

Educación superior: la integración regional a la espera de coordenadas

ALEJANDRO CANALES

Doctor en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación y miembro fundador del Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior, ambos de la UNAM.

Resumen

En este texto se presenta una exploración de los desafíos de la integración de la educación superior en América Latina. El marco de referencia es la tercera Conferencia Mundial de Educación Superior, realizada en 2022 en Barcelona, España. A pesar de algunas mejoras y de que la educación posbásica latinoamericana ha experimentado un crecimiento notable, persiste una grave desigualdad en las oportunidades de acceso. Se argumenta que los esfuerzos de integración muestran logros limitados y su alcance es subregional; la mayoría de iniciativas no logran una operación sostenida o esquemas permanentes de gobernanza. El foro de Barcelona tampoco proporcionó lineamientos claros al respecto y la integración regional sigue a la espera de mayores y mejores esfuerzos.

Palabras clave: Educación superior; integración regional; Conferencias UNESCO; Desigualdad; Bien público.

DOI: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.95.689>

Ensino Superior: a integração regional aguardando as coordenadas

Resumo

Este texto apresenta uma exploração dos desafios da integração do ensino superior na América Latina. O quadro de referência é a Terceira Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada no ano 2000 em Barcelona, Espanha. Apesar de algumas melhorias e do fato de que a educação pós-básica latino-americana experimentou um crescimento notável, persiste uma grave desigualdade nas oportunidades de acesso. Argumenta-se que os esforços de integração mostram resultados limitados e seu alcance é sub-regional; a maioria das iniciativas não alcança operação sustentada ou esquemas de governança permanentes. O fórum de Barcelona também não deu orientações claras a este respeito, e a integração regional continua a aguardar maiores e melhores esforços.

Palavras chave: Educação superior; Integração regional; conferências da UNESCO; Desigualdade; bem público.

Higher Education: Regional Integration Awaiting Coordinates

Abstract

This paper presents an exploration of the challenges of integrating higher education in Latin America. The frame of reference is the 3rd World Higher Education Conference, held 2000 in Barcelona, Spain. Despite some improvements and the fact that Latin American post-basic education has experienced notable growth, a serious inequality in access opportunities persists. It is argued that integration efforts show limited achievements and their scope is sub-regional; most initiatives do not achieve sustained operation or permanent governance schemes. The Barcelona forum did not provide clear guidelines in this regard either, and regional integration continues to await greater and better efforts.

Keywords: Higher education; Regional integration; CMES; Inequality; public good

Introducción

En la tercera Conferencia Mundial de la Educación Superior (CMES-2022), a diferencia de las dos anteriores, se suscitó una controversia sobre sus aportaciones y relevancia. El contexto de la pandemia de COVID-19 fue un punto de quiebre a escala global y, aunque la incertidumbre que provocó parecía disiparse cuando se realizó la conferencia, sí trastocó las formas, tiempos y lugar de ese encuentro y muchos otros. La polémica, sin embargo, se debió no solamente a los imponderables provocados por la contingencia sanitaria.

América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo y con fuertes carencias, experimentó un cierre prolongado de sus planteles escolares, una mayor demora en el retorno a las actividades presenciales y graves dificultades para la continuidad de sus procesos de enseñanza y aprendizaje. De hecho, la pandemia fue un escaparate de las enormes desigualdades de la región y exhibió sus brechas profundas, entre ellas, la educativa y la digital, mismas que acentuaron el abandono escolar y la pérdida de aprendizajes (CEPAL, 2022; BID, 2022).

A pesar de que en la región se ha registrado un avance notable en la alfabetización de jóvenes y adultos, en la universalización de la educación básica e incluso en las oportunidades de acceso en educación superior, con su duplicación en las últimas dos décadas, persisten los desafíos. Las cifras mundiales de la UNESCO han mostrado el incremento sostenido de la matrícula, particularmente de las mujeres en la población estudiantil desde finales de los años setenta. El informe más reciente hizo notar que, con excepción del África Subsahariana, “ahora hay disparidad en detrimento de los hombres en todas las regiones del mundo” (UNESCO, 2022, p. 17). Sin embargo, como se plantea en el mismo documento, la exclusión, la desigualdad y el rezago están atrás de los promedios y las cifras globales.

Las brechas de acceso a la educación superior persisten en la región y se amplían por nivel socioeconómico, lugar de residencia, etnia o condición de discapacidad. En estos términos, tanto el imperativo de mejorar la oferta y los sistemas educativos, como la cooperación y la integración de la región, es insoslayable. En este contexto, a grandes trazos, se presentan en este artículo algunos elementos sobresalientes de la educación superior en la región, principalmente para hacer notar los desafíos de los sistemas; luego, se examina lo que se planteó en la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) sobre la integración; y, finalmente, lo ocurrido en la CMES más reciente.

