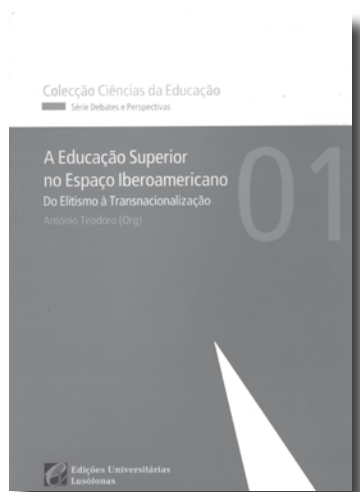


# Visiones



## Reseña del libro *A educação superior no espaço iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*, coordinado por António Teodoro\*

Armando Alcántara Santuario



Gracias a la globalización y al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, en los últimos años ha crecido de manera casi exponencial el número de redes que agrupan a investigadores y académicos de diversas instituciones a nivel nacional e internacional. Este tipo de agrupaciones tiene la virtud de desarrollar el potencial de investigación y productividad de quienes las integran. Con frecuencia dichos colectivos son patrocinados por organismos creados para favorecer el trabajo en grupo, y así proponer soluciones originales a los problemas identificados por estos colectivos. Tal es el caso del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED),<sup>1</sup> creado hace 25 años. El libro que aquí se reseña es producto

del trabajo de la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas (RIAIPE), formada por equipos de investigación de Argentina, Brasil, Chile, España, México, Portugal y Uruguay. Estos equipos agrupan a cerca de 100 investigadores.

*La educación superior en el espacio iberoamericano. Del elitismo a la transnacionalización*, es una colección de estudios de caso —escritos en español y en portugués— que describen y analizan las políticas de educación superior de los siete países antes mencionados. Como complemento a dichos estudios, se incluyen cuatro ensayos de carácter más conceptual y abarcador. La manera en que el libro está estructurado resulta muy adecuada para comprender en toda su dimensión los orígenes e implicaciones

### Armando Alcántara Santuario

Doctor en Educación; investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIISUE), UNAM, México. Temas de investigación: políticas de educación superior, políticas de ciencia y tecnología, educación superior comparada.

[aralsan@servidor.unam.mx](mailto:aralsan@servidor.unam.mx)

\* Teodoro, António (org.) (2010), *A educação superior no espaço iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas (Coleção Ciências da Educação), 316 pp. [ISBN 978-972-8881-78-8].

<sup>1</sup> Para mayor información puede consultarse la dirección: [www.cyted.org](http://www.cyted.org).



de las políticas revisadas, tanto en el nivel de los Estados-nación como en el regional y aun en el global. Los procesos de modernización ocurridos en las sociedades que se estudian en el libro, constituyen uno de los instrumentos fundamentales para entender los procesos que dieron origen a las transformaciones de los sistemas de educación superior de los países que integran la RIAIPE. El otro proceso presente en los trabajos reseñados es el de la globalización, el cual conlleva, en el plano económico, las políticas económicas neoliberales.

El ensayo introductorio, escrito por Carlos Alberto Torres, contiene tres grandes elementos. Uno, que denomina tecnocrático, en el que discute las implicaciones de fenómenos como expansión, masificación, diferenciación y privatización, que han marcado el rumbo y la configuración de la educación superior en nuestros días. En este contexto, reflexiona también sobre algunos de los retos que enfrentan en la actualidad las universidades para seguir cumpliendo con las funciones de investigación, mantenimiento y difusión del conocimiento, así como su papel como centros de la crítica social. Dentro de ese marco también examina la situación actual del personal académico, tanto en las universidades e instituciones de educación superior (IES) de los países desarrollados como en las llamadas naciones en desarrollo. Su ensayo finaliza con el planteamiento de algunos “temas generadores”, en la línea trazada por Paulo Freire, resaltando el papel de los movimientos sociales en el mundo contemporáneo, así como el desarrollo de un modelo de “globalización antihegemónica”. En este sentido, concluye señalando que las universidades—siguiendo a Habermas— tienen que ser parte de una esfera pública, lo que implica que no sean controladas ni por el Estado ni por el mercado.

