



**IIPE-BUENOS AIRES**

---

SEDE REGIONAL DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE  
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

**NUEVOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
EN EL MUNDO GLOBAL**

INFORMES PERIODISTICOS PARA SU PUBLICACIÓN – N° 29

BUENOS AIRES

SEPTIEMBRE DE 2005



El nuevo escenario de la globalización plantea desafíos inéditos para las universidades. Los acuerdos establecidos por los países europeos a partir de la Declaración de Bolonia, en la que se fijan objetivos comunes para toda la región, abandonan la idea del tradicional aislamiento de las instituciones universitarias, para convertirlas en ejes insustituibles en el proceso de desarrollo de las estrategias políticas y productivas para el progreso científico, económico, cultural y social de las poblaciones.

En sintonía con esa tendencia, durante la reciente XV Conferencia Iberoamericana de Educación, que deliberó en julio último en la ciudad española de Toledo, los ministros del área de América Latina, España y Portugal coincidieron en la necesidad de "construir un espacio iberoamericano del conocimiento que podría sustentarse en la definición solidaria de un ámbito común de educación superior cualificado de formación, lugar de producción y transferencia de conocimientos, así como de fomento de la homologación de títulos y de la movilidad académica".

El presente informe procura explicar los alcances básicos surgidos a partir del proceso de Bolonia, cuyos desafíos comprenden objetivos que podrían extenderse a la realidad de América Latina. Distintos organismos y especialistas se han pronunciado en los últimos años acerca de los desafíos de la educación superior y muchos de esos comentarios y pronunciamientos están incorporados en este texto.

En junio de 1999, los ministros de Educación de 29 países europeos (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia y Suiza) firmaron la Declaración de Bolonia, cuya finalidad fue crear un espacio europeo común de enseñanza superior, antes del año 2010. Dos años después, en Praga, se sumaron Croacia, Chipre y Turquía, y en la reunión celebrada en Berlín, en mayo de 2003, lo hicieron Albania, Andorra, Bosnia-Herzegovina, el Estado del Vaticano, Rusia, Macedonia, Serbia y Montenegro.

Se trata de un documento de naturaleza política, que excede la finalidad académica y responde a un proceso intergubernamental voluntario, que surgió de las propias universidades, recordó Guy Haug, especialista europeo en temas de políticas comparadas, al exponer en el Congreso Internacional "América Latina y Europa ante los procesos de convergencia de la educación superior", celebrado en Buenos Aires en junio de 2004.

Como antecedente, en mayo de 1998, los ministros de Educación de Francia, Inglaterra, Italia y Alemania habían aprobado la Declaración de la Sorbona, que promovía armonizar la organización de los sistemas de educación superior europeo, a partir de ciclos comunes de licenciatura, maestrías y doctorado, la movilidad de estudiantes y profesores y la convergencia de títulos.

Discusiones posteriores reforzaron la conveniencia de expresar la duración de las carreras en créditos académicos y no en años, sostienen los autores Osvaldo Barsky y Mabel Dávila en el capítulo "Las transformaciones del sistema internacional de educación superior" del libro "Los desafíos de la universidad argentina".

El criterio de los créditos académicos predominó finalmente en la Declaración de Bolonia y se establecieron, así, parámetros por cumplir en cada institución:

- Adopción de un sistema de títulos fácilmente comprensibles y comparables y la entrega de un suplemento al diploma, que favorecerá la inserción de los ciudadanos europeos en el mercado laboral y la competitividad internacional del sistema de educación superior europeo.
- Adopción de un sistema basado en dos ciclos principales: uno de tres años, habilitante para el mercado de trabajo europeo, y otro que conduce al máster y al doctorado.
- Puesta a punto de un sistema de créditos, como puede ser el Sistema Europeo de Créditos Transferibles (ECTS), como medio apropiado para

promover una mayor movilidad entre los estudiantes. Estos créditos también podrían obtenerse fuera del sistema de enseñanza superior.