La educación superior en la región

El acceso a la educación en América Latina ha mejorado en las últimas dos décadas. El avance se expresa en los diferentes grupos de edad, pero no de la misma forma ni para todos los niveles socioeconómicos. En general, según se advierte en la tabla 1, el incremento

entre el año 2000 y el 2013 es notable en los niveles socioeconómicos más bajos, también en las áreas rurales y, sobre todo, en niños y adolescentes, en buena medida porque su punto de partida, al inicio del periodo, mostraba un menor acceso. El grupo de los 6 a los 11 años, edad que corresponde a la educación primaria, exhibe los porcentajes más altos del total, tanto por nivel de ingreso como por área geográfica; por ello, se habla de la universalización de ese nivel educativo en la región, aunque con pendientes muy localizados en algunos países. No obstante, como se puede apreciar en la misma tabla, la situación es muy diferente para el resto de grupos de edad, principalmente para aquellos que coinciden con la media superior y la superior, pues los porcentajes de acceso son menores para los jóvenes de nivel socioeconómico bajo y residentes en áreas rurales. Para el grupo de 15 a 17 años, la edad de bajos ingresos, el acceso mejoró 10 puntos porcentuales en el periodo, y casi 15 puntos en el ámbito rural, pero los porcentajes siguen siendo bajos. A su vez, la tasa de escolarización de jóvenes de 18 a 24 años muestra los porcentajes más bajos del total y la mejora en el periodo de referencia es más modesta, también son notoriamente menores para los de nivel socioeconómico bajo y medio, así como para el área rural.

Tabla 1. Tasa de escolarización de la población por grupos de edad, según el nivel socioeconómico y área geográfica. América Latina, 18 países. 2000-2013.

Grupos de edad	Nivel socioeconómico				Área geográfica		
	Año	Bajo	Medio	Alto	Urbana	Rural	Total
5 Años	2000	60.4	81.9	92.4	80.0	59.8	74.1
	2005	66.0	84.9	94.4	84.1	67.1	79.3
	2013	71.6	88.3	95.3	87.7	72.5	84.3
6 a 11 años	2000	91.6	97.5	99.0	96.4	91.9	95.1
	2005	93.3	97.8	98.8	97.0	93.8	96.1
	2013	94.9	98.3	98.5	97.9	95.3	97.2
12 a 14 años	2000	82.8	95.5	98.7	93.7	81.3	90.2
	2005	86.3	96.0	98.4	94.8	85.8	92.3
	2013	88.9	95.9	98.4	95.5	88.6	93.8
15 a 17 años	2000	55.0	77.3	89.2	75.5	51.9	69.4
	2005	59.8	77.9	88.9	77.7	57.9	72.5
	2013	65.8	79.3	90.4	79.8	65.7	76.6
18 a 24 años	2000	26.9	25.6	40.5	31.8	14.6	28.0
	2005	24.6	26.9	43.2	31.9	14.6	28.0
	2013	27.6	32.1	46.8	34.4	16.6	31.9

Fuente: SITEAL, 2015, p. 1.

La expectativa para buena parte de los países de América Latina es alcanzar que al menos la mitad de los jóvenes en edad de cursar estudios superiores logren su acceso, porque prevalece una diferencia relativa sobre el desarrollo y ritmos de expansión de la educación superior.¹ Desde los años setenta,

cuando los estudios superiores eran territorio muy restringido, y ocupado principalmente por estudiantes provenientes de familias socioeconómicamente más favorecidas, el sociólogo estadounidense Martin Trow propuso distinguir tres etapas o fases de la educación superior conforme la cobertura que alcanzaba: educación superior de élite si la cobertura era menor a 15% del grupo de edad y el sistema no se transformaba; educación superior de masas si alcanzaba 50% de cobertura y las instituciones se expandían sin transformarse; y universalización si superaba 50% y creaba nuevas formas de educación superior (Trow, 1973, p. 7). El planteamiento quedó como una distinción canónica para clasificar a los sistemas de educación superior: de élite; de masas hasta 50% de cobertura; y universal si sobrepasaba ese porcentaje.

Tres décadas después de la propuesta, cuando la educación se ha expandido en todo el mundo, el mismo Martin Trow revisó los conceptos y la utilidad de su modelo de fases y transición, para ver si seguía siendo útil para entender a los sistemas de educación superior modernos (Trow, 2005). Sin embargo, aunque hizo importantes precisiones y añadió las novedades del campo, especialmente para el caso de las universidades occidentales, su primera clasificación persiste como referencia para establecer metas de cobertura y distinciones en los diferentes países.

Las cifras de UNESCO para 2019, las más recientes disponibles, indicaban que en las últimas dos décadas, la región de América Latina experimentó un crecimiento de la educación superior mayor al promedio global registrado entre 2000 y 2019; mientras que el crecimiento acumulado de la matrícula para este nivel en el mundo fue 131%, en la región fue 152% (*cit. en SITEAL UNESCO, 2022*).