La primera parte de la obra está enfocada al proceso de Bolonia y las nuevas formas de gobierno de la educación superior en Europa. Se inicia con un profundo análisis elaborado por António M.

Magalhaes, “Os modelos emergentes de regulação política e a governação do ensino superior na Europa”, acerca de los conceptos emergentes de gobierno, gobernación y gobernanza. En dicho análisis, Magalhaes argumenta que el énfasis actual en los instrumentos de gobernación en el ámbito de lo que se ha denominado *New Public Management* o Nueva Gestión Pública, parecen establecer el predominio de dichos instrumentos sobre el propio gobierno de las instituciones. En este orden de ideas, Magalhaes sostiene que la introducción de nuevas formas de gobierno en el sistema y en las instituciones de educación superior tiene consecuencias importantes para las funciones sustantivas universitarias.

El grupo integrado por Alejandra Montané, José Beltrán, Pablo Camús y María del Carmen Olivé, se encargó de estudiar el caso español. En su trabajo argumentan que la evolución de las políticas de educación superior en ese país, desde la instauración de la democracia hasta la actualidad, responde al interés de modernizar las estructuras y funciones de la universidad en relación con el desarrollo social, económico, histórico y político. El argumento de los autores se basa en la revisión de los hechos ocurridos en España durante los últimos 35 años y la reflexión crítica sobre la actual globalización educativa que opera a través de la adaptación de los estudios universitarios a la convergencia europea. El subtítulo de la obra, “del elitismo a la transnacionalización”, se aplica muy bien a la evolución que ha sufrido la educación superior española en las últimas décadas, pues todavía en la década de los setenta, la proporción de jóvenes que asistían a alguna IES era muy baja, y hoy presenta niveles de cobertura que corresponden a los de un país desarrollado.

Además de analizar los distintos ordenamientos legales elaborados en las pasadas décadas (Ley General de Educación de 1970, Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 y la Ley Orgánica de Universidades de 2001), los autores también examinan diversos elementos del sistema, como



son: la masificación, la internacionalización e integración al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), la precarización de la carrera académica y la remuneración del profesorado. Resultan de particular interés las reflexiones que los autores realizan al proceso de convergencia europea, sobre todo en cuanto a los efectos perjudiciales sobre las ciencias sociales y las humanidades, así como a los principios de autonomía —afectada por los mecanismos de financiamiento— y de libertad académica, consuetudinarios por los criterios de evaluación.

El caso portugués guarda similitudes importantes con el español, pues la sociedad portuguesa también pasó por un proceso de modernización tardía, producto de la permanencia por décadas de un régimen autoritario que la dejó en el atraso y el inmovilismo político, social y cultural. En “Do ‘fim dos eleitos’ ao processo de Bolonha. As políticas de educação superior em Portugal (1970-2008)”, António Teodoro, Carla Galego y Fátima Marques examinan la realidad de la enseñanza superior portuguesa dentro de ese contexto. Así, la rápida expansión de la educación superior que en el presente alcanza altos niveles de cobertura, contrasta abiertamente con la situación que se vivía en la década de los setenta, cuando el indicador era apenas del 1.6 % del grupo de 20 a 24 años. Los autores señalan que desde los años sesenta, Portugal inició un proceso de re inserción en el sistema mundial. De este modo, el viraje de la economía hacia el espacio europeo, la Revolución de Abril de 1974, el fin del ciclo del imperio, el proceso de integración en la Unión Europea desde 1976, y actualmente la participación en la unión económica y monetaria del Viejo Continente, son señales del propósito de “reposicionar” a Portugal en el sistema mundial. Toda esta estrategia tuvo profundas repercusiones en las políticas de educación superior. Los autores consideran que los procesos actualmente en curso, sólo pueden comprenderse en el ámbito de una amplia reconfiguración del Estado, los modos de regulación estatal y los cuadros sociales más amplios.

