

# ESPEJOS EN CONTRASTE

La transformación de la universidad  
en Europa, Asia y América Latina



AXEL DIDRIKSSON TAKAYANAGUI





## ESPEJOS EN CONTRASTE



# ESPEJOS EN CONTRASTE

La transformación de la universidad  
en Europa, Asia y América Latina

Axel Didriksson Takayanagui



Didriksson Takayanagui, Axel

Espejos en contraste: la transformación de la universidad en Europa, Asia y América Latina / Axel Didriksson Takayanagui. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022. 280 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-353-7

1. Universidades. 2. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 378.009

Primera edición: diciembre de 2022.

DR© Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México, [www.iisue.unam.mx](http://www.iisue.unam.mx) Tel. 55 56 22 69 86

D. R.© 2022, Editorial Teseo, Buenos Aires, Argentina

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: [info@editorialteseo.com](mailto:info@editorialteseo.com)

[www.editorialteseo.com](http://www.editorialteseo.com)

ISBN UNAM: 978-607-30-6961-8

DOI: 10.55778/ts877233537

Imagen de tapa: LibroLab ARTAI

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseoPress 143204. Sólo para uso personal

[teseopress.com](http://teseopress.com)

# Índice

Prólogo .....	9
<i>Rubén de Jesús Ibarra Reyes</i>	
Prólogo .....	13
<i>Sandra Torlucci, Daniela Perrotta y Damián Del Valle</i>	
Agradecimientos .....	17
Introducción .....	21
1. La educación superior de Europa: el largo camino de la unidad regional y sus infortunios.....	45
Introducción .....	45
Antecedentes del espacio europeo de educación superior .....	46
Un breve recuento del Proceso Bolonia.....	55
Seis conferencias ministeriales claves para el trazado del Proceso Bolonia .....	58
Cambios de rumbo y ajustes en el Proceso Bolonia .....	68
El debate sobre la vigencia del proyecto europeo de educación superior.....	73
La llegada de la crisis y la desarticulación de las políticas en la educación superior.....	77
La integración como proceso emergente .....	80
Conclusiones .....	98
2. La universidad de clase mundial en Asia: la construcción del liderazgo en las economías del conocimiento .....	103
Introducción .....	103
Japón: corporativismo y mercantilización en la educación universitaria .....	104
El debate sobre la transformación de la universidad en Japón.....	118

Corea: el dominio de la política pública y la innovación desde la universidad.....	131
El despegue coreano .....	135
China: políticas de Estado en la construcción de su liderazgo mundial.....	144
Los proyectos (211 y 985) de universidades de clase mundial.....	151
Acercamientos a la actual educación superior china.....	156
Economías del conocimiento en Asia Pacífico: el papel de las universidades en su contexto de regionalización.....	168
3. La universidad en América Latina: desigualdad e integración regional.....	187
Introducción .....	187
Los indicadores de impacto de la desigualdad .....	187
Los cambios emergentes en la universidad y en los conocimientos .....	192
La construcción de una agenda de transformación para la universidad en América Latina y el Caribe: las conferencias regionales de la UNESCO .....	205
La CRES-2018.....	206
La calidad conceptual y programática de la CRES .....	208
El nuevo escenario y las metas a 2030.....	210
Las metas de los ODS .....	217
Un escenario de contraste.....	221
Conclusiones .....	226
Integración y universidad en América Latina: dinámicas contrapuestas.....	228
Bolonia y el Espacio Iberoamericano .....	238
La larga transición.....	240
Conclusiones y propuestas generales .....	243
Visión y estrategias de cambio para la universidad de América Latina y el Caribe .....	244
Bibliografía.....	257
Siglas/acrónimos .....	275

# Prólogo

RUBÉN DE JESÚS IBARRA REYES<sup>1</sup>

Como herencia milenaria, el concepto de universidad ha ido cambiando y mimetizándose con la historia de las sociedades contemporáneas, en especial en aquellas que se asumen y se desarrollan bajo la democracia y/o en aquellas monarquías constitucionales en las que la participación ciudadana rompe el mito de los súbditos frente a la representación parlamentaria. Por ello no es de extrañar que, del siglo XIX hasta nuestros días, el concepto de universidad tenga un gran peso e importancia vigente para el futuro de las nuevas generaciones, sin dejar de lado el legado humanista, científico y cultural de las *almas mater* en las que se ha gestado el porvenir de las naciones, tanto para los propios como para los foráneos.

Si bien desde la Academia de Platón en la Atenas de la Grecia Antigua, o incluso mucho antes con las culturas pre- y mesopotámicas, se registran antecedentes de la prioridad que tenían los espacios para la formación en conocimientos básicos y complejos, tales como el desarrollo matemático, la escritura, la astronomía, la medicina, la cosmogonía, la ingeniería y la agricultura, que recaían en el funcionamiento que las personas debían tener en dichas estructuras sociales, sin embargo, no sería hasta el siglo XI que se integra el concepto de universidad más contextualizado a nuestro tiempo, que coincide con el *boom* renacentista, enfocado en el estudio teológico y la filosofía, disciplinas que incluían en sí diversas áreas del conocimiento que ahora sin miramientos podemos identificar.

---

<sup>1</sup> Rector de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ).

Sin duda, abordar la historia y el impacto que la figura de las universidades ha tenido en la cronología de la humanidad es una tarea relevante y titánica, pues las máximas casas de estudio se mimetizan con el acontecer sociopolítico y cultural de las sociedades en las que están inmersas, de manera que para conocerlas se tiene que analizar profundamente sus memorias, así como las de sus protagonistas, a fin de entender las innovaciones y aportes de modelos educativos consolidados o modificados a través del tiempo. Estos aspectos centrales son abordados con un amplio dominio y meticulosidad en esta obra, titulada *Espejos en contraste. La Transformación de la universidad en Europa, Asia y América Latina*, como aporte de su autor, Axel Didriksson Takayanagui.

El recorrido que ofrece Didriksson en seis apartados, extraordinariamente documentados, permite que como lectores ahondemos en los modelos que se consolidaron, que heredaron y asumieron los antepasados latinoamericanos de Europa, la madre de la figura de la universidad; de Asia con la combinación de su historia, creencia, culturas, encabezadas por la disciplina y el rigor que hoy en día las coloca como las economías líderes de nuestra actualidad, y ello se contrasta con la conformación de la universidad en América Latina, en el marco de las desigualdades y complejos contextos que aquejan aún a nuestros pueblos.

El vasto bagaje que presenta el autor desde la “Introducción” dota de antecedentes de rigurosa pertinencia para el debate actual, pues abre las interrogantes básicas de dónde partimos para comprender a dónde vamos. En el capítulo 1: “La educación superior de Europa: el largo camino de la unidad regional y sus infortunios”, retoma las bases occidentales tan presentes en los modelos y fundación de los institutos científicos y literarios desde una perspectiva latinoamericana. En el capítulo 2: “La universidad de clase mundial en Asia: la construcción de su liderazgo en las economías del conocimiento”, se reflexiona sobre la tradición oriental frente a la occidental, así como el modelo que

ha impactado en el desarrollo de dicha zona del orbe. Por último, en el capítulo 3: “La universidad en América Latina: desigualdad e integración regional”, en el “Epílogo: la fractura de la pandemia”; y en las “Conclusiones y propuestas generales”, se aterriza en el contexto preciso de nuestra realidad cercana y actual.

El viaje al que nos conduce *Espejos en contraste...* obliga a llevar el análisis y la comprensión introspectiva a la comparación de la realidad a la que las universidades se enfrentan hoy en día, situación de la cual la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas” no está exenta. Sin embargo, la comparación incita a la iniciativa por mejorar la estructura macro, meso y micro de nuestras instituciones educativas, obedeciendo a la naturaleza propia del dinamismo que representa el concepto de universidad.

Sin duda, esta obra se inserta en una discusión vigente y muy relevante sobre el futuro de la educación de México y América Latina, por la responsabilidad de la formación del pensamiento de la juventud y de las generaciones que van tomando el relevo en nuestras sociedades y que requieren ser integradas, formadas y contempladas.

Seguro estoy de que el aporte y rigor científico de Axel Didriksson Takayanagui no queda a deber al debate y la deliberación a favor de la universidad a la que todos aspiramos y que refleje la base de una mejor humanidad con igualdad, libertad, democracia, inclusión, interculturalidad, pertinencia y compromiso social.



# Prólogo

SANDRA TORLUCCI, DANIELA PERROTTA Y DAMIÁN DEL VALLE<sup>2</sup>

Pensar la universidad en los escenarios global y regional desde una perspectiva crítica, emancipadora y atenta a derechos es el hilo conductor de este libro que condensa tanto la obra académica y los aportes de investigación de Axel Didriksson Takayanagui como también su vasta trayectoria política en diferentes organismos nacionales e internacionales para la educación superior. Así, el autor nos propone abordar las transformaciones de la universidad en Europa, Asia y América Latina en perspectiva histórica para analizar en profundidad las tendencias de cambio de los últimos treinta años, momento en el cual a nivel global la lógica empresarial y economicista penetra y presiona cada vez más a las instituciones universitarias, sus actores y actrices.