- Las carreras de grado tendrían una duración de tres o cuatro años y la exigencia de 180 a 240 créditos ECTS.
- Las maestrías, con una duración de un año y medio a dos años, tendrían entre 90 y 120 créditos ECTS. A ello seguirían los programas de Doctorado, que en los países del Este no eran responsabilidad de las universidades sino de las academias de ciencias.
- Promoción de la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo, mediante la eliminación de obstáculos al derecho a la libre circulación. Ello facilitaría trámites de visas, becas, permisos de trabajo y estimular la participación en programas de movilidad y diversidad lingüística, lo que constituye un desafío en momentos en que las condiciones de seguridad se han afianzado en muchos países como consecuencia de los recientes actos de terrorismo.

En reuniones posteriores al acuerdo de Bolonia (Praga 2001, Berlín 2003 y Bergen 2005) se avanzó en favor de que los ciclos de grado y las maestrías pudieran cursarse en instituciones de educación superior no universitarias y de la necesidad de promover un aprendizaje a lo largo de toda la vida. También se dispuso que los programas deben tener diferentes orientaciones para ajustarse a las diversas necesidades individuales, académicas y del mercado laboral.

## **Nuevos conceptos y paradigmas**

Distintos especialistas coinciden en que los desafíos fijados en la Declaración de Bolonia responden a la impresión generalizada de que el nivel y la competitividad de las universidades europeas habían caído, particularmente en comparación con las instituciones norteamericanas. Como ejemplo, desde 1990 aumentó crecientemente el número de estudiantes europeos que viajaban a estudiar a los Estados Unidos.

La doctora Hans de Wit considera que la internacionalización de la educación superior se intensificó en la última década y que la tendencia muestra “un desplazamiento en los paradigmas: se pasó de la cooperación a la competencia”.

Mientras en el pasado se identificaba la internacionalización de la educación superior con el intercambio de estudiantes y de profesores, hoy está dirigida a la competencia entre los sectores de la educación superior de los diferentes países y de las diferentes regiones. Hoy se habla de una educación sin fronteras, que lleva al comercio internacional de servicios educativos, como lo muestran las universidades que se trasladan de un país a otro, sostiene la doctora Wit, que coordina un proyecto creado por el Banco Mundial para estudiar la dimensión internacional de la educación superior en América latina.

Al respecto, percibe que las universidades de la región se muestran cada vez más interesadas en estar vinculadas con el resto del mundo y entre ellas mismas, aunque no se trata todavía de una vinculación estratégica, como se la proyecta en muchos países de Europa.

Además, estima que mientras en México y en Colombia prevalece un criterio de pragmatismo, según el cual la competencia producirá un avance en el desarrollo de la educación superior, en Brasil y en la Argentina se debate sobre los riesgos del comercio de la educación superior. Allí observa, además, una discrepancia entre las universidades estatales y las universidades privadas, más abiertas y activas en responder a las oportunidades.

“La educación superior nació para destruir fronteras. De inicio, las fronteras de los dogmas de las interpretaciones religiosas; más adelante, las fronteras en todas las áreas del conocimiento”, dijo el actual senador y ex ministro de Educación brasileño

Cristovam Buarque, al exponer sobre los nuevos escenarios de una universidad sin fronteras, en el seminario internacional "La internacionalización del conocimiento: un desafío para las redes de cooperación regionales", que se reunió en Buenos Aires en junio de 2005.

Consideró que "en este comienzo del siglo XXI, la universidad tiene por delante una encrucijada: o decide romper con sus propias fronteras o no servirá para seguir venciendo nuevas fronteras del conocimiento". Enumeró, así, siete fronteras que la universidad necesita romper: la frontera social, la frontera geográfica, la frontera del campus, la frontera de las disciplinas, la frontera del diploma, la frontera epistemológica ("más allá de departamentos y de núcleos temáticos, la universidad necesita organizarse en núcleos culturales, que promuevan la práctica de la ética y de la estética") y la frontera del método ("no basta a la universidad ser una fábrica de respuestas; también debe ser una fuente de preguntas").

En tren de acortar distancias, desde el año 2000 se desarrolla la segunda fase del Programa ALFA, un plan de cooperación en educación superior entre la Unión Europea y América latina, que destina 42 millones de euros para desarrollar planes de gestión académica institucional y de formación técnica y científica.

## **Reformas y desafíos en América Latina**

En el documento "Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe entre los años 1998 y 2003", el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc) consideró que la región transita una tercera gran reforma en la evolución histórica de la enseñanza superior.