De acuerdo con la misma fuente de datos, las tasas brutas de escolarización en la mayoría de los países de América Latina sobrepasan el 50%, lo cual correspondería, según la clasificación de Trow, a una fase de universalización. No obstante, también hay otros seis que están debajo de ese porcentaje: Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México. Todavía hay un par de países, como Honduras y Guatemala, que solamente alcanzan un 20%. Lo significativo, como se puede advertir, es la heterogeneidad y contraste entre países.

El contraste es más pronunciado y el desafío para la región es mayor si se consideran las tasas netas de escolaridad. Los datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) para 2018 muestran que son cuatro los países centroamericanos que están por debajo del 20%: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Otros ocho países sobrepasan a los anteriores, pero no alcanzan el 30% de tasa neta: Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y República Dominicana. Solamente seis países están entre 33% y 42% de cobertura: Argentina, Bolivia, Chile, Panamá, Perú y Venezuela. Sin embargo, en la clasificación de Trow, ninguno alcanza la universalización y la mayoría de países está bastante alejado.

Las oportunidades de acceso a la educación superior, como ya lo hicimos notar, son variables según el estrato socioeconómico y área geográfica de residencia; las desventajas de los jóvenes del quintil de ingresos más bajo y de los ámbitos rurales son evidentes. A pesar de la notable expansión de la educación superior y de que, en términos comparativos, mejoró el acceso de grupos vulnerables, el problema sigue irresuelto. Además, no se trata sola-

mente del ingreso a las instituciones; habría que añadir la permanencia de los jóvenes en las instituciones y la culminación de sus estudios. Nuevamente, las variables de desigualdad son notorias en las tasas de conclusión del nivel porque, de acuerdo con Valenzuela y Yáñez (2022), los datos de 2020 para la región indicaban que sólo 4.3% de los jóvenes entre 20 y 25 años del primer quintil de ingresos concluye sus estudios, mientras que la proporción del quintil más alto es 24.5%. Según los mismos autores, en las últimas dos décadas se ha incrementado el número de titulados en programas profesionales de larga duración, pero también “su alta concentración entre los sectores de mayores ingresos y baja incidencia entre los de bajos ingresos” (p. 26). O sea que ha mejorado el acceso y el desempeño de los estudiantes en la región, pero no en la misma magnitud ni de la misma forma para todos.

Otro aspecto relevante es el de los recursos financieros, en especial las limitaciones de los fondos gubernamentales para hacer frente a la calidad y a la demanda de un mayor número de espacios educativos para los jóvenes. Desde la primera CMES, en 1998, ya se anticipaban los retos que habrían de sortearse en las primeras décadas del siglo XXI. La declaración final de la conferencia los puntualizó en tres rubros:

1. “La pertinencia del nivel” como un acuerdo entre las comunidades implicadas y referida a la impartición de una formación de calidad que posibilite a los jóvenes su ingreso al mercado laboral y a una actualización permanente de conocimientos.
2. “La calidad y la evaluación” con énfasis en el vínculo que deben mostrar porque, precisa el documento, el desarrollo de una cultura de la evaluación debe ser inseparable de la calidad y de la democratización del campo de la educación superior
3. “La gestión y financiación” del primer rubro tanto para consolidar un trabajo colegiado en las instituciones, como para una efectiva rendición de cuentas; del segundo rubro anotó: “La financiación de la educación superior sigue siendo un problema crucial al iniciarse el siglo XXI [...]. Habida cuenta del desarrollo de la enseñanza superior, el Estado no puede esperar ser la única y ni siquiera la principal fuente de financiación de todo el sector” (UNESCO, 1998, p. 16).

Y si bien alentó a que las instituciones incrementaran sus ingresos y buscaran fuentes alternativas de recursos financieros, también destacó el riesgo que conlleva la diversificación del financiamiento, en especial respecto de la igualdad de oportunidades para ingresar a la educación superior. La enseñanza privada, precisó la Declaración, ha contribuido a expandir la oferta educativa, aunque los que optan por esa alternativa deben pagar por los estudios y no es una opción para los estudiantes desfavorecidos (UNESCO, 1998).

La tendencia de crecimiento del sector privado ha sido constante en las últimas décadas, con un volumen institucional mayor que el sector público; hacia el final de la década previa, en la región, la matrícula en estas instituciones representaba casi la mitad del total. Según los datos de UNESCO-IE-

SALC (2020), media docena de países superaba 60% de la matrícula (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú) y otros dos (Chile y Paraguay) sobrepasaba 80%. El sector privado, sin embargo, tampoco es un bloque homogéneo; coexisten instituciones de diversos tipos, tamaños, calidad, organización, finalidad y costos en los diferentes sistemas (Brunner y Miranda, 2016).