La problematización central de este trabajo consiste en documentar y revisitar en profundidad los modelos en pugna por la definición de universidad, especialmente la disputa entre la consideración de la universidad como un bien público y un derecho humano, frente a otro que prioriza la vinculación sumisa con el mercado y la economía. En este clivaje, el autor se posiciona -conforme su propia ideología y trayectoria de movilización y activismo universitario- en el colectivo académico y político que sostiene que “la universidad está y debe seguir estando ubicada como un bien social y público, como una institución que garantiza un derecho humano fundamental a una educación con calidad y de pleno acceso, gratuita y autónoma”. Además, este posicionamiento también cuenta con la explicitación en el

---

<sup>2</sup> Universidad Nacional de las Artes.

propio texto de los objetivos del autor: no se trata solamente de documentar transformaciones y mostrar las diferentes coaliciones de agentes, sus intereses y las ideas que proyectan sobre lo que la universidad debe ser. Al contrario, todo este proceso de investigación es tributario de una finalidad manifiesta a la que se orienta el ejercicio analítico-reflexivo: mostrar el rol sustantivo de las universidades respecto del desarrollo de los pueblos, entendido desde su integralidad como desarrollo económico-social y sustentable. Los modelos de universidad, por lo tanto, no son ajenos a las diferentes propuestas por la construcción de sociedades más inclusivas, tanto en los ámbitos de los Estado nación como de las comunidades regionales e internacionales.

Este propósito y esta forma de documentar y analizar procesos de cambio en las instituciones universitarias se reflejan en la selección de problemas y la forma de abordarlos en la estructuración de este libro: para comenzar, hay un fuerte planteamiento teórico que abreva en los estudios de educación superior internacional comparada y se nutre de diferentes disciplinas (como la sociología del conocimiento, la sociología de la educación y la economía política internacional). Luego, la presentación se divide en tres grandes secciones: se da inicio con Europa Occidental, una decisión basada en rastrear el nacimiento y desarrollo a lo largo del tiempo de esta institución -la universidad- para presentar el caso del espacio único europeo de educación superior y cómo este por un lado presionó a otros espacios regionales por su emulación pero que, en los últimos tiempos, ha dado muestras de agotamiento y descomposición. En segundo lugar, se presentan casos de diferentes países de la región de Asia Pacífico, especialmente Japón, Corea y China, bajo la premisa de constatar y problematizar las transformaciones recientes en el discurso y las políticas para la universidad. Aquí es central y notorio la diseminación de la categoría de “universidades de clase mundial” como elemento de presión para modificaciones en otras latitudes. Finalmente, el tercer bloque de indagación es el caso de América Latina y

el Caribe, región que cuenta con experiencias innovadoras de universidad y desde donde se han desplegado diferentes instancias de movilización por la defensa de la universidad como bien público y social, y derecho humano fundamental. La puja por la definición del modelo de universidad y las acciones creativas promovidas por la articulación de actores y actrices políticas, universitarias y pluriversitarias que ha dado esta región son de vital importancia para construir cotidianamente proyectos de universidad inclusivos, solidarios, feministas y ambientalmente sustentables.

En este recorrido por la región latinoamericana y caribeña, tal como lo presenta el autor, se destacan las realizaciones de las Conferencias Regionales para la Educación Superior (CRES) de La Habana, Cartagena y Córdoba (1996, 2008 y 2018, respectivamente), en cuyas declaraciones se cristalizan las definiciones por un modelo de universidad situado, autónomo, decolonial y feminista; donde la definición y la defensa del derecho a la universidad se articula con el derecho al conocimiento -explicitando las diferentes formas de producción de conocimientos, tanto académicos como artísticos, científicos y de saberes ancestrales- y, especialmente, con el derecho de los pueblos al desarrollo. Estas conceptualizaciones, pero también la forma en que desde la región se establecen las articulaciones para la puja política por la definición de qué universidad para qué nación-región-comunidad internacional, son innovadoras a nivel global y entran en diálogo con aquellos actores y aquellas actrices en diferentes lugares del mundo que persiguen los mismos objetivos de emancipación e igualdad.

Este libro documenta, analiza y nutre estos diálogos y formas de construcción política, y sale a publicidad en un momento especial: luego de haber transitado una pandemia global que ha mostrado la exacerbación de las tendencias mercantiles y las formas más capilares de penetración en los sistemas e instituciones universitarias -que Axel analiza a modo de epílogo- y en el marco de la realización de la conferencia mundial de educación superior de UNESCO

de 2022. Por lo tanto, este es un libro que llega a lectores y lectoras en el momento justo, que presenta problemas complejos de manera clara y ordenada, que contribuye a la discusión política y que, especialmente, refleja la trayectoria de un autor que ha sabido combinar su práctica investigativa con su activismo político por la defensa del derecho a la universidad. Axel así nos deja un libro que será clásico de esta época que nos ha tocado transitar y de la que hemos sido partícipes.

## Agradecimientos

Para el desarrollo de esta investigación, se contó con el apoyo de diversas instituciones, profesores e investigadores, a quienes deseo expresar mi más sincero agradecimiento por su enorme calidez, hospitalidad y comprensión respecto de la dimensión del trabajo que se planteó primero como proyecto y luego como propuesta de estancia en distintos países, en donde, en todos, fui acogido y apoyado.

De manera especial, esto ocurrió en el Instituto para los Países en Desarrollo (Institute for Developing Economies, IDE), de Japón, a través del Dr. Akio Yonemura, quien respaldó y gestionó mi estancia en este su instituto de trabajo, me ofreció instalaciones modernas y cómodas, una biblioteca muy completa especializada en los países de Asia, me procuró un acomodamiento muy respetable y accesible, y un ambiente de trabajo que me permitió discutir con los colegas del IDE mis principales tesis y, por supuesto, obtener de ellos recomendaciones muy puntuales, con expertos que han trabajado el tema de los países del Asia Pacífico, sobre todo desde una perspectiva económica, desde hace varias décadas y años. Mi estancia en el IDE y la gestión del Dr. Akio Yonemura hicieron posible que pudiera viajar a importantes universidades de Japón, impartir conferencias y seminarios que me permitieron establecer lazos académicos de gran calidad y eficacia con los principales grupos de expertos e investigadores de la educación superior tanto de Japón como de Asia. Mi agradecimiento personal para el Dr. Yonemura y sus magníficas atenciones, que hicieron posible mi estancia de estudio en Japón, así como el reconocimiento de la fraternidad y generosa condescendencia hacia mi persona.

En China, conté con el apoyo de la Oficina de la UNAM en ese país, dirigida por el Dr. Guillermo Pulido

González, quien con su amplio conocimiento de las relaciones interinstitucionales a nivel de gobierno y universitarias de esa nación, organizó un programa de trabajo muy intenso durante mi estancia en la ciudad capital, que incluyó una entrevista con altos dirigentes del Ministerio de Educación, de investigadores de la Universidad de Pekín, amén de las facilidades que me fueron ofrecidas para trabajar en la Biblioteca Nacional, magníficamente organizada y afable para los estudiosos extranjeros. Mi agradecimiento personal al Dr. Guillermo Pulido por sus atenciones y por su amistad, con identidad de verdadero universitario.

En Europa, se me ofrecieron diversos apoyos puntuales y uno en especial que me permitió alcanzar los objetivos de mi trabajo de investigación de manera muy provechosa. Mi pertenencia a la organización The Global University Network for Innovation (GUNI) me facilitó el traslado y la participación en distintos eventos en donde pude tomar nota del debate interno respecto de los procesos actuales que se discuten en esta región. Desde allí, me pude trasladar para realizar estancias cortas pero muy productivas en Estocolmo, Suecia, en Copenhague, Dinamarca, y Oslo, Noruega.

La estancia más larga en Europa la realicé en la Universidad de Leuven, Bélgica, con el apoyo del Dr. Marteen Simons, investigador del Instituto de Investigaciones Pedagógicas de esa universidad, quien realizó las gestiones necesarias para contar con un magnífico alojamiento, con todas las facilidades para mi trabajo académico en su instituto, así como con un acceso irrestricto a las bases de datos y la bibliografía de su magnífica y emblemática biblioteca, de gran belleza e historia, que me permitió estar, precisamente, en el centro de la actividad de la discusión de los cambios en los sistemas de educación superior de Europa, siendo Bélgica el lugar en donde se concentran, de manera institucional, los centros y espacios en donde se definen las políticas regionales y subregionales, universitarias e interinstitucionales de la Unión Europea. Mi muy especial agradecimiento al Dr. Simons por su acompañamiento y apoyo.

