universitaria, propiciar la gestión de conocimientos de frontera y una formación para lo largo de la vida. La universidad y las instituciones de tercer y cuarto grados deben brindar títulos que permitan la formación de un horizonte cultural, técnico y ciudadano muy amplios entre los estudiantes, que haga posible ser completada durante toda la vida y evitar reproducir las formaciones estrechas dirigidas a un conocimiento e información para cierto tiempo y espacio, y junto con ello la proliferación de títulos que no garantizan el sentido de la propuesta que se realiza. Se requiere detener la fragmentación del saber, y hacer proliferar la integración y articulación de los conocimientos.
12. Ante ello resulta relevante definir con toda claridad el tipo, carácter y alcance de la formación continua de las IES, de tal manera que puedan organizarse espacios de aprendizaje de actualización, re-educación permanentes y producción de conocimientos (i.e. pos-doctorados) de alta calidad. La diversificación de estos procesos deberá estar plenamente garantizada, para que el estudiante pueda llegar hasta donde quiera y pueda, sin más limitaciones que las de su capacidad, mérito y voluntad.
13. Desde las anteriores perspectivas los créditos por asignatura y su acumulación por carreras no pueden estar sujetos al libre albedrío, sino establecer un sistema de equivalencias razonables entre estudios cursados a nivel nacional y aún a nivel regional e internacional. Este sistema debe privilegiar la contabilidad de horas de trabajo que se estiman necesarias para cumplir con objetivos cognitivos, y no con una simple acumulación de horas de clase o de supuestas actividades extracurriculares. El cálculo del European Credit Transfer System (ECTS) es de 1 crédito para cubrir aprendizajes que deben ser constatables entre 25 y 30 horas. Ello supone pasar de una normatividad que refleja el trabajo docente más que el trabajo del estudiante; el paradigma del aprendizaje, esto es poner en el centro al estudiante; y, a desechar el trabajo único del aula y el de las asignaturas.
14. Para construir este sistema de créditos, el nuevo régimen académico debe transformar su sistema de evaluación, para poder acreditar la adquisición del valor social de los conocimientos adquiridos, y no solo el paso y la trayectoria formal de ingreso-egreso de los alumnos en el sistema escolar.
15. Esta forma de evaluación (interna) del sistema de educación superior debe centrarse en el logro de objetivos cognitivos y de aprendizaje por parte de los estudiantes, y superar la idea de que las pruebas deben basarse en equivalencias respecto de respuestas correctas a determinado tipo de ejercicios u opciones. El abanico a evaluar debe ser múltiple: en

correspondencia con la asignatura o el módulo respectivo debe tomarse en cuenta el trabajo participativo en clase, los trabajos dirigidos sea individual o colectivamente, la demostración de un uso directo de los acervos bibliotecarios o en red, el aprendizaje grupal y cooperativo, el que se sustenta en proyectos, el uso creativo y orientado con nuevas tecnologías de la información y la multimedia, trabajo de laboratorio, talleres, seminarios, aprovechamiento de cursos en línea y otras actividades formativas.

16. La investigación universitaria, debe estar orientada desde la perspectiva de su bien público y social, de tal manera que dote de un grado de identidad a cada institución y que sea complementaria a la formación profesionalizante. Esta investigación no podrá tener fines utilitarios ni mercantiles, con las debidas adecuaciones que deben ser previstas de forma específica. El trabajo de investigación debe tender a realizarse en equipos de trabajo y colectivos académicos, sobre la disposición de fondos base para su realización, independientemente de su carácter básico o aplicado, con una adecuada flexibilidad en la gestión de ese presupuesto.
17. El carácter colectivo de la investigación de las universidades debe garantizar la formación de futuros investigadores, junto con la constante elevación de la calidad de la planta de profesores e investigadores existentes. Esto debe ser el componente fundamental de los programas de doctorado.
18. En una perspectiva más amplia, el trabajo doctoral universitario debe buscar orientarse hacia la proyección del proceso de generación y transferencia de conocimientos para la innovación social y el desarrollo económico de bienestar colectivo, objetivos a los que la universidad no puede estar ajena, y más aún deben ser objetivos desde el plano del ejercicio transparente de sus responsabilidades públicas, lo que implica centrar los objetivos de la investigación en el interés social y de la población, difundiendo sus resultados de la forma más completa posible y sin ningún tipo de restricción.
19. Las investigaciones que impliquen la transferencia de conocimientos a empresas privadas, deberán ubicarse en espacios de organización distintos a los universitarios, con estructuras administrativas diferentes y estilos de gestión adecuados.
20. Para el establecimiento de la carrera docente e investigativa, se deberán establecer categorías fijas para todos sus miembros, de tal manera que se garantice tanto la actividad docente como la investigativa. La superación [mejoramiento] del cuerpo académico deberá de ser obligatoria y no optativa, y la tabla económica (escalafón) deberá estar sustentada en este mejoramiento cualitativo de las actividades, relacionadas con la obtención de maestrías y doctorados, proyectos de formación, de investigación y de extensión y difusión de la cultura. La normatividad para el establecimiento de la carrera académica deberá contar con un estatuto específico.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- BID. 2005. *Hacia la Expansión del Capital de Conocimiento en América Latina y el Caribe: Una estrategia del BID para la educación y la capacitación*. BID, Washington.
- Bonal, Xavier. 2006. “Educación y pobreza en América Latina: reflexiones y orientaciones para nueva agendas políticas”. En: Xavier Bonal (Ed.). *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- Fernández Lamarra, Norberto. 2004. *La Convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Situación y Desafíos*. Mimeo, Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina.
- García Guadilla, Carmen. 2005. Complejidades de la globalización en la educación Superior. *Cuadernos del CENDES*, año 22, no. 58.
- Global Education Digest. 2006. *Instituto de Estadística de la UNESCO*. USA.
- Gómez Buendía, Hernando (coord.). 1998. *Educación: la Agenda del Siglo XXI*. PNUD-TM. Editores, Colombia.