El problema del ingreso de los grupos sociales menos favorecidos, así como la restricción de recursos financieros y la proliferación del sector privado, han sido los desafíos más persistentes en las últimas décadas, pero no son los únicos. En la segunda CMES (UNESCO, 2009), se reconocieron y añadieron otros más que quedaron agrupados en cuatro apartados en la declaración final:

- 1) La responsabilidad social de la educación superior. Es un rubro sobresaliente, encabezado por el enunciado de la educación superior como bien público y como responsabilidad de todas las partes, especialmente de los gobiernos; por su liderazgo y papel para comprender y enfrentar los problemas de distinta naturaleza; y por el desarrollo del pensamiento crítico y la construcción de una sociedad más justa y abierta.
- 2) El acceso, equidad y calidad. Es uno de los desafíos persistentes que desde entonces invitaba no solamente a mejorar el acceso de los grupos con más desventajas, sino también a buscar la permanencia y la conclusión exitosa de los estudios.
- 3) Internacionalización, regionalización y mundialización. También era un componente identificado con anterioridad; no obstante, el llamado fue hacia una internacionalización solidaria, una mayor cooperación universitaria y una mejor integración sobre ese nivel en América Latina. Por ejemplo, se anotó: “Las iniciativas conjuntas de investigación y los intercambios de alumnos y personal docente promueven la cooperación internacional. Los estímulos para lograr una movilidad académica más amplia y equilibrada deberían incorporarse a los mecanismos que garantizan una auténtica colaboración multilateral y multicultural” (UNESCO, 2009, p. 5). O sea, un llamado a acciones concertadas regional e internacionalmente para garantizar calidad y sostenibilidad de los sistemas.
- 4) El aprendizaje, la investigación y la innovación. En este rubro también se alentaba a impulsar iniciativas conjuntas, en especial de los sectores público y privado, y destacaba la sugerencia de probar nuevas formas para incrementar el financiamiento en el terreno de la investigación y la innovación.

En general, como se podrá advertir, una de las constantes ha sido la desigualdad en las oportunidades de acceso a la educación superior, cuya permanencia ha sido relativamente refractaria a la expansión sostenida de los sistemas en la región. A la par, está la preocupación por el papel de este nivel educativo en la sociedad, los inocultables problemas de la asociación entre evaluación y calidad, el crecimiento irregular del sector privado, los recurrentes ciclos de incertidumbre y desarrollo económico que presionan los recursos financieros para extender las capacidades de los sistemas, el impulso a la internacionalización y otros aspectos que comparte

con el panorama de la educación en el mundo (Segrera, 2016). Al mismo tiempo, se han verificado esfuerzos para lograr una mayor cooperación e integración regional para hacerle frente a esos desafíos, e incluso se han puesto en marcha algunas acciones de manera conjunta; la conferencia de la región recupera la intención.

Los trazos de la integración

La tercera CRES, realizada en junio de 2018 en Argentina, en convergencia con la celebración del centenario de la emblemática reforma universitaria de Córdoba de 1918, se planteó con un doble objetivo: contribuir a la consolidación de los sistemas en la región y propiciar espacios de investigación e innovación tanto para el desarrollo humano como para la convivencia democrática y la ciudadanía (UNESCO-IESALC, 2018).

Previo a la CRES, se llevaron a cabo una serie de foros, reuniones, seminarios y múltiples encuentros. El principio de organización estuvo basado en siete ejes temáticos,² los cuales, junto con sus componentes, son un listado de los rasgos relevantes del campo de la educación superior, de los desafíos compartidos por los diferentes sistemas y de lineamientos insoslayables para la formulación de políticas. Todos ellos tienen elementos para establecer un marco de integración y de cooperación en la región, pero el eje que más directamente lo abordó fue el denominado “Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe”. Ahí se propuso precisar características y tendencias de ambos aspectos, incluyendo no solamente a la educación superior, sino también lo concerniente a la investigación, la producción de conocimiento y la ciencia y la tecnología.

El grupo de trabajo publicó un volumen con diferentes contribuciones para una mejor comprensión del eje referido (Gacel-Ávila, 2018) e incluye el trabajo de Theiler y Rodríguez (2018). Tal vez este último es uno de los balances que permite establecer las coordenadas de la internacionalización y de la cooperación. Por principio, destaca que una de las propuestas de la CRES 2008 fue la “construcción de un espacio de encuentro latinoamericano y caribeño de educación superior” (ENLACES). Un espacio, según se planteó, para desarrollar fortalezas académicas que permitieran consolidar las perspectivas regionales, la posibilidad de establecer sinergias en materia de formación de recursos humanos, hacer asequibles los conocimientos y las capacidades técnicas, la combinación de competencias productivas y responsables, así como la convergencia de los variados instrumentos que se han puesto en marcha en el campo de la educación superior para asegurar la calidad, como los sistemas de evaluación y acreditación, el reconocimiento mutuo de estudios y certificados y programas compartidos de educación a distancia, entre otros aspectos.