Señala, así, que la primera fue la Reforma de 1918, iniciada en la Universidad de Córdoba, que sigue siendo referencia para el mundo universitario y académico. Ese proceso se caracterizó por el desarrollo de la autonomía universitaria y el cogobierno, el pasaje de una educación de elites a una educación de masas, el nivel homogéneo de la calidad y la alta jerarquización docente.

La segunda reforma comenzó a gestarse en los años 60 y 70, con el agotamiento de los modelos de industrialización de la región. Se caracterizó por la fuerte crisis de la enseñanza pública gratuita por restricciones financieras y conflictos políticos, la expansión de la educación superior privada, la masificación de la matrícula, y el establecimiento de restricciones en el ingreso.

A fines de los años 90, señala el informe, se produjo el agotamiento de esta segunda reforma, por el desajuste estructural de un sistema caótico, inconexo y repetitivo, la ausencia de mecanismos que garanticen la calidad, la creciente inequidad y la falta de sistemas de gestión modernos.

Esta tercera etapa se da en un momento de expansión de la educación internacional, el surgimiento de la educación virtual, el auge la educación de posgrado, generalmente pagos, y el establecimiento de redes y alianzas internacionales en la docencia y la investigación.

El documento concluye que si bien se registran avances en la modernización y transformación de la educación superior, no se han producido cambios significativos ni reformas integrales en las instituciones de América latina. En ese contexto, la internacionalización de la educación superior es aún incipiente en la región.

Al describir cómo cambió el escenario de la educación superior, el doctor Norberto Fernández Lamarra advierte que América latina pasó de tener 75 universidades en 1950 a más de 1500 en la actualidad. El número de estudiantes pasó de 267.000 en 1950 a 12 millones en el año 2000: se multiplicó por 45 en 50 años.

También los doctores Juan Carlos Del Bello y Eduardo Mundet alertan sobre “la diversidad inmensa de tipos de instituciones de educación superior, con organizaciones institucionales y rangos académicos diferentes, y mecanismos de titulación particulares”.

En un artículo sobre “Alternativas para facilitar la movilidad de estudiantes, egresados y docentes en el sistema universitario de América Latina”, ambos especialistas resumen las características dominantes de las universidades de la región y señalan la falta de compatibilidad de los sistemas nacionales, la inflexibilidad curricular, la escasa interdisciplinariedad, la proliferación de títulos, la extensa duración de las carreras, las excesivas regulaciones estatales que intervienen en la validez nacional de los títulos –lo que colisiona con la autonomía universitaria–, las actitudes defensivas de las instituciones frente a las evaluaciones externas de la calidad y las restricciones al ejercicio profesional de los extranjeros.

La creciente heterogeneidad de las instituciones de educación superior de América Latina es marcada por los autores Osvaldo Barsky, Ricardo Domínguez e Inés Pousadela, que identifican esa diversidad tanto entre países como en el interior de los mismos. A la duplicación de contenidos se suma un excesivo apego al “tradicional esquema de licenciatura (grado), especialización y doctorado (posgrado), heredado fundamentalmente de la cultura europea, superpuestas con propuestas educativas de la experiencia anglosajona, como las maestrías”.

A pesar de ello se han dado pasos en América latina hacia la adopción de mecanismos que tiendan al reconocimiento internacional de títulos en determinadas áreas. Se trata de un tema considerado vital para la consolidación del Mercosur, la integración cultural y el desarrollo productivo de los países de la región.

Entre las primeras experiencias, en marzo de 2003 comenzó un proyecto piloto de acreditación en carreras de Agronomía de la Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Uruguay y Chile. El primer paso es fijar parámetros comunes que permitan hacer comparable la formación profesional que brindan los distintos países. En nuestro país fueron seleccionadas las cinco carreras de Agronomía más antiguas, que se dictan en las universidades de Buenos Aires, La Plata, del Nordeste, Cuyo y Tucumán. Se han impulsado proyectos similares en las áreas de Ingeniería y Medicina

En sintonía con la nueva modalidad de ciclos impulsada en la Declaración de Bolonia, el Ministerio de Educación argentino impulsó en octubre de 2004 la incorporación de ciclos iniciales de formación básica en el primer año de las ofertas universitarias, como un modo de enfrentar los problemas que impiden permanecer en el aula a la mitad de los estudiantes que comienzan una carrera, según la explicación del doctor Juan Carlos Pugliese, secretario de Políticas Universitarias y promotor del proyecto,

Para que los países de América Latina puedan avanzar en las líneas trazadas por la Declaración de Bolonia y en el proceso de internacionalización de la educación superior, el profesor Gustavo Hawes, del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad de Talca, Chile, considera que la región debe compatibilizar las lógicas y objetivos de cuatro actores: las instituciones académicas, cuyo principal interés es el saber; los estudiantes, que procuran la acreditación institucional y la habilitación para el mercado laboral; las empresas privadas, motivadas por la rentabilidad, y el Estado, que debe procurar el bien común.