En América Latina y el Caribe, siendo esta región en donde he desarrollado buena parte de mi trabajo académico y organizativo desde la UNAM, el IISUE y la Cátedra UNESCO, que coordino desde 1995, las facilidades para llevar a cabo los desplazamientos y los soportes institucionales para realizar mi proyecto académico fueron mucho más cercanos y colaborativos. En especial, debo agradecer la enorme solidaridad y fraternidad que me brindó la Universidad Nacional de Educación (UNAE), de Ecuador, en particular su rector, el Dr. Freddy Álvarez, para estar presente en diversas actividades y congresos que me permitieron recoger los términos del debate actual en la región de manera puntual y protagónica. Asimismo, agradezco al rector de la Universidad Nacional de Córdoba, el Dr. Hugo Juri, quien amén de su generosidad al hacerme investigador distinguido de esa universidad emblemática, me permitió ser parte protagónica de los trabajos de la CRES-2018, organizada por el IESALC-UNESCO, así como formar parte del equipo redactor de su Declaración Final. En Argentina, conté con el apoyo de CLACSO, con la activa colaboración de la Dra. Daniela Perrotta, así como de la Universidad Nacional de las Artes, con su rectora, la Dra. Sandra Torlucci y su director de formación docente, el Dr. Damián del Valle, para confluir en eventos centrales de la discusión regional sobre la transformación y el futuro de la universidad en América Latina y el Caribe.

A todas ellas y ellos, mi más sincera gratitud por hacer posible llevar a cabo un trabajo de investigación que abarcó alrededor de 15 países, que tuvo que superar burocracias que cerraron la posibilidad de realizar una investigación comparada, como la que fue planteada, en diversos momentos y lugares, pero que al fin y al cabo pudo lograrse.



## Introducción

No existe universidad alguna que no se refleje en otra u otras, a veces de lugares lejanos o sin una aparente similitud en sus desarrollos, ya sea por sus orígenes, por su historia identitaria de referencia milenaria, o porque se busque emular algún modelo que aparezca como óptimo o funcional en un tiempo determinado; todas las universidades del mundo se reflejan entre sí, como espejos en contraste. Se miran, se reconocen mutuamente como instituciones sociales y educativas, de conocimiento, de arte, de cultura, con una expresividad casi única que se ha venido diluyendo en el tiempo.

Estos encuentros de múltiples reflejos hacen que sus imágenes se asemejen o se contrasten en un calidoscópico laberinto sin fin, y que todas ellas se enlacen en una sola dimensión de similitudes y objetivos que entre sí se reconocen como sus principios y funciones esenciales, a pesar de sus diferencias temporales o espaciales, a menudo tan distantes que la analogía puede hasta llegar a perderse por absurda. En sus recovecos, vuelven a reflejarse tan pronto pueden volver a mirarse entre una(s) y otra(s).

Desde sus orígenes, la universidad pudo constituirse como un espacio distinto a las otras instituciones como representativas de un Estado nacional, de una determinada región o de un conglomerado de países. Esto la ha diferenciado del Estado o de sus gobiernos, de la Iglesia y sus reconocidas influencias originales, de los partidos políticos o de las organizaciones propias de la sociedad. Desde la época medieval, considerada como un punto de partida de su existencia, hasta las siguientes fases de su desarrollo que llegan al presente, la universidad se ha podido ubicar como una institución social y cultural de características propias que en el mundo se reconocen y se emulan, se le otorgan

recursos, públicos o privados, para que pueda seguir existiendo como tal, se la fomenta por su labor específica en la sociedad o en la economía, y se la venera o también se la constriñe y reprime, cuando así se presenta ante algunas circunstancias políticas o de guerra. Asimismo, de manera más reciente, se la redefine de forma casi completa para ser reconvertida en una empresa, en una industria o en un sector de producción de un valor que se ha vuelto inconmensurablemente extraordinario, como nunca en su historia: ser parte de una maquinaria global y un sector de servicios que produce conocimientos; y aunque siempre esto lo haya hecho, desde que ha existido, nunca en las dimensiones y en la calidad con que ocurre en la actualidad.

Las diferentes fases en las que se ha presentado la transformación de la universidad han tomado su tiempo, largo, muy largo. Para que la investigación pasara a ser una misión junto con la enseñanza (en algunos países se las denomina funciones sustantivas) transcurrieron cuatro siglos; para que lo que en algunos países se llama tercera misión, la innovación (que en otros, como en América Latina, se consideraría como la cuarta fase, porque la tercera estaría ubicada en la difusión y/o extensión de la cultura), pasarían otros cuantos siglos, y aún existen instituciones de educación superior y universidades que no la contemplan en su esquema de organización académica ni administrativa, así que el cambio tiene, en esta institución social y cada vez más económica, su propio ritmo y se toma su tiempo con harta paciencia.

La universidad actual tiene poco que ver con el concepto medieval de universidad, como *universitas magistrorum et scholarium*, que se entendía como corporación de maestros y alumnos para lograr un fin común, no solo por su pasado religioso, sino también por su orientación oscurantista, enraizada en el siglo XIV. Para entonces existían ya las escuelas brahmánicas en Asia, así como otras que formaban a los empleados y directivos de los gobiernos con base en

las enseñanzas de Confucio, y también el Liceo y la Academia de los griegos y la Escuela de Alejandría en Egipto, la Escuela Islámica Al Karouine en Marruecos (año 859), la Escuela Médica Salernitana en Italia (año 870) y la Escuela Hunan en China (año 976). Bolonia se constituyó en 1088 por los estudiantes, y de allí París, Oxford, Cambridge y otras universidades. Se considera como la más antigua la Universidad Al Azhar de Egipto, pues fue creada en el año 957, con grado y posgrados reconocidos en todo el mundo islámico; continúa siendo una de las más prestigiadas en el mundo islámico.

Para 1500, se calcula que existían en Europa unas 70 universidades con estudiantes de varios países. Para América Latina, el modelo universitario de referencia fue el de la Universidad de Salamanca (creada en 1218), como Colegio Mayor y luego como universidad, en 1254. Las primeras de sus copias fueron las de Lima y México (1551), como pontificias y reales, mediante bula papal y cédula real.

La influencia del conocimiento científico en las universidades se da hasta los siglos XVIII y XIX, cuando pasan a tener un carácter público derivado de la influencia de la Revolución francesa y sus principios de libertad de pensamiento y de igualdad, libertad que requería de una educación libre y abierta, y que luego se moldea, bajo la influencia napoleónica, con sus réplicas en América Latina, tal como se reproduce en las universidades de Bogotá, Cauca y Magdalena, en Colombia, y Venezuela, todas como pontificias. Su función principal era la docencia y solo recién en el siglo XIX se incorpora la investigación como objetivo de las universidades, bajo la influencia del positivismo, y las tres etapas de pensamiento de Comte: teológico, metafísico y científico.

En Estados Unidos, las primeras universidades fueron las ocho privadas que hoy constituyen la Liga de las Hiedras (The Ivy League): Harvard (1636), Yale (1701), Pensilvania (1740), Columbia (1754), Brown (1764), Dartmouth (1769) y

Cornell (1865). Las públicas surgen bajo la jurisdicción de los estados, como la Universidad de Virginia y el MIT. (Jairo, 2014 :116).

Sin embargo, desde los noventa del pasado siglo hasta nuestros días, la dinámica de los cambios en las universidades se ha venido acelerando e imponiendo como una condición de sobrevivencia, de diferenciación y de resurgimiento de nuevos modelos universitarios en todo el orbe. Para algunos autores, esto no se comprende como un cambio interno o autogenerado, sino impuesto desde afuera, ya sea por intereses corporativos, de mercado o por políticas de Estado que están desdibujando lo que se comprendía como las funciones o misiones básicas de la universidad, para constituirse en una institución distinta; por ejemplo, como parte de un triángulo indisoluble de funcionamiento para fines económicos, como una empresa académica capitalista o, para otros, como un proceso que tendrá como fin la desaparición de la universidad misma.

Los términos respecto del debate acerca del cambio en la universidad están en el centro de este trabajo, sobre todo los referidos a la constitución o reconstitución de los tipos y modelos de universidad que se están conformando en distintas regiones del mundo durante las últimas cuatro décadas y, especialmente, en lo que va del presente siglo.

A pesar de las diferencias que pueden encontrarse en los movimientos y ciclos de desarrollo y de crisis que se han vivido en el mundo contemporáneo, las universidades siguen reflejándose entre sí como similares, como pares institucionales, aun con sus enormes contrastes por región, por país, por institución o por su determinada relación con la sociedad, con sus distintos gobiernos y Estados, y con la economía.

En este periodo de análisis y de investigación (cuyo corte se ubicó, por razones que se explican al final de este trabajo, a finales de 2019 y con la llegada de la pandemia del Covid-19), se plantea la tesis de que las universidades

estudiadas, desde una perspectiva comparada regional, se debaten entre dos modelos esenciales: el que considera su relación con la sociedad desde la perspectiva de ser una institución de bien público y un derecho humano, frente a otro que da prioridad a su relación con el mercado y la economía. Entre estas dos visiones y modelos se debate, de manera inclemente, entre diferentes corrientes de autores y de escuelas de pensamiento, y entre las distintas maneras en las que estos tipos o modelos institucionales se recrean, se desdibujan, adoptan modas y tendencias o se reconstituyen, se recrean y aun se crean bajo nuevas plataformas organizativas y académicas, en donde el autor se ubica entre los que sostienen que la universidad está y debe seguir estando ubicada como un bien social y público, como una institución que garantiza un derecho humano fundamental a una educación con calidad y de pleno acceso, gratuita y autónoma.