A la fecha, el balance registra distintas acciones, aunque los resultados no son alentadores. El recuento de Theiler y Rodríguez (2018) muestra que desde antes de los años 2000 se han llevado a cabo diferentes iniciativas con propósitos variados, pero todos ellos de alcance subregional. Como se puede advertir en su tabla ilustrativa (tabla 2), hay al menos cinco intentos de integración regional, pero el número de países que se suma en cada uno es variable; también son distintos los factores que se implican en cada caso. Por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en su vertiente educativa, según la información de su página electrónica, incluye programas como el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias, el de Movilidad Académica Regional para las Carreras Acreditadas o el Núcleo de Estudios e Investigaciones

en Educación Superior. Sin embargo, solamente integra a media docena de países y otra cantidad similar de países asociados. A pesar de que cumple con casi todos los factores, sus resultados muestran que ha sido difícil superar los desequilibrios entre naciones para impulsar las acciones conjuntas, o bien, no se han logrado esfuerzos articulados para ponerlas en marcha, sea por falta de financiamiento o por dificultades organizativas. Algo similar ocurre con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y sus dos consejos, uno de Educación y otro de ciencia, tecnología e innovación, cuyas “acciones desarrolladas al respecto hasta el presente son muy poco significativas y no representan aportes relevantes para el proceso de integración” (Theiler y Rodríguez, 2018).

Tabla 2. Características de los intentos de integración regional

	MERCOSUR	UNASUR	Alianza del Pacífico	SICA	ALBA
Cantidad de países	4*	12	4	8	14
Tratado de libre comercio	SÍ		SÍ		SÍ
Banca propia	SÍ (FONDO)			SÍ	SÍ
Moneda propia		SÍ (PROPONE)			
Organismo parlamentario o colegiado	SÍ		SÍ	SÍ	
Organismo ejecutivo o coordinación	SÍ		SÍ	SÍ	
Política en educación	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Acreditación y homologación de titulaciones	SÍ	SÍ		SÍ	
Cooperación científica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ (PROYECTOS)
Movilidad académica	SÍ		SÍ	SÍ	

*MERCOSUR tiene cuatro países parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (más Venezuela, suspendida, y Bolivia, en proceso de adhesión). Posee también los siguientes países asociados: Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam. Fuente: elaboración propia con información de Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (s/f), Alianza del Pacífico (s/fa), Mercado Común del Sur (s/fa, s/fb), Sistema de Integración Centroamericana (s/f), y Unión de Naciones Suramericanas (s/f).

Fuente: Theiler y Rodríguez, 2018, p. 192.

La Alianza del Pacífico solamente aglutina a cuatro países (Chile, Colombia, México y Perú) y, en materia educativa, según lo destacan los autores de la tabla, sus mayores logros se localizan en movilidad académica, tanto de docentes como de alumnos. Su línea más sobresaliente es el respaldo para movilidad durante un semestre escolar en áreas de conocimiento específicas, incluye más de dos centenares de universidades de los países participantes; entre 2013 y 2015 reportó más de un millar de experiencias de movilidad. También está, en otra zona geográfica de la región, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que suma 8 países de esa área. No incluye un tratado de libre comercio, pero ofrece un marco institucional de cooperación. Sobre educación superior, sus acciones se canalizan a través de un Consejo y se han dirigido principalmente a temas de movilidad y armonización, aseguramiento de la calidad, cooperación en investigación, así como de comunicación y divulgación universitaria.

Finalmente, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Trato de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), iniciativa que aparece en la tabla 2 con el mayor número de países, pero en cuya página electrónica solamente se reconoce a nueve estados miembros de América Latina y el Caribe —Santa Lucía ya no participa, aunque no se ha retirado oficialmente— y otros tres más como países invitados.³ La Alianza firmada en el 2004 ha planteado que busca tanto la integración con énfasis en la dimensión social, como la unión de las capacidades de los países que aglutina; además, ha impulsado una docena de proyectos en el terreno educativo. Uno de los más sobresalientes, entre otros, es el Proyecto Grannacional Alba-Educación Universidad de los Pueblos del Alba (UNIALBA), que intenta, en correspondencia con los principios de la Alianza, generar alternativas y soluciones humanísticas, científicas y tecnológicas, lo mismo que la unión a través de procesos de formación y producción de conocimientos (Aponte y Amézquita, 2015).

No obstante, como anota Absse (2012), poco se conocen los resultados concretos de los programas de la Alianza Bolivariana, porque buena parte de sus proyectos no se han contrastado empíricamente, por ello el mismo autor inquirió “¿sabemos algo sobre su aplicación? En concreto, ¿cómo han mejorado los proyectos de desarrollo del Alba-TCP el bienestar de los pueblos de sus miembros?” (p. 91).

En fin, en cualquiera de los programas indicados, como lo han hecho notar Teicher y Rodríguez (2018), “al analizar las distintas iniciativas integracionistas de América Latina y el Caribe, se puede concluir que además de las dificultades propias de implementación, habría que agregar la fragilidad de los propios procesos políticos de los países que los promueven” (p. 203). En particular, a pesar de la relativa democratización de la región, los autores se refieren a los cambiantes escenarios en los países que impiden la puesta en marcha de políticas a mediano y largo plazo, lo mismo que la inestabilidad de prioridades, la dispersión de esfuerzos o la acción conjunta y sostenida para toda la región, aunque existen numerosas redes universitarias respaldadas o no por los respectivos gobiernos.