Concluyen pugnando por una globalización solidaria y cooperativa, para que la universidad no renuncie a los principios que le han dado identidad a lo largo de su ya centenaria historia.

La primera parte de la obra concluye con un ensayo de Susan Robertson, “Europa, competitividade e educação superior. Um projecto em evolução”. En dicho trabajo, Robertson subraya que la internacionalización de la educación superior constituye un conjunto de proyectos con antecedentes importantes. En la dimensión cultural, el propósito ha sido contribuir a la construcción de Europa como una entidad distinta; en la económica, crear una Europa competitiva, y en la política, tener mayor poder a escala supranacional, así como permitir a los actores europeos tener mayor control sobre los asuntos globales y regionales. El principal argumento de la autora es que la internacionalización de la educación superior en Europa ha sido el resultado de procesos de regionalización y, más recientemente, de globalización, y son el producto de fuerzas sociales, gubernamentales y no gubernamentales. Para sustentar su argumento, Robertson hace un recuento minucioso de lo ocurrido en Europa durante el periodo 1955-1997, haciendo hincapié en los diversos procesos que antecedieron a la constitución de la Unión Europea y al proceso de Bolonia. Cabe mencionar, en este sentido, la influencia del neoliberalismo en las políticas de educación superior, dando preeminencia a formas particulares de mirar dicho nivel educativo: como capital humano, como motor para el crecimiento económico, como un bien privado en vez de un bien público y como un nuevo sector de servicios dentro de la economía. Lo anterior se alineó con una visión, largamente promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de que las sociedades postindustriales estarían basadas en la información o en el conocimiento. A la luz del análisis de todos estos procesos, la autora se pregunta por cuánto tiempo Europa será capaz de promoverse a sí misma como una alternativa política



a los modelos anglosajones de desarrollo capitalista imperialista, y de qué modo Estados Unidos, Australia, China e India responderán a esa ofensiva, en la medida que van percibiendo lo que está en juego. Señala que las tensiones y contradicciones al interior de la propia Europa serán las que mediarán el avance de los procesos anteriores. Concluye destacando que todos los cuestionamientos que plantea en este capítulo giran en torno a la relación entre educación, ciudadanía y derecho en el EEES, y las respuestas a ellos están todavía por ser debatidas.

La segunda parte del libro está dedicada a examinar el tema de la educación superior en América Latina y la búsqueda de una convergencia política e institucional. Como se mencionó al principio, en esta sección se abordan los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Sin embargo, antes de los estudios de caso de los países mencionados, aparece un texto de Norberto Fernández Lamarra, “Hacia la creación de un espacio común latinoamericano de educación superior. Su convergencia con el europeo”, en el que hace una caracterización de la situación actual y evolución de la educación superior en América Latina, y describe los principales programas de cooperación y convergencia existentes en el marco de los procesos de integración regional. Plantea, además, algunas propuestas para atender al desafío que significa consolidar el Espacio Latinoamericano de Educación Superior (ELES) y su convergencia con el europeo, particularmente en lo que se refiere a la creación de la Red Internacional para la Convergencia de la Educación Superior. Conviene señalar, en este sentido, que los esfuerzos realizados hasta ahora en la dirección de establecer el ELES y su convergencia con el europeo, son todavía incipientes, dada la enorme asimetría existente entre la integración de las universidades latinoamericanas y la que existe en Europa. Algunas de las iniciativas que se han planteado hasta la fecha, no han pasado de ser meros ejercicios retóricos, aunque

hay experiencias más consolidadas, como es el caso de las universidades que integran el llamado Grupo Montevideo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano y la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria.