El propósito de este estudio es analizar las tendencias actuales de cambio en las universidades, sobre todo las de carácter público, en contextos distintos, tanto en el nivel institucional como en el nacional y el regional, en universidades o en tendencias de redes y de colaboración que han sido seleccionadas respecto de sus principales orientaciones de transformación:

- por ser demostrativas de un liderazgo en sus orientaciones y opciones de sus cambios;
- por su gran impacto social y educativo;
- porque son un referente de modelos de gran transformación y son consideradas por las políticas públicas de referencia como fundamentales para orientar el desarrollo de los sistemas educativos de educación superior de cada país o región, y
- por ser parte crucial de lo que se considera para cada caso como una sociedad del conocimiento o que contribuyen de manera decidida a un nuevo desarrollo, sobre todo de tipo económico.

Desde una articulación de distintos enfoques teórico-metodológicos de carácter interdisciplinario<sup>3</sup> que se han adoptado en este estudio, se aborda la universidad como una institución social que está presentando radicales y profundos cambios en sus estructuras organizacionales y de gobierno, en sus plataformas pedagógicas y curriculares, en la composición de sus cuerpos académicos y estudiantiles, y en la perspectiva de su impacto tanto local como nacional e internacional, en un horizonte que va de los años ochenta del siglo pasado a la actualidad.<sup>4</sup>

En este periodo, la vida de las universidades está promoviendo y trasmutando sus imágenes sociosimbólicas, su pasado histórico y sus referentes de identidad epistémica; la configuración de sus distintas maneras de gestionar la producción y transferencia de los conocimiento que produce; las interrelaciones entre sus principales actores, sobre todo de índole académico; sus procesos de enseñanza y de aprendizaje; sus relaciones entre la docencia y la investigación. Asimismo, se encuentra necesitada de promover la incorporación de actores y sectores que generen una gran cantidad de demandas e intereses hacia ellas, en particular los que representan a las distintas y variadas políticas públicas

---

3 Se utiliza la definición de “interdisciplinariedad” que ha adoptado la League for European Research Universities (LERU): “A low degree of openness, interactions, and integration are typical for disciplinaryity, while a progressive de-compartmentalisation of knowledge characterises multi-, inter-, and transdisciplinarity. Multidisciplinarity refers mainly to a sequential analysis of a problem by disciplinary experts with the interactions between them. Growing interactions and efforts to integrate disciplinary insights lead to interdisciplinarity, with a scientific added value for the involved disciplines. Finally, in transdisciplinarity interactions are extended outside academia to solve problems of societal importance through integration of knowledge from different actors... Within the terms defined above, ‘interdisciplinarity’ is the most widely used, and represents, in addition to a specific form of collaboration, the broad umbrella for designating the collaboration between disciplines” (2016). *Interdisciplinarity and the 21st century research-intensive university*. LERU, Leuven.

4 Este estudio tuvo como corte el periodo de referencia, aunque los años en los que se pudo alcanzar la documentación van de 2017 a 2020 en algunos casos.

por parte de Estado o de los diferentes gobiernos desde la perspectiva de la localización definida y cambiante del uso y manejo de sus recursos económicos y materiales, tanto como los que están relacionados con las cadenas de valor económicas de la producción y distribución de un determinado conocimiento hacia las empresas o los mercados, tanto en el nivel nacional, regional como en el internacional.

El tema, como se puede comprender, se concentra en los cambios recientes en una de las instituciones consideradas como de las más conservadoras que existen hasta nuestros días y que quizá es la única institución que goza de la mayor legitimidad ante sus pares históricos como la Iglesia, el Estado, los partidos políticos o los conglomerados de representación ciudadana, porque estos estamentos han entrado desde hace ya algunas décadas en una tendencia de deslegitimación e irrelevancia de su pasado y de su raigambre, con antecedentes que pueden contarse por milenios, siglos o décadas, pero que siguen reproduciendo sus principios y valores decimonónicos, estando activos a la distancia y en su privilegiado posicionamiento político, social, ideológico o económico. La Universidad, la que presume de una mayúscula, y por encima de todos ellos, sigue estando vigente, legitimada, y ahora goza de una peculiar importancia económica, por arriba de su tradicional condición de bien social y de carácter público.

La identificación e interpretación de las tendencias-espejo que ha alcanzado a preservar la universidad con su realidad actual, pero sobre todo la explicación de las coyunturas y causalidades que se están presentando en sus proceso de transformación, son consideradas como los principales ejes de análisis de este trabajo, y son abordadas desde un marco conceptual que busca explicar y analizar el rumbo y la orientación de los cambios que están ocurriendo en las universidades consideradas como emblemáticas, en las autodenominadas “líderes”, en las consideradas “nacionales”, o en las que se han organizado en redes o asociaciones de gran impacto regional o mundial; a tal grado que,

como se sostiene, durante el periodo de casi cuatro décadas, estas instituciones, las selectas y no todas, han mutado, se han reorganizado o transformado en su totalidad o en partes destacadas, y sus estructuras institucionales presentan procesos de descomposición-recomposición -de sus antiguos modelos hacia otros- que aparecen como un referente de escenario-espejos deseables aún (como la constitución de modelos denominados “universidades de clase mundial” [World Class Universities, WCU], “innovadoras”, “emprendedoras”, “líderes” [*Flagship Universities*], o de “bien público y social y un derecho humano fundamental”), que representan las tendencias irreversibles de cambio que las posicionan como universidades de alto ranqueo mundial, referentes por su compromiso social territorial, o por sus capacidades de innovación académica, y porque han empezado a ser diferentes de su pasado o de sus orígenes y apuntan, desde sus acciones y reacciones, hacia el porvenir.

Incluso algunos autores, como se verá, han empezado a dar cuenta de que estos cambios están conduciendo a un escenario de tal importancia que la universidad está en vías de desaparecer; algunos otros la consideran “en ruinas”, porque ha trasmutado hasta hacerse irreconocible respecto de aquella institución que cargaba encima miles o cientos de años de existencia, o bien porque está en proceso de una redefinición profunda y aún no se sabe bien a bien su apariencia de futuro.

El análisis que se presenta en este libro se concentra en la comparación de modelos universitarios que muestran tendencias similares de cambio en contextos distintos, con una selección de componentes conceptuales que dan cuenta del impacto de estos cambios y de las características formales e institucionales que se muestran en su complejidad, en tres regiones del mundo, a saber: Asia Pacífico, Europa Occidental, y América Latina y el Caribe.

La base de datos, documentos, artículos y estudios que se sistematizaron y organizaron comprende materiales oficiales y de política pública, propuestas normativas y

programáticas, opiniones que surgieron y dan cuenta del intercambio de información con expertos e investigadores, entrevistas con funcionarios y directivos de redes y asociaciones, y la recopilación de una amplia bibliografía que busca dar cuenta del estado del arte y del debate actual sobre los distintos ejes temáticos y analíticos seleccionados.

La perspectiva teórica del trabajo se compone de enfoques y conceptos que articulan una visión interdisciplinaria que abarca distintos abordajes generales y emergentes sobre las tendencias de cambio tanto en el nivel global como en el regional, desde la economía política del conocimiento, la organización y la gestión de la vida académica e institucional, sus procesos de localización de recursos materiales y financieros, la exposición crítica de programas y políticas públicas, y la perspectiva crítica sobre la manera como se están constituyendo nuevos espacios sistémicos de investigación e innovación, tanto de nivel comparativo como prospectivo.

La principal tesis que se sostiene en este trabajo es que la universidad ha pasado de su diversificación a la constitución de sistemas complejos denominados de “educación superior” o “terciaria”, hacia modelos de innovación o de referencia con el mercado o las empresas privadas, en espacios de regionalización o de subregionalización, otros más de referencia prospectiva o programática de una sociedad plural e intercultural o de bienestar social, en distintas facturas y caracterizaciones, que mantiene su raigambre de *denominación de origen*, la “universidad”, pero que se presenta en el marco de procesos de descomposición y recomposición interna y hacia afuera, en conglomerados de gran alteridad, en variaciones y niveles que iremos definiendo a lo largo del trabajo, en una perspectiva comparada e internacional. Las universidades se imitan entre sí y se asemejan, pero también de distinguen como originales entre todas, abismalmente.

Debe subrayarse, sin embargo, que este proceso de *descomposición-recomposición* no tiene connotaciones negativas

(no se trata de que la universidad esté en vías de pudrirse, o que padezca de una enfermedad incurable, y que luego renazca de sus cenizas), sino político-económico-institucionales, que expresan un fenómeno relacionado con una constante de redefinición epistemológica e institucional en su relación con la sociedad, con el nuevo valor económico y cultural de los conocimientos, con la organización de la vida académica respecto del interés público y con sus cambios de fondo, que reflejan su nueva articulación con los intereses del Estado, de la sociedad y de la economía.

Se trata, para ubicarla en una imagen que ha cobrado gran relevancia dada su puntualidad simbólica en el actual estado de cosas, de que la universidad se encuentra sumergida en una condición *líquida* (Bauman, 2007), que se diluye en el tiempo y que se mezcla en un tipo de sociedad que se polariza y vive en una condición de riesgo permanente (Beck, 1998), aunque esa novel identificación no apunte siempre, o casi nunca, a un escenario deseable, sino a la profundización de los actuales niveles de desigualdad y violencia.