En el documento “Las claves del programa de Bolonia en perspectiva de la universidad latinoamericana y del Caribe”, que realizó para el Iesalc, el investigador señala que mientras las instituciones universitarias centran sus demandas en la autarquía, la autonomía, el financiamiento y la investigación, los estudiantes buscan la certificación de las competencias o capacidades adquiridas. Asimismo, las empresas privadas demandan la producción de profesionales eficientes y el desarrollo de investigación significativa para el mejoramiento de los procesos productivos, y el Estado procura la eficiencia de la inversión de los recursos públicos, la equidad del gasto y la orientación de las investigaciones en orden al desarrollo del país.

Los desafíos en América Latina apuntan, según el trabajo de Hawes, a profundizar la democratización del acceso a la educación superior, el desarrollo de la calidad, la transparencia y rendición de cuentas, la movilidad intercultural, el reconocimiento entre los distintos países, sistemas de control y protección y la superación de la dicotomía que enfrenta a las universidades públicas y privadas.

“El mercado para la prestación transnacional de educación superior en América Latina se presenta como un espacio potencialmente atractivo de inversión foránea. Su ocupación se resuelve en función de las tradiciones culturales, de las historias intelectuales y de las políticas de cooperación preferencial imperantes en cada país”, advierte la investigadora Sylvie Didou Aupetit, del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional de México, en el documento “Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América latina y el Caribe. Principales problemáticas”, realizado en enero de 2005.

Explica que los prestadores externos proceden, principalmente, de Europa, con una presencia relevante de España, y de Estados Unidos. Pero no es uniforme en toda la región. Por ejemplo, la influencia de las instituciones norteamericanas en México contrasta con la presencia de contrapartes europeas en la Argentina y en Uruguay.

Considerado un fenómeno mundial creciente en los últimos ocho años, el carácter internacional de la enseñanza universitaria, con las modalidades extendidas y la proliferación de sedes en distintos país, no estaba tan desarrollado en la Argentina cuando se discutió la ley de educación superior, sancionada en 1995.

El trámite de apertura de una sede de una universidad extranjera en nuestro país está regulado por el decreto N° 276/99. Allí se establece que la solicitud debe ir acompañada del reconocimiento legal de su personería jurídica y, una vez aprobado, la institución se someterá a las normas que regulan la actividad de las universidades privadas.

## **El caso argentino**

Actualmente hay en la Argentina 42 universidades estatales y 52 privadas. El gran crecimiento se produjo entre 1989 y 1999, cuando fueron creadas 37 nuevas universidades, entre estatales y privadas.

El secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Juan Carlos Pugliese, estima que en las universidades argentinas, donde se desempeñan unos 110.000 profesores, persiste una estructura de baja dedicación. Solo el 13 % son profesores de tiempo completo (40 horas por semana), un 22 % tiene dedicación part-time y más del 60 % tiene dedicación simple (12 horas semanales).

En los últimos 30 años la población estudiantil creció de 275.000 a 1.290.000 estudiantes, de los cuales el 58 % de los alumnos de las carreras de grado son mujeres y 50.000 son estudiantes de posgrado. A ellos se suman unos 450.000 personas que cursan en instituciones de educación superior no universitaria. El especialista Víctor Sigal advierte que ello representa una tasa bruta de educación superior del 58 % para la franja de 20 a 24 años, un índice comparable al de muchos países europeos y muy superior a la de Brasil, que llega al 18 %.

De acuerdo con las investigaciones de Sigal, en las universidades argentinas convive una gran variedad de sistemas de admisión: desde el ingreso irrestricto, sin cursos de apoyo y nivelación y con ciclos introductorios que forman parte de la carrera, hasta ingresos con cursos de apoyo y nivelación y exámenes no eliminatorios, entre otras modalidades de admisión irrestricta. También hay muchas variantes de ingreso con pruebas y exámenes, aunque no todas tiene cupos limitados.