En el capítulo “La educación superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana”, Judith Naidorf y Daniela Perrotta, revisan las complejidades y los puntos nodales de la enseñanza superior en ese país. Primero, mediante un recorrido histórico desde el siglo XVII hasta nuestros días, y luego examinando las políticas que han penetrado en la estructura, funcionamiento y relación con otros actores importantes, destacando los sucesos que han modificado las relaciones público-privadas. Como se sabe, el conjunto de las universidades y demás instituciones de educación superior en la Argentina, tiene un carácter primordialmente público y su nivel de cobertura (tasa bruta) es el más alto de la región. También conviene destacar que, para las autoras, en su país no existe un sistema de educación superior, sino algo que llaman “complejo”, —siguiendo la denominación que en la década de los noventa utilizó Enrique Oteiza para examinar las instituciones y entidades de ciencia y tecnología. De esa manera, se refieren a un complejo y no a un sistema de educación superior, debido a la falta de articulación entre las partes que lo componen con otros actores (sociales, económicos y de gobierno).

“Globalização e políticas para a educação superior no Brasil. As lutas sociais e a lógica mercantilista”, es el título del trabajo con el que Edineide Jezine, María do Socorro Xavier, Ivanise Monfredini y Eduardo Santos examinan las políticas educativas de nivel superior brasileñas. Al igual que la mayoría de los trabajos de este libro, el contexto del que parte el análisis es la globalización. El tono de este capítulo es de una fuerte crítica al “carácter hegemónico de la globalización capitalista”, y al cuerpo ideológico neoliberal que lo fundamenta.



Los autores pretenden demostrar que las propuestas de políticas de reforma del sistema de educación superior fueron promovidas teniendo como ejes los macroprocesos orientadores de privatización, mercantilización e internacionalización. Asimismo, los principales procedimientos operativos fueron la diversificación de cursos e instituciones, la flexibilización de fuentes y modos de financiamiento, y una jerarquía institucional, convenientemente subsidiados por mecanismos cada vez más complejos e interligados de evaluación.

Los autores destacan también el papel de los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Mundial de Comercio) en los cambios realizados a la educación superior de Brasil. Argumentan que la orientación sugerida por esos organismos, pugna por construir una atmósfera institucional y cultural favorable a la acumulación capitalista. La Ley de Directrices Básicas (LDB), estableció las bases para formalizar los diversos tipos de IES: universidades, centros universitarios, facultades integradas, facultades independientes, centros de educación tecnológica e institutos o escuelas superiores. Formalizó, además, varias categorías administrativas para distinguir las instituciones de derecho público y las de derecho privado y, dentro de estas últimas, las que tenían fines de lucro y las no lucrativas. Como resultado de los cambios ocurridos durante el periodo 1997-2006, los autores subrayan que el número de IES privadas se incrementó en 193%, en tanto que las públicas sólo crecieron 17 puntos porcentuales. De esta forma, el sector privado concentró cerca del 89% del total de establecimientos y el 74% de la matrícula en cursos presenciales. Sin embargo, advierten que un signo de agotamiento del sector privado es el considerable número de lugares vacantes en dichas instituciones, hoy cercano al 30 por ciento.

Los autores concluyen afirmando que la expansión observada en la educación superior brasileña,

parece ir en sentido contrario con los intereses de las clases populares que luchan por el acceso y la garantía de permanencia en la enseñanza pública gratuita. Las políticas públicas, aparentemente inclusivas, han generado procesos de exclusión, ya que, a pesar de los mecanismos compensatorios (becas y financiamiento a los estudiantes, préstamos para las IES privadas, entre otros), la realidad socioeconómica que viven las clases populares les impide mantenerse en los cursos superiores de las instituciones privadas, toda vez que los gastos de las familias no se limitan sólo al pago de colegiaturas. Pugnan entonces por dar mayor atención a los movimientos sociales, en sus esfuerzos por contar con los beneficios del conocimiento y del poder.