La esperada contribución de este estudio es la de mostrar un panorama comparado e internacional sobre el debate actual del estado de la discusión sobre la pertinencia y el impacto de los nuevos modelos de universidad que están emergiendo, en este proceso de descomposición o *liquidez*, o bien de supercomplejidad (Barnett, 2002), que rebasa una narrativa meramente descriptiva o meramente coyuntural, porque la tenencia obliga a asumir una postura crítica frente a esta fenomenología abigarrada de contextos e instituciones, y que pueda aportar a la reflexión sobre una urgente redefinición de la política en la educación superior, la ciencia y la tecnología, los conocimientos y los distintos regímenes académicos, sobre todo desde México y algunos países de América Latina y el Caribe, en primera instancia, pero también en los niveles inter- e intrarregional.

Desde los diversos enfoques que se han adoptado para comprender la complejidad del fenómeno al que se ha

hecho referencia, destacamos que el presente estudio procura resaltar la importancia de los métodos de educación superior comparada e internacional, para los casos de referencia y de otros tantos más, y que incluso debería decirse que ahora resulta simplemente un referente teórico y metodológico indispensable y permanente.

En una sociedad globalizada, pero también dividida y fracturada por innumerables intereses y conflictos de clase, trabajar con conceptos que ayuden a articular e interconectar distintas realidades resulta en extremo importante, porque al tiempo que se presentan problemas comunes en sistemas de educación superior, así como agendas compartidas en las regiones que se estudian, las respuestas regionales, nacionales o locales varían a menudo grandemente y deben ser tocadas desde ambos sentidos, en una dialéctica que haga posible ver el todo y sus partes. Verse a través de uno o de varios espejos genera resistencias, pero también comparaciones.

Históricamente, la educación comparada de nivel regional ha venido cobrando vigencia y, como se deduce, cuenta ahora con corrientes de pensamiento, enfoques y métodos tan variados como se pueden encontrar referentes en cada país o en cada contexto de aplicación; así, existen organizaciones y asociaciones de todo tipo, incluyendo una poderosa asociación internacional que comparte el interés de miles de estudiosos en temas de educación comparada.

Este enfoque metodológico y teórico tiene vigencia en innumerables estudios de tipo multi- y transdisciplinario, dado que los contextos de aplicación requieren abordajes diversos e interconectados, lo que hace necesario trabajar con enfoques, métodos y lenguajes distintos. Esto hace referencia a una capacidad del investigador cada vez más colegiada y sobre todo de apertura de miras académicas de alta complejidad.

Para el caso, nuestro objetivo comparado e interregional es la universidad actual. Este tema tiene ahora una particular relevancia dado que la universidad -en su sentido clásico-,

tiene un componente integral de formación-investigación-innovación, y es la que mejor representa la articulación con la demanda de conocimientos y de relaciones con la economía, el poder y la sociedad.

Así, en este trabajo se destacan casos de universidades que, por su composición y organización, se articulan a procesos de integración en bloques regionales que aquí se presentan, desde sus características particulares y aun diferenciadas: el de distintos países de Asia Pacífico, de la Unión Europea (occidental) y de América Latina, en especial en su parte continental.

El estudio de los casos de *integración regional* ha cobrado notoriedad desde los ochenta del siglo pasado y en especial desde la conformación de organismos, asociaciones y redes de cooperación y organización colaborativa, horizontal o inter- o no gubernamental, tal como se hace referencia a lo largo de este trabajo para cada caso.

Los enfoques diversos sobre la integración regional, a menudo confundidos con los de internacionalización o de globalización -que son coexistentes o a veces chocantes o contrastantes-, deben tener una clara delimitación teórica y metodológica. En el presente trabajo, las temáticas de abordaje se concentran en los procesos de integración regional en donde participan de manera protagónica las universidades.

Los procesos de integración en las distintas regiones cuentan con organismos intergubernamentales, redes, asociaciones o ligas, clústeres, empresas o espacios de cooperación horizontales o verticales, y que, por supuesto, tienden a tomar decisiones -gubernamentales, institucionales o no gubernamentales- relacionadas con la internacionalización de sus procesos, aunque esto no sustituye el espacio construido en los niveles local/regional, porque es allí en donde se toman las principales decisiones y se construyen sus principales organismos, sus políticas y sus actores de relación gubernamental o no gubernamental y, en última instancia, sus estructuras de poder.

Estas estructuras de poder o de negociación pueden propiciar, y de hecho esto constituye su dinámica particular, cambios bruscos o de diferenciación en el tiempo, pero esto no reduce su importancia, sino el interés que va alcanzando su especificidad porque se inserta, y ello es central, en un contexto de realización y de aplicación de sus corrientes de pensamiento integracionistas, dando sentido y contenido a los procesos originales que se presentan y que explican muchos de los componentes de análisis de la relación de las universidades en complejos espaciales y territoriales de integración, altamente representativos de la época actual.

Poco podría explicarse si no recurriéramos a este enfoque sobre los procesos de articulación que ocurren de manera regionalizada. Sin este enfoque conceptual, que entremezcla lo nacional con lo regional y viceversa, en donde se articulan nuevos actores y comunidades, redes y plataformas asociativas, sobre todo importantes en el ámbito de la producción y la innovación en los conocimientos, de la ciencia y la tecnología, la capacidad de comprensión de los fenómenos de cambio en las universidades sería muy pobre y limitada.

Para el caso, *los procesos de integración* son entendidos por encima de sus particularidades de tipo macroeconómico, por ejemplo en el espacio de educación superior de Europa, o bien en los diversos acuerdos multilaterales, regionales o subregionales latinoamericanos (como los diferentes acuerdos de Libre Comercio o el MERCOSUR), o los pactos económicos y educativos de los países de Asia, en donde se ubica el papel de las universidades en la producción y transferencia de aprendizajes y conocimientos. El foco de atención, entonces, está centrado en el papel de la universidad en estos procesos de integración para generar un valor agregado económico vía la producción y transferencia de conocimientos que, como se verá, están siendo muy relevantes.

Los procesos de integración que aquí se abordan son, todos, específicos y originales, y no pueden imitarse, pero sí reflejarse entre ellos. Esto abre, por supuesto, una brecha

teórica que en parte es abordada en este estudio, pero hace pertinente mantener una veta de análisis de largo plazo en la que el autor participa,<sup>5</sup> en diferentes instancias de trabajo nacional, regional e internacional.

En estos contextos de regionalización, son las universidades nacionales, las de alto liderazgo, las complejas (Barnett, 2010), o las mejor posicionadas en los estándares nacionales y regionales, las que mejor se relacionan con estas demandas multirreferenciadas, las que mantienen visiones actualizadas, interdisciplinarias, de fronteras del pensamiento, de uso y manejo de macrodatos (*Big Data*) de información, y que representan una capacidad sistemática construida en el tiempo, de actualización en aprendizajes múltiples, de perfiles de egreso muy solicitados en los distintos mercados laborales y, sobre todo, dada la relevancia e impacto de sus tareas de investigación e innovación, que se expresan en modelos y perspectivas de solución a las prioridades planteadas en los contextos de aplicación que se alteran de forma dinámicamente dúctil, al mismo tiempo húmeda y acuosa.

En este trabajo, se busca mostrar realidades comparadas en los niveles local y regional, a menudo tan semejantes como disímiles, pero que permiten y hacen posible de forma original la reflexión sobre las políticas y las prácticas que se llevan a cabo en el contexto más cercano de México y de la región latinoamericana, en donde de repente se muestran similitudes y muchas intenciones, a menudo tan constantes como efímeras, de imitar modelos y experiencias que en lugar de hacerlas semejantes, con el tiempo las tornan más

---

<sup>5</sup> Este es el tema de estudio permanente, por ejemplo, de la Cátedra UNESCO “Universidad e Integración Regional” que el autor ha coordinado desde 1995, y que da cuenta de las especificidades de los procesos de integración desde las universidades y los sistemas de educación superior en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, en el debate internacional que promueve GUNI, de la que es presidente regional para América Latina y el Caribe, así como desde otros grupos y redes con los que mantiene un contacto frecuente en Asia, Europa, y América Latina y el Caribe.

y más lejanas, para bien o para mal, porque en todos los casos, los sistemas de educación superior, y en especial las universidades, se presentan como instituciones centrales, de raigambre local y regional, para mejorar los niveles de desarrollo, el bienestar de la población y sus perspectivas de futuro, con todos los riesgos y condiciones de incertidumbre a que pueden dar lugar. También hay espejos que deforman las miradas de uno mismo.

En las comparaciones, no obstante, siempre sale uno perdiendo, como suele decirse en un refrán popular mexicano pero que puede ser planetario, porque las diferencias de enfoque y método en los estudios comparados son abismales, dado que dan cuenta de hechos, datos y políticas, actores y procesos, en contextos de diferentes grados de importancia, impacto y de acción de alto nivel de complejidad.