Sigal sostiene que si bien las políticas de selección en el ingreso son cada vez más frecuentes, la cantidad de alumnos sometidos a ellas constituyen alrededor del 10 % del total de ingresantes al sistema. También estima que la tasa de retención en el primer año en los sistemas irrestrictos es similar o menor que la tasa de aprobación en los sistemas con exámenes.

En el trabajo "Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina", realizado recientemente para el SITEAL, la doctora Ana M. García de Fanelli sostiene que "si bien aumenta el acceso a la educación superior, las tasas de deserción son muy elevadas". Advierte, además, que "los jóvenes que acceden a los niveles medio y superior ingresan a organizaciones de calidad diversa, siendo por tanto muy heterogéneos los aprendizajes logrados al momento de la graduación".

La investigadora hace notar que si bien los jóvenes logran ingresar a la educación superior, una alta proporción de ellos no puede concluir sus estudios. Y advierte que a pesar de que la probabilidad de acceder a la educación superior aumenta con el ingreso per cápita familiar, es importante la proporción de jóvenes de los quintiles de ingreso más bajo que transita la educación superior: el 41 % entre los jóvenes de 18 a 30 años pertenecientes a los sectores más pobres (primer quintil de ingresos).

El doctor Atilio Alterini, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, elaboró un documento en que fija las "Bases para una nueva ley de educación superior". Allí advierte sobre la necesidad de atender "una expansión acelerada del nivel de enseñanza superior, que se tradujo en un incremento de universidades, institutos universitarios, carreras de grado y de posgrado y de la matrícula, todo lo cual condujo a una situación de extrema heterogeneidad", entre los principales desafíos pendientes.

También sostiene que deben corregirse los problemas y retrasos en la sustanciación de los concursos docentes en muchas instituciones, la escasa relación entre la formación universitaria y la escuela media, la poca relación con el mercado laboral y la pobre planificación en la oferta de carreras. "Casi dos tercios del total de los títulos vigentes en la educación superior son ofrecidos por instituciones no universitarias, inversamente a lo que ocurre con la distribución de los alumnos", revela Alterini.

Se trata, en definitiva, de sentar las bases para avanzar en el establecimiento de un espacio común de la enseñanza superior en toda la región, que fomente la movilidad de los estudiantes, profesores e investigadores y la empleabilidad de los ciudadanos.

## Fuentes y bibliografía

- "Educación superior. Convergencia entre América Latina y Europa", por José-Ginés Mora y Norberto Fernández Lamarra (compiladores). Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Junio 2005.
- "Los desafíos de la universidad argentina", por Osvaldo Barsky, Víctor Sigal y Mabel Dávila (compiladores). Editorial Universidad de Belgrano y Siglo XXI Editores. Octubre 2004.
- "Política de Estado para la universidad argentina", por Juan Carlos Pugliese. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Mayo 2003.
- "El espacio europeo de la enseñanza superior". Declaración de Bolonia. Junio 1999.
- "Hacia el área de la educación superior europea". Declaración de Praga. Mayo 2001.
- "Educación superior europea". Conferencia de ministros responsables de la educación superior. Declaración de Berlín. Septiembre 2003.
- "El espacio europeo de la educación superior. Alcanzando las metas". Declaración de Bergen. Mayo 2005.
- "Las claves del programa de Bolonia en perspectiva de la universidad latinoamericana y del Caribe", por Gustavo Hawes. Documento del

Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Junio de 2005.

- “Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe entre los años 1998 y 2003”. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Año 2003.
- “Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América latina y el Caribe. Principales problemáticas”, por Sylvie Didou Aupetit, investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional de México. Enero de 2005.
- “Bases para una nueva ley de educación superior”. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Junio 2005.
- “Universidad sin fronteras”, por Cristovam Buarque. Seminario internacional “La internacionalización del conocimiento: un desafío para las redes de cooperación regionales”. Junio 2005.

### Sitios de Internet

[www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar) Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-Buenos Aires).

[www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar) Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

[www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve) Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

[www.oei.es](http://www.oei.es) Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

[www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org) Sistemas de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).