Además, en lo que concierne al programa Enlaces, instaurado a partir del 2008 y la única iniciativa que sí incluye a todos los países de la región, se han formado cuatro grupos de trabajo para impulsar acuerdos en igual número de temáticas: evaluación y acreditación; ciencia, tecnología e innovación; responsabilidad social universitaria; movilidad académica. No obstante, los autores que estamos siguiendo admiten que el programa todavía no logra una operación sostenida ni un esquema de gobernanza permanente, incluso tampoco hay acuerdo en si la pertenencia a él puede ser por cada

institución de educación superior latinoamericana, o bien, puede adherirse por medio de redes y organismos nacionales.

La declaración final de la CRES recuperó la intención de redoblar los esfuerzos de integración y cooperación de los países latinoamericanos:

En la región, la internacionalización debe propugnar una cooperación interinstitucional basada en una relación solidaria entre iguales, con énfasis en la cooperación Sur-Sur y la integración regional. Debe promover el diálogo intercultural, respetando la idiosincrasia e identidad de los países participantes, fomentar la organización de redes interuniversitarias y fortalecer las capacidades nacionales mediante la colaboración interinstitucional y la interacción con pares académicos a escala regional e internacional (p. 48).

Los lineamientos de la CMES y el bien común

La expectativa era que en 2020 la CMES registrara los avances de la CRES y diera un mayor impulso a los planteamientos de cooperación e integración. Sin embargo, por la contingencia sanitaria no se pudo realizar en ese año ni al siguiente, fue hasta 2022, pero con cambios de dirección y organización. De hecho, a diferencia de las dos conferencias anteriores realizadas en París, la de ese año se realizó en Barcelona.

El compromiso principal de la CMES fue y es con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos, como la Organización de Naciones Unidas propuso, fueron trazados para cumplir con los pendientes del cambio de milenio, aquellos que restaron de la agenda del periodo 2000-2015. Ahora, la agenda para 2030 incluye 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible (ONU, 2015).⁴ El primero, al igual que en el periodo previo, es la deseable erradicación de la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. Sobre el terreno propiamente educativo, se planteó como cuarto objetivo: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (p. 19). O sea, no solamente planteó lograr la equidad, sino también precisó que sea de calidad y para todos.



Sin embargo, la organización y vínculo de la CMES no se circunscribió al ámbito educativo. La decena de documentos base de la conferencia, elaborados previamente a la realización del foro, plantearon las temáticas más destacadas de discusión y uno de ellos estuvo dedicado a examinar con mayor detalle la relevancia de las instituciones de educación superior (IES) como proveedoras de conocimiento y como instancias para formular soluciones a los desafíos planteados en la Agenda de los ODS (Hessen y Schmelkes, 2022). Ahí se reconoció la capacidad de convocatoria de estas instituciones hacia distintos sectores de la sociedad con el fin de discutir y acordar lineamientos de acción conjunta; por la misma razón se considera a las IES como “clave en la propuesta y experimentación de políticas sociales y estrategias de inclusión en todos los ámbitos, como la salud, el empleo, la reducción de la pobreza, y en particular en el ámbito de la educación, al que pertenecen estas instituciones (Bengtsson *et al.*, 2018, *op. cit.* en Hessen y Schmelkes, 2022).

Los esfuerzos de integración regional no formaron parte de un tratamiento específico en los documentos previos, pero la cooperación internacional sí fue tema de trabajo y ahí se destacan algunos aspectos relevantes (Pedró y Galán, 2022). El énfasis está colocado en los retos de la cooperación internacional, en especial por la extendida visión de que ésta se centra en el acceso a recursos financieros y el flujo es unidireccional, pero también por las expectativas de las instituciones de educación superior al respecto, tales como las oportunidades de intercambio, el acceso a recursos complementarios, el desarrollo de actividades conjuntas, o bien, la mejora de la reputación a través de las alianzas con instituciones ampliamente reconocidas.

Pedró y Galán (2022) hicieron notar que, si bien los motivos que han impulsado la cooperación internacional se han fundado en factores económicos y comerciales, a la par, la misma cooperación, sostiene un vínculo con otras lógicas e ideas, por lo cual confían en la posibilidad de un cambio de paradigma en este terreno, uno con mayor justicia, multidireccional, de mejores lazos Sur-Sur, con un enfoque humanista y de respaldo a los esfuerzos nacionales y regionales. El cambio, plantean los autores, “incluye un compromiso renovado con la colaboración mundial en apoyo de la educación superior como bien común, así como un diálogo urgente y permanente para aumentar la coordinación entre los donantes” (p. 13).

El posible viraje de la educación superior como bien común ha sido uno de los puntos polémicos, porque la declaración final de la CRES del 2018 había

ratificado, como lo habían hecho las dos conferencias regionales previas, el principio de la “Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber del Estado” (UNESCO-IESALC, 2018, p. 41). No obstante, la UNESCO desde la CMES del 2008 y luego en el 2015 había propuesto discutir y recontextualizar la noción de educación como bien público, a la vista de la notable expansión de los niveles educativos posbásicos con una fuerte participación del sector privado, una creciente demanda de jóvenes en esos niveles y la amplia brecha entre educación y empleo (UNESCO, 2015).