Sin embargo, son tan útiles estos enfoques en el mundo actual, global, dicen algunos, que, como un punto de partida metodológico, permiten elevar la mira a los referentes específicos -tan válidos como los comparados- para hacer posible el análisis intercultural, simbiótico y paralelo en sus distintas latitudes. Se trata, efectivamente, de una mirada que es un punto de partida epistémico para el desarrollo de un posicionamiento crítico, y también de una suerte de observación desde la distancia, lo que hace posible enfocar las características propias de las reformas universitarias y sus cambios institucionales tanto desde la formalidad de sus discursos y de sus estructuras simbólicas como de sus efectos y sus procesos, en un espacio y un tiempo relativos.

Un tema aparejado al esfuerzo por comprender las diferencias y las agendas regional-nacionales de las universidades es el del papel y la influencia creciente de los organismos nacionales, regionales o internacionales en la definición de sus cambios, como lo son los espejos de pared a pared, dado que establecen pautas y reorientan recursos financieros y tendencias para impulsar niveles de gestión en la producción y distribución del conocimiento, o bien sobre

el tipo y carácter de su desempeño, la dimensión y la altura de las reformas en los sistemas educativos, con intereses muy bien definidos.

Este ámbito de la educación comparada también debe estar en el centro de las posturas críticas sobre los modelos emergentes de universidad, dada su gran influencia en la gestión de las instituciones y en la ubicación de sus recursos, que a menudo pueden llegar a rebasar, o no, la cantidad de los fondos que se distribuyen como constantes, pero sobre todo porque dan cuenta de la influencia ideológica que pueden llegar a tener en un periodo determinado.

Desde la *economía política del conocimiento*, se abordan las tendencias de discusión que son clave para entender los procesos de conversión de las universidades en empresas rentables de producción e innovación del conocimiento, o de alejamiento de ellas, en países como los de América Latina u otros con modelos de Estado muy exitosos, como los de Asia y Europa.

El debate al respecto da cuenta de la importancia de enfocar el esfuerzo analítico y crítico sobre los procesos de descomposición-recomposición de la universidad en una era de enorme turbulencia e incertidumbre, en donde la universidad ha pasado a ser una empresa económica más que cultural o social, dado el valor que produce en aprendizajes y conocimientos.

Desde las ciencias sociales, se enfatiza la epistemología de las instituciones y la acción de la política pública como referente y espejo de los cambios en la universidad, de acuerdo con sus distintos contextos de aplicación, y sobre todo por los enfoques que destacan las contradicciones que se presentan entre una economía del conocimiento versus otras que están fuera de esas determinaciones, con identidades y perspectivas distintas, aun dentro de las tendencias generales que están presentes.

La reciente emergencia de un grupo muy numeroso de gobiernos de alternancia y de liderazgo progresista, en donde destacan importantes universidades de gran influencia

local, nacional, regional o internacional, subraya la potencialidad metodológica de los abordajes desde las ciencias económico-sociales y políticas para definir agendas que relacionan su identidad institucional epistémica, sobre todo por su capacidad para organizar una determinada manera de llevar a cabo la gestión de los aprendizajes, los conocimientos y la innovación, con sus entornos local-regionales, por sus innovaciones y su potencialidad científico-tecnológica, pero sobre todo por su conexión con el poder, imaginario, coyuntural o de futuro.

La universidad es parte indiscutible de un poder que deriva de la producción y transferencia de nuevos aprendizajes y conocimientos, especialmente alrededor de un aspecto fundamental: su determinación sobre la orientación de las reformas políticas y legislativas de referencia educativa, de ciencia y tecnología, dada su incrementada presencia y fuerza para determinar sus relaciones con actores prominentes (*stakeholders*), y por el valor que generan en el uso y manejo de sus conocimientos en el mercado o en la sociedad. Todo ello tiene que ver con su papel en la gobernabilidad para generar determinadas tendencias de cambio holísticas o sistémicas.

Para el presente trabajo, no todas las instituciones que componen el complejo sistema de educación superior resultan importantes para determinar estas tendencias y la imbricación de las instituciones con el poder (político y económico), sino ciertas universidades que por sus relaciones y sus niveles de fuerza e impacto resultan fundamentales para reorientar los procesos de cambio estructural, más allá de las respuestas de tipo inductivo, de imitación o de reproducción simple.

Estas imbricaciones se resuelven en una dialéctica de relaciones entre la universidad y el Estado, desde la perspectiva de una economía del conocimiento: prefiguraciones que tienen que ver con los procesos de relevo de las definiciones de política pública en las universidades, tanto a nivel de su poder político como financiero, hacia estructuras de

mayor internacionalización o descentralización, de desconcentración o desregulación, que en algunos países se presentan como la obtención de un mayor grado de autonomía, de gobernanza, de capacidad para emprender procesos novedosos de autoevaluación de las universidades, o hacia su empoderamiento por la vía de organismos externos o *rankings*, para garantizar su cohesión y gestión internas en el desempeño, competitividad y calidad de sus funciones académicas.

Se argumenta que el control de los *inputs* mejora lo calidad de los *outputs* y esto conlleva a una mayor efectividad en la ubicación de los recursos otorgados por el Estado. Sin embargo esta cuestión se presenta de manera contradictoria en otras experiencias en donde la organización de la *curricula*, de las capacidades colegiados de los docentes e investigadores, o de los procesos que requieren pensar en el mediano y largo plazo, van más allá de los objetivos inmediatos de las agencias evaluadoras o acreditadoras. Esto ha cobrado particular resonancia crítica cuando se trata de medir la calidad del desempeño de las instituciones por la vía de estándares o competencias de todo tipo, en diferentes contextos de aplicación.

Así, las relaciones de poder de las universidades tienen que ver directamente con la particular identidad y posicionamiento ideológico que se deriva de la colegialidad de sus estructuras, de su diversidad, de la composición de sus cuerpos académicos, de su dirección y gestión, tanto como de la cantidad de recursos que tienen que distribuir de forma racional en el interior de su institución. La capacidad genérica de los actores académicos y estudiantiles, directivos y de servicio que tiene que demostrar la universidad va en proporción directa con el poder que estos pueden ejercer en sus relaciones con la sociedad y el Estado.

Otro tema vinculado a las estructuras de poder es la relación de las universidades con los intereses creados de grupos, asociaciones, empresas, industrias y gobiernos

que se ha convertido en un emergente paradigma de la gestión del conocimiento académico. Desde distintos autores (Slaughter & Rhoades, 2004; Slaughter & Leslie, 1997; Clark, 2002; Etzkowitz, 2001), esta relación es cada vez más impositiva y determinante si la universidad se pliega a los intereses de estos actores, y no más a sus identidades de autonomía o de cogobierno.

Esto se muestra diferente cuando la universidad da prioridad a sus relaciones con los actores comunitarios, de sectores muy amplios de la sociedad, o de poblaciones marginadas o excluidas, más que a los intereses privados. Esto constituye, también, un campo de trabajo medular que se presenta en este libro.

Otro aspecto de gran interés es la localización, ubicación y distribución de los recursos provenientes de los gobiernos o de algunos actores privados. Las crisis recurrentes que se han vivido durante décadas recientes (los años ochenta, 1994-1997, 2004, 2010, 2016-2018, 2020-2021...) han impuesto modelos de redistribución de los recursos del Estado en programas de fondos etiquetados para impulsar cambios en la organización académica de las universidades, y en gran parte para orientar la docencia y la investigación hacia modelos de mercado que se ven acompañados por la reducción general de los presupuestos públicos. El tema es harto problemático y fundamental, y se presenta de forma comparada en todos los casos que aquí se abordan.

Desde la praxis, esto es, en la relación entre la teoría y los objetos de transformación que ocurre en los procesos y en los resultados que se analizan en este trabajo, se destacan enfoques de tipo prospectivo para debatir escenarios de comparación y sobre todo plataformas de acción estratégica para revalorar y redefinir políticas públicas de cambio sustancial en las universidades, de manera especial hacia determinados países, subregiones y regiones que se mencionan como puntales en la posibilidad de articular estos cambios a favor de un proceso de integración de esfuerzos y de

cooperación por la vía de la academia y los conocimientos de alto valor social, de bien común y de derechos humanos con sustentabilidad.

Un ámbito teórico permea este trabajo, en relación con las temáticas señaladas con antelación:

1. El de la orientación de la política pública en términos de la ubicación de los recursos financieros hacia las universidades, pero en particular de programas que redefinen su gestión académica y de producción de conocimientos. En este aspecto encontramos tres determinaciones importantes en la acción de los Estados y de los diferentes gobiernos:
  - a.1) orientar procesos de cambio a partir de la organización de los conocimientos y aprendizajes de sus sistemas de educación superior;
  - a.2) reorientar las políticas públicas de regulación hacia la valoración de la “calidad” de los procesos y productos del conocimiento y de sus resultados, así como buscar niveles más adecuados de articulación entre la investigación y la innovación; y
  - a.3) redefinir las funciones de la universidad hacia modelos interdisciplinarios y de autorregulación financiera.

El otro gran tema, que se ha mencionado arriba apenas de pasada, es el del conjunto de conceptos que dan vida a lo que Pierre Bourdieu denominó las “estructuras simbólicas”, que, para el caso de la universidad, se plasman en conceptos como los de autonomía, cogobierno, lenguajes, métodos, técnicas y contenidos de la *curricula*, de la acción y organización de los actores de los procesos, de sus grupos y redes, y las relaciones con la sociedad y la cultura.