El caso chileno es examinado por Pía Labarrera, Paula Rodríguez y Juan Miguel Valenzuela, quienes argumentan que los procesos de regulación y autorregulación permiten definir el conjunto de ajustes que han sufrido las instituciones de educación superior del país con sufreño. Según estos autores, los cambios ocurridos en las últimas décadas han hecho imprescindible “una reingeniería de la educación terciaria”, con el objetivo de dar coherencia y articulación a un sistema que necesita mayor homogeneidad en términos de calidad en su oferta académica, sin perder de vista, por otro lado, la diversificación institucional. En este contexto, las universidades son las que enfrentan los cambios más sustanciales.

Para Labarrera, Rodríguez y Valenzuela, en la actualidad las IES chilenas, particularmente las universidades, experimentan un “agitado proceso de ajuste” para poder enfrentar los retos que la sociedad chilena, el mercado, las tendencias internacionales y el contexto de la educación superior iberoamericana les imponen. Sin embargo, este proceso ha sido más reactivo que proactivo. El crecimiento alcanzado en las últimas décadas por las universidades privadas, la desordenada oferta académica en el nivel superior, la incorporación de universidades privadas pertenecientes a consorcios extranjeros y



la competencia permanente por captar la matrícula de nuevos estudiantes, hacen necesario el establecimiento de mecanismos de regulación que aseguren la efectividad y calidad de la oferta mencionada anteriormente. En la actualidad, el sistema de educación superior chileno está formado por cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y diversas instituciones de las fuerzas armadas y del orden.

Un aspecto interesante del análisis del caso chileno, es que después de un considerable crecimiento en el número de universidades entre 1993 y 1995, hoy se aprecia una disminución gradual llegando a 61 instituciones reconocidas oficialmente, cifra similar a la existente en 1990. Contrastan los autores estas cifras con el crecimiento observado a partir de los ochenta, cuando en Chile existían sólo ocho universidades (dos estatales y seis privadas). La razón para el cierre de universidades ha sido financiera, al haber existido una oferta mayor que la demanda real de estudiantes. Se han dado casos en que las instituciones pequeñas, al no poder sobrevivir financieramente, son absorbidas por instituciones de mayor tamaño, que ven en esto una forma de crecimiento y desarrollo. En las conclusiones de su capítulo, los autores subrayan que en la actualidad las universidades chilenas se enfrentan a tres fuerzas reguladoras: 1) los sistemas de acreditación que establecen la necesidad de autorregulación de las IES; 2) los sistemas de financiamiento que regulan el quehacer de las universidades públicas, las tradicionales y las privadas, y 3) el mercado laboral con sus requerimientos de profesionales.

El capítulo de Armando Alcántara, “La educación superior en México. Persistencia y transformación de las políticas en el último cuarto de siglo”, es un examen de las políticas desarrolladas en los últimos 25 años, que busca distinguir la evolución que éstas han tenido, así como las que han seguido un curso regular y aquellas que han sido

modificadas. El autor utiliza en su análisis una periodicidad sexenal —característica del sistema político mexicano en su historia moderna. De modo semejante al resto de los casos estudiados en el volumen que se reseña, la educación superior en México ha pasado por grandes transformaciones en su tamaño y complejidad. Para dar una idea del crecimiento del número de IES, conviene señalar que a mediados del siglo pasado existían en el país sólo 39 establecimientos, 31 de los cuales eran públicos. En contraste, actualmente el número de instituciones asciende a más de 2 mil (siendo la mayor parte de ellas privadas), y el sistema público representa poco más de dos tercios de la matrícula total en los niveles de pregrado y posgrado. El número de alumnos asciende hoy a más de dos millones y medio, que representan cerca de la cuarta parte del grupo de edad de 19 a 23 años.

El autor señala que, en la actualidad, el sistema de educación superior mexicano es amplio y diverso, compuesto por universidades tradicionales, institutos tecnológicos, universidades de varios tipos (tecnológicas, politécnicas, pedagógicas e interculturales), centros de investigación, escuelas normales y diversos centros de formación especializada. Asimismo, el crecimiento y diversificación del sistema de educación superior han tenido como fuerza impulsora una fuerte demanda social de estudios superiores, por vía de las instituciones públicas y privadas. No obstante, los aspectos críticos a resolver siguen siendo la calidad, equidad, pertinencia y coordinación del sistema.