La UNESCO planteó que el principio de la educación como derecho humano, un bien público, y el Estado como su garante y protector, era indiscutible en el caso de la educación básica. Sin embargo, añadía la misma organización, no hay el mismo acuerdo generalizado sobre su aplicabilidad y utilidad en los niveles posbásicos, sobre todo por la distribución de responsabilidades, la no discriminación de acceso en esos niveles y el aprendizaje permanente. En general, se refería a la cambiante relación entre el Estado, el mercado y la sociedad que plantea el desafío de protección del principio de la educación como bien común en un nuevo contexto, por eso planteó recontextualizar la discusión y propuso considerar a la educación y el conocimiento como bienes comunes mundiales para conciliar la finalidad y organización del aprendizaje. En particular, citando a Deneulin y Townsend, indicó que independientemente de un origen público o privado, “el concepto de ‘bien común’ puede resultar una alternativa constructiva. Se puede definir el bien común como ‘constituido por bienes que los seres humanos comparten intrínsecamente en común y que se comunican entre sí, como los valores, las virtudes cívicas y el sentido de la justicia” (UNESCO, 2015, p. 85). La visión sobre el bien común se reiteró en el “Informe sobre los Futuros de la Educación”, otro de los documentos elaborados con anticipación a la realización de la CMES 2022 (Makoe, 2022).

A su vez, como sugirió Locatelli, la noción de la educación como bien común destaca el esfuerzo colectivo social de la tarea y “puede resultar factible en contextos con características diferentes, pero requiere en cualquier caso unas condiciones democráticas mínimas, incluida la igualdad social y económica, ya que se basa en la participación libre y responsable de las diversas fuerzas existentes en la sociedad” (Locatelli, 2018, p.13). El problema es que, precisamente, parte de las dificultades que tiene la región de América Latina es el de una grave desigualdad, tasas de crecimiento fluctuantes y con democracias inestables. Tal vez por la misma razón, al menos en algunos casos en la región, se ha mostrado cierta reticencia al cambio de noción y al uso de bien común. El documento final de la CMES 2022, la denominada hoja de ruta “Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior” tampoco hizo eco del desplazamiento de noción, porque reiteró que la educación superior “es parte integrante del derecho a la educación y un bien público” (UNESCO, 2022, p. 10).

Finalmente, aunque la hoja de ruta no incluye la problemática de la integración, sí registró el crecimiento de la internacionalización de la educación superior y la necesidad de contribuir al reconocimiento compartido de esos estudios y a la excelencia. Esta tarea puede avanzar, asentó el documento, a través de la cooperación y la solidaridad universitaria más que de la competencia, en donde es clave el trabajo interdisciplinar, compartir recursos, conocimientos y experiencias (UNESCO, 2022).

Conclusiones

La CMES es el foro más relevante en la materia no solamente para plantear los problemas de forma amplia y profunda, y prever su desenvolvimiento, sino también para emitir lineamientos que tienen repercusión en los sistemas educativos nacionales, para avanzar conceptual y prácticamente, y para ser una plataforma de acciones conjuntas. La conferencia mundial realizada en 2022, como muchos otros espacios de discusión, no estuvo al margen de los efectos de la contingencia sanitaria de covid-19.

El tema de la integración regional no ocupó un lugar destacado en el marco de la Conferencia, seguramente porque las conferencias regionales que la antecedieron tampoco fueron el eje de la organización del encuentro. La educación superior en América Latina ha experimentado un crecimiento notable, mayor que el promedio, pero no se puede soslayar la grave persistencia de la desigualdad en las oportunidades de acceso, cuya magnitud ha disminuido muy lentamente al paso de las décadas y conforme la expansión del sistema.

Al mismo tiempo, los problemas compartidos en la región como el papel que debe desempeñar la educación superior en la sociedad, la proliferación de la oferta del sector privado, la presión sobre el financiamiento público o la asociación entre evaluación y calidad, han llevado a intentar una mayor cooperación e integración en los países de América Latina.

Sin embargo, los esfuerzos de integración hasta ahora muestran un alcance limitado, todos ellos de magnitud subregional y centrados en algunos componentes. La mayor parte de iniciativas no logran una operación sostenida o esquemas permanentes de gobernanza, aunque los encuentros en la zona continúan llamando a la cooperación interinstitucional, solidaria y principalmente sur-sur. La tercera CMES tampoco ofreció mayores lineamientos de integración regional, salvo en lo que se refiere al reconocimiento de la internacionalización de la educación superior y el imperativo de los estudios compartidos y la excelencia. Así que la integración regional sigue a la espera de mayores y mejores esfuerzos; unas coordenadas que transitar a la plena cooperación y responsabilidad de las naciones en la región.