La obra de este autor es una referencia obligada para comprender, desde el análisis crítico, las nuevas conformaciones político-ideológicas de las universidades y del contexto de sus cambios, desde su historia y su presente, sobre

todo para evitar simplificaciones y linealidades que son recurrentes en muchos trabajos acerca del tema, debido a la manera como este autor aborda la complejidad dialéctica de los fenómenos referidos, bajo una forma “transfigurada”, en un campo del poder “simbólico” (Pierre Bourdieu, 2017: 67-68).<sup>6</sup>

Este elemento epistémico de la observación de los fenómenos institucionales permite enfocar su función política y contribuye a poner el acento en los instrumentos de imposición o legitimación de la dominación, como lo son los aparatos escolares o las universidades que garantizan la reproducción de la división entre las clases sociales, y que se presenta desde el sentido común como “irreconocible” bajo una forma simbólica, pero que tiene importantes connotaciones en la lucha por el logro y la obtención de determinados intereses de las prácticas científicas, académicas y burocráticas.<sup>7</sup>

Finalmente, la organización de este trabajo de investigación, dentro de las especificaciones teórico-metodológicas

---

6 “El poder simbólico es un poder de construcción de la realidad que tiende a establecer un orden gnoseológico: el sentido inmediato del mundo [...] Los símbolos son los instrumentos por excelencia de la ‘integración social’: en cuanto instrumentos de conocimiento y de comunicación hacen posible el ‘consenso’ sobre el sentido del mundo social, que contribuye fundamentalmente a la reproducción del orden social: la integración ‘lógica’ es la condición de la integración ‘moral’”.

7 “La estructura de la distribución del capital científico es el fundamento de las transformaciones del campo científico por la mediación de las estrategias de conservación o de subversión de la estructura que la estructura misma produce: por una parte, la posición que cada agente singular ocupa en un momento dado del tiempo en la estructura del campo científico es la resultante objetivada en instituciones e incorporada en disposiciones, del conjunto de las estrategias anteriores, de este agente y de sus concurrentes, que dependen, ellas mismas, de la estructura del campo por mediación, de las propiedades estructurales de la posición a partir de la cual son engendradas; y, por otra parte, las transformaciones de la estructura del campo son el producto de estrategias de conservación o de subversión, que encuentran el principio de orientación y de su eficacia de las propiedades de la posición que ocupan aquellos quienes las producen en el interior de la estructura del campo”.

que se han señalado, se organiza en tres periodos históricos, a saber:

- a. El de la masificación y universalización de la educación superior, que va de los años ochenta hasta la actualidad, y que representa un periodo de antecedentes y de cambios que empiezan a apuntar las grandes tendencias de descomposición y transformación de las universidades.
- b. El de finales de la década de los noventa a la actualidad, en donde se presentan de forma disruptiva, de manera nacional, regional y subregional, los cambios que son el centro de este análisis.
- c. El periodo que va de la primera década del nuevo siglo a la actualidad, que hace referencia a la consolidación de propuestas académicas e institucionales, redes y asociaciones a nivel regional y subregional, desde tendencias que se perfilan de entonces hacia el 2030-2050.

La narrativa y la exposición de los distintos temas se dividen en tres grandes capítulos, con el fin de facilitar la lectura de cada caso nacional y regional, sus articulaciones y comparaciones. En el primero se aborda el caso de Europa Occidental, y en lo particular el surgimiento y desarrollo del Espacio Único Europeo de Educación Superior, su eventual descomposición y sus nuevos procesos de rearticulación y de objetivos programáticos de política regional y subregional.

En un segundo capítulo, se presentan los casos de distintos países de Asia Pacífico, y en lo particular de tres de ellos: Japón, Corea y China, porque se considera que allí es en donde se presentan los cambios que están liderando los modelos de mayor alcance prospectivo a nivel de esta región. En el tercer capítulo, se presenta el panorama de las universidades de América Latina.

En el último apartado del libro, se exponen las conclusiones generales del trabajo y un conjunto de propuestas de carácter prospectivo y de definición de políticas de

liderazgo, articulación e integración, sobre todo en el marco del debate que se presenta en países como México y otros de América Latina. Se agrega, en un epílogo “confinado”, una reflexión respecto del impacto de la pandemia en la educación superior.



# 1

## **La educación superior de Europa: el largo camino de la unidad regional y sus infortunios**

### **Introducción**

Se afirma que la universidad nació en Europa, y sin duda en esta región, tanto en su parte occidental como oriental, se conocen los principales vestigios y los referentes de las más viejas universidades del mundo. Las universidades de Europa tienen más de 900 años de existencia, y con sus cambios se ha mantenido una suerte de balance entre su continuidad interna y sus responsabilidades externas. Hubo, también, otros casos y ejemplos de sistemas educativos que formaban cuadros para el ejercicio de las labores públicas, religiosas, prácticas, técnicas, artísticas y culturales en casi todo el orbe. Pero el caso europeo fue y sigue siendo un referente de lo que fue y es la universidad, como una idea, como una institución social y cultural única e indivisible, desde el plano de sus referencias nacionales y regionales.

En este capítulo, se analizan las tendencias de cambio que se han venido sucediendo alrededor de las cuatro últimas décadas, con algunas referencias históricas cuando esto se hace necesario, pero el foco de interés es el debate sobre la conformación del denominado Espacio Europeo de Educación Superior, el denominado Proceso Bolonia y sus principales características y conformaciones subregionales y regionales, al igual que se periodiza con los otros dos casos regionales de Asia Pacífico y de América Latina. El

caso europeo, como se verá, sigue siendo el espejo de referencia de mayor influencia durante este periodo para estas regiones.

## **Antecedentes del espacio europeo de educación superior**

Durante los primeros 20 años después de la II Guerra Mundial, las relaciones entre la universidad europea y la sociedad tuvieron un periodo muy estable sin que la universidad fuera otra cosa que un lugar para educarse y formarse en alguna disciplina, como en un pacto refundacional que fue aceptado por la mayoría de los gobiernos y los sectores interesados e involucrados en su administración y en su oferta de carreras, relacionado con la importancia de las funciones sustantivas de la universidad: formación y difusión de un sistema de *ethos* y valores académicos dominantes, la selección de elites, la generación y experimentación en nuevos conocimientos, y la capacitación de la burocracia.

La educación superior que se organiza y se concibe en Europa, desde la perspectiva de sus políticas públicas y de su historia contemporánea, considera que la ciencia, la enseñanza y los conocimientos útiles son vitales para el desarrollo de la idea de nación y de progreso, todo ello a cargo del Estado, en beneficio de todas las clases sociales, ideas que se sostuvieron arraigadas desde la ilustración durante el siglo XVIII y hasta principios del siglo XIX. Sus principales objetivos fueron la generalización de una educación para el ciudadano a través de la alfabetización general para el ejercicio de sus derechos. De allí derivan sus arraigados conceptos de obligatoriedad, universalidad y gratuidad (Tiana, 2002).

No obstante, fue con la Revolución francesa que se estableció el centralismo del Estado en la educación, y la orientación del contenido de la *curricula* hacia la formación de la ciudadanía y los derechos humanos. Francia era entonces el

país con la mayor población joven de Europa, y fue durante esta época cuando se consideró a la educación como parte fundamental de la política educativa y de la pedagogía del siglo XIX y el inicio de los sistemas de masas de la educación del siglo XX, bajo un conjunto de principios:

libertad y monopolio, gratuidad, obligatoriedad, laicismo, relaciones entre los grados o niveles de estudio, acceso a los niveles superiores, programas, métodos, equilibrio entre la cultura técnica y la cultura liberal, relaciones entre la investigación y la enseñanza y, por encima de todo, el espíritu y fines del sistema pedagógico (Tiana, 2002: 49).

La creación del modelo napoleónico de universidad se concebía como una corporación pública estatal que monopolizaba el derecho de enseñar, no con fines de universalidad sino como un instrumento de política de Estado. La universidad imperial napoleónica se reprodujo, a diferentes escalas en el tiempo, en muchas de las universidades actuales, así como de las Escuelas Normales Superiores.

En el modelo napoleónico, o modelo francés, se ponía en el centro la formación de profesionales en instituciones de carácter público con énfasis en la obtención de un grado y un diploma que eran acreditados y validados por el Estado, dentro de un sistema centralizado y orientado por los grupos profesionales que controlaban el contenido del *curriculum*. Dado el centralismo prevaleciente, el concepto de autonomía institucional y organizacional no estaba garantizado y la investigación se organizaba por fuera de las universidades. En este modelo, predominaba la formación en matemáticas e ingeniería más que las humanidades y las ciencias básicas. El alto nivel de estudios se concentraba en las *Grandes Écoles*.

El modelo napoleónico sería el “modelo espejo” que se reproduciría con una amplia influencia española, sobre todo de la Universidad de Salamanca, en la organización de las universidades de América Latina y el Caribe.