Alcántara analiza las políticas de planeación y evaluación iniciadas en los ochenta, y consolidadas desde mediados de los noventa. Estos procesos parecen responder a tendencias globalizadoras ocurridas en muchos países del planeta. Para ello se examina la influencia de los organismos internacionales —especialmente la OCDE— en el diseño e implementación de las políticas de educación superior. El autor subraya que las políticas de planeación y evaluación



implementadas para enfrentar el veloz crecimiento de la matrícula durante las décadas mencionadas, surgieron y se desarrollaron en un contexto caracterizado por fuertes restricciones financieras provocadas por las sucesivas crisis económicas que han azotado a la economía mexicana desde hace más de un cuarto de siglo. El capítulo concluye destacando que la planeación y evaluación han servido como instrumentos para “dirigir y encausar” la marcha de las IES públicas mediante la asociación de dichos instrumentos con el financiamiento extraordinario, y aun con el ordinario. Uno de los resultados más visibles de esa asociación ha sido la disminución o el acotamiento de la autonomía institucional.

Por último, el caso de Uruguay fue revisado por Adriana Marrero y Gabriel Tenenbaum en el capítulo denominado “La educación superior uruguaya de las últimas décadas. Algunos apuntes”. En dicho trabajo, los autores destacan la singularidad de Uruguay: lo reducido de su tamaño y su población, así como contar sólo con una universidad pública. Los autores subrayan que la fuerte tradición en la educación pública uruguaya en el nivel superior, se ha mantenido a pesar del surgimiento de las universidades privadas. Por ello, el empuje privatizador no ha sido muy significativo comparado con lo que sucede en otras regiones. Una muestra de ello es que las universidades privadas —de las que sólo existen cuatro— fueron fundadas apenas en la década de los noventa. A partir de esa década también se han creado instituciones de nivel terciario no universitarias. Por ello consideran que el sistema de educación superior en Uruguay es todavía incipiente, con un proceso de lento crecimiento, aunque sostenido.

Uno de los aspectos que más llama la atención del conjunto de países analizados en el libro es que, con excepción de México, todos vivieron épocas de autoritarismo prolongado. En el caso de los sudamericanos, las dictaduras militares gobernaron por periodos considerables (Argentina: 1973-1986; Brasil 1964-1985; Chile: 1973-1990, y Uruguay: 1973-1985). Por su parte, España y Portugal tuvieron dictaduras unipersonales aún más prolongadas, en el primer caso por 36 años (1939-1975) y en el segundo por casi medio siglo (1926-1933 y 1933-1974). De manera que las décadas de los setenta y ochenta marcaron para estos seis países el reinicio de la vida democrática. En el caso de México, si bien no padeció del dominio de una dictadura militar, y desde la década de los veinte del siglo pasado tuvo elecciones presidenciales de manera regular, su régimen político hubo de flexibilizarse a partir de la década de los setenta. En este orden de ideas, si bien no existen evidencias contundentes ni claras del nexo entre educación superior y desarrollo de la democracia, puede considerarse que la expansión y consolidación de las IES también constituyó un elemento importante para el fortalecimiento de la ciudadanía en los países analizados. Además, los procesos de modernización, primero, y de globalización después, significaron otros impulsos para transformar y ajustar sus sistemas de enseñanza superior. Las vicisitudes, impulsos, resistencias y mediaciones a todos estos procesos pueden verse en mayor detalle con la lectura de este libro. Por ello es altamente recomendable, no sólo para los especialistas sino también para quienes se interesen por los temas de la educación superior. ■

#### Cómo citar este artículo:

Alcántara Santuario, Armando (2010), “Reseña del libro *A educação superior no espaço iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*, coordinado por António Teodoro”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, ISSUE-UNAM/UNIVERSIA, vol. 1, núm. 1, pp. 148-156. <http://ries.universia.net>