Notas

1. Según la definición de UNESCO (2014), las tasas brutas de escolarización (TBE) es el “número total de alumnos o estudiantes de cualquier edad matriculados en un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población del grupo en edad oficial de cursar ese nivel de enseñanza. La TBE puede ser superior al 100% debido a los ingresos tardíos y/o las repeticiones” (p. 444). O sea, en educación superior, es el porcentaje total de alumnos matriculados, independientemente de que correspondan al grupo de edad de 18 a 24 años. Por el contrario, la tasas netas de escolaridad (TNE), se refiere al “número de alumnos escolarizados del grupo en edad oficial de cursar un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población de ese grupo de edad” (p. 445). Es decir, solamente se considera a los estudiantes del grupo de edad teórica correspondiente a la de 18 a 24 años.
2. Los ejes temáticos fueron: 1) La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe; 2) Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina; 3) Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe; 4) El rol de la educación superior de cara a los desafíos so-

ciales de América Latina y del Caribe; 5) La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe; 6) El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y del Caribe; y 7) A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la universidad latinoamericana.

3. Los nueve estados miembros son: Venezuela; Cuba; Bolivia; Nicaragua; Dominica; Antigua y Barbuda; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; San Cristóbal y Nieves; y Granada. Los países invitados son: Siria; Haití y Surinam. Cfr. www.albatcp.org/historia/ (Consultado el 10 de marzo de 2023).
4. Cfr. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_espdf

Referencias

- Abssel, C. D. (2012). El ALBA-TPC mirado con buenos ojos. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía.*, 43(169), 73–95. <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2012.169.30754>
- Acevedo, I., Flores, I., Székely, M., & Zoido, P. (2022). ¿Qué ha sucedido con la educación en América Latina durante la pandemia? <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Que-ha-sucedido-con-la-educacion-en-America-Latina-durante-la-pandemia.pdf>
- Aponte García, M., & Amézquita Puntiel (comps). (2015). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150521020240/ELALBATCP.pdf>
- Brunner, J. J., & Miranda, D. A. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2018/09/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016.pdf>
- Gacel-Ávila, J. (coord.). (2018). *Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. Balance regional y prospectiva*. <https://drive.google.com/file/d/1oxiGjiABqxTZNFdPGOj68IXhSEX1ZdfE/view?pli=1>
- Hessen, D. y Schmelkes, S., 2022, *La educación superior y los ODS. Una síntesis basada en el informe del Grupo Global de Expertos Independientes sobre las Universidades y la Agenda 2030 (EGU2030)*. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior del 18 al 20 de mayo de 2022.
- Huepe, M., Palma, A., & Trucco, D. (2022). *Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe*. www.cepal.org/apps
- Locatelli, R. (2018). *La educación como bien público y común: Reformular la gobernanza de la educación en un contexto cambiante*. Investigación y prospectiva en educación. Cuadernos de trabajo. No. 22 https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_a9a8964c-0a5a-4aff-acd2-23ca755aeb87?_=261614spa.pdf&to=18&from=1#pdfjs.action=download
- López Segrera, F. (2016). Educación Superior Compara-da: Tendencias Mundiales y de América Latina y Caribe. *Aviação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior*, 21(1), 13–32. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772016000100002>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. A/RES/70/1. 40 pp. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Makoe, M. (2022). *Los futuros de la educación superior. Reimaginar el futuro de la educación superior: Perspectivas de un procesos de desarrollo de escenarios hacia 2050*. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior 18-20 de mayo de 2022.
- Pedró, F. y Galán, V. 2022, *Cooperación internacional para fortalecer sinergias*. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior 18-20 de mayo de 2022.
- UNESCO (2009) *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Comunicado.
- _____ (2014) *Enseñanza y Aprendizaje: Lograr La Calidad Para Todos; Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo, 2013- 2014*. Glosario <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226159>.
- _____ (2022). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo. Informe sobre género. Profundizar en el debate sobre quienes todavía están rezagados*. <https://doi.org/10.54676/LHMC7003>
- UNESCO & IESALC (2018). *Conferencia Regional de Educación Superior 2018. Informe General*. www.iesalc.unesco.org.ve

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) (2015). *Escolarización en América Latina 2000 – 2013. Resumen estadístico comentado*. Disponible en:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235038/PDF/235038spa.pdf.multi>

Theiler, Julio César y Rodríguez, Sergio (2018) “La cooperación e integración universitaria en América Latina y el Caribe. Principales acciones y tendencias” En: Gacel-Ávila, J. (coord.). (2018). *Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. Balance regional y prospectiva*. UNESCO-IESALC.

Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education. Berkeley, California.

Trow, M. A. (2005). *Reflections on the Transition from elite to Mass to Universal Access: forms and Phases of Higher Education in Modern since WWII*. KLUWER. <https://escholarship.org/uc/item/96p3s213>

Valenzuela, J. P., & Yáñez, N. (2022). *Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia. Dos décadas de avances y desafíos*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47877/1/S2200364_es.pdf