En el caso de Alemania, surgió otro modelo, considerado como fundamental para el desarrollo de la universidad europea y mundial: el modelo desarrollado por Guillermo de Humboldt, o humboldtiano. En contraste con la universidad napoleónica y las ideas de la Revolución francesa, la reforma educativa prusiana se nutrió de la denominada “edad de oro de la pedagogía europea”: Herder, Schleiermacher, Pestalozzi, que Humboldt incorpora con principios liberales con un enfoque de tipo práctico y con una visión “neohumanista” que pone en el centro la formación del hombre, con ideales germano-griegos para distanciarse del modelo aristocrático francés.<sup>8</sup>

La universidad que se desarrolla en la Alemania de los tiempos de Humboldt llegaría a ser, como se conoce, un modelo de referencia de la universidad contemporánea, con sus especificidades en Inglaterra, en distintas partes de Asia, de Europa y de Estados Unidos,<sup>9</sup> y ha sido considerado como un “modelo espejo” a emular, sobre todo respecto de la idea de haber incorporado la docencia junto a la investigación, rompiendo con ello la tradición de la universidad solo como un centro de enseñanza (Tiana, 2002: 87).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> “Frente a la escuela de funcionarios y profesionales al servicio del Imperio Napoleónico se levanta la comunidad de investigación y estudio en ‘soledad y libertad’ que es la Universidad de Berlín, expresión de las aspiraciones neohumanistas de cultivo del hombre formado antes que del hombre útil” (Tiana, 2002: 57).

<sup>9</sup> En Estados Unidos, el modelo humboldtiano fue adoptado en el surgimiento de la universidad en ese país, pero fue rápidamente remodelado bajo estructuras descentralizadas, plurales y competitivas en el mercado de obtención de fondos (*grants*), en donde se mezclaron modelos ingleses, alemanes y europeos con invenciones locales. Durante el siglo XX, el modelo estadounidense ha sido el de mayor influencia a nivel mundial, tanto por su masificación, su sistema de créditos y su flexibilidad en el diseño de sus programas académicos, que hace posible una trayectoria en sus estudiantes menos rígida que la europea para completar sus carreras. Se le concibe como un modelo “híbrido” porque integra distintos modelos con características únicas, y este ha influido, ahora y de manera extensa, en los modelos europeos, paradójica mente (AD: ver más adelante).

<sup>10</sup> “Frente al modelo tradicional de universidad en el que la organización giraba en torno a la Facultad de Teología, la nueva universidad se organiza en

Esta idea de “nueva universidad” se concentraba en una formación académica orientada a lograr que el estudiante, consciente de su dignidad ciudadana, tuviera una función social, o bien que estuviera orientado al estudio universitario concebido como una actividad donde la investigación y la organización de la ciencia sería su tarea de formación fundamental.

La Universidad de Berlín sería la institución de referencia del “modelo de Humboldt” más importante. Su texto básico fundacional, “Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores en Berlín”, da cuenta del sentido de su propuesta. En 1810 empezó a funcionar, y tuvo como su primer rector a Johann Gottlieb Fichte en 1811.

Desde sus conceptos epistemológico, la ciencia debía de estar en estado puro y en un permanente proceso de construcción por la vía de la investigación, en donde los profesores y los estudiantes formaban una comunidad de investigación, por encima de una *curricula* orientada solo para el dominio de ciertos contenidos a través de la repetición de lo enseñado. Parte fundamental de su espíritu formativo integral (*Bildung*) residía en la libertad académica, que no se organizaba desde una relación jerárquica entre el profesor y el estudiante, sino para el desarrollo de una articulación de estudio y de investigación de forma colegiada.

El modelo propuesto por Guillermo de Humboldt ha sido difundido como el origen de la “universidad de investigación”, en donde los profesores y los estudiantes trabajan de manera conjunta para producir un nuevo conocimiento, tanto en las ciencias sociales y las humanidades como en las ciencias naturales. Todo el modelo se presentaba para la producción científica, y sus tareas eran consideradas como

---

torno a la Facultad de Filosofía. La filosofía como base del aspecto formal de la ciencia y como unificadora de la actividad científica. Humboldt insistió en este intento de unificación frente a la dispersión de los saberes que ya desde el siglo XVII venía instaurándose en los establecimientos superiores de enseñanza” (Tiana, 2002: 94).

más importantes que el entrenamiento profesional especializado. Para 1900, este modelo había adquirido una enorme influencia a nivel mundial.

El modelo anglosajón, ubicado en Inglaterra, tuvo como su máxima expresión las universidades de Oxford y Cambridge desde el siglo XIX. Este modelo se concentraba en el desarrollo de la personalidad a través de una educación “liberal”, en una relación estrecha y dominante del profesorado hacia los estudiantes, en donde se establecía una clara diferenciación de este tipo de educación con el entrenamiento o la capacitación (*vocational education*) que se desarrolló dentro de un modelo “binario” hasta bien entrado el siglo XX.

A diferencia de otros países, Inglaterra no desarrolló un proyecto nacional para la educación y su gestación fue lenta y tardía (Tiana, 2002: 117) debido a su arraigado liberalismo político que sostenía que los ciudadanos tenían que ejercer sus derechos por sí mismos, y uno de esos ámbitos era el educativo. También influyó en ello el poder de la Iglesia anglicana, que mantenía una influencia muy fuerte en la enseñanza, y esto se mostraba en las universidades de Oxford y Cambridge, que eran sus principales feudos.

Con la Revolución industrial, el panorama empezó a cambiar de manera estructural, pero no en beneficio de la educación universal, pues esta no influyó, como se pensaría, en la elevación de los niveles educativos de la población en general (Tiana, 2002: 121). Para entonces, la industria no requería de una mano de obra calificada, sino masiva para ser sobreexplotada. Lo que había era un modelo “dual” o binario, de combinación de escuelas de formación técnica frente a otras para la aristocracia u orientadas en beneficio de las generaciones de las clases sociales dominantes.

Durante las primeras décadas del siglo XIX, empezó la transformación de la educación inglesa, con la creación de nuevas instituciones, como los *colleges*, y la reforma de las universidades tradicionales. En 1836 se creó la Universidad

de Londres, sin influencia de la Iglesia, pero sí con un claro sello de referencia burguesa.

La invención de la “enseñanza mutua” fue obra de Joseph Lancaster y Andrew Bell a finales del siglo XVIII (Tiana, 2002: 129), con una organización muy apegada al modelo industrial de disciplina, pero que permitió alcanzar altos niveles de masificación para estar de acuerdo con el crecimiento de las clases medias, para evitar que las masas trabajadoras “estuvieran demasiado educadas” (Tiana, 2002: 131). Para entonces, el Estado empezó a ocupar un lugar relevante en la organización del sistema educativo (Tiana, 2002: 134), con el favorecimiento de iniciativas de instituciones privadas, sostenidas vía subvenciones públicas.

La universidad británica fundacional pretendía una base educacional muy amplia con menos énfasis en contenidos específicos de desarrollo de habilidades, y no buscaba preparar estudiantes para una profesión específica, sino para alcanzar una formación que se complementara con un eficaz ingreso y desarrollo en el trabajo y en la empresa. Su énfasis estaba en la formación del “carácter” y la personalidad de la persona. En este modelo, se ponía el acento en un tipo de concepto de autonomía que pretendía promover la competitividad entre las universidades para atraer a estudiantes por la vía de un manejo profesional de la administración, la eficiencia financiera y el reclutamiento de los cuerpos de *staff*. El gobierno orientaba la vida de las universidades y su calidad se definía, desde entonces, por organismos independientes. Fue, históricamente, un modelo de dos ciclos: *Bachelor* y estudios de posgrado: maestría y doctorado (Tiana, 2002: 894).

El caso de España tuvo otros derroteros. En este país, el establecimiento de universidades fue el más tardío de Europa, dado el conservadurismo eclesiástico y un régimen despótico, por lo que los estudios superiores no presentaron sus primeros desarrollos hasta la segunda mitad del siglo XVIII. En la universidad española predominaron los

claustros por encima de las facultades y los conocimientos generales, como ya se estudiaban en otros países (Tiana, 2002: 92). Su primera constitución se proclama en 1812, con un artículo (el IX) dedicado a la instrucción pública. Entonces se instituye una “Universidad Central” (Madrid), y en su propuesta se plantea el concepto de una educación para las elites (Tiana, 2002: 98).<sup>11</sup> Desde esta época hasta 1970 no hubo otra ley de instrucción pública que la que se estableció en esos años, es decir, durante más de un siglo entero (Tiana, 2002: 103).

En general, entonces, en Europa, más allá de los distintos modelos y sus desarrollos nacionales, para el fin de la I Guerra Mundial la escuela primaria estaba prácticamente generalizada y la secundaria empezaba a masificarse sobre todo entre las clases medias y altas, sistemas que alcanzarían su proceso de universalización a partir de 1945.

Este modelo capitalista de desarrollo educativo estuvo marcado por la diferenciación de los tipos de escuela, de acuerdo con el origen social de sus estudiantes (Tiana, 2002: 147), y para las clases bajas otros más orientados a la educación moral, religiosa y a la disciplina (Tiana, 2002: 148), lo que también fue comprendido como un medio para ampliar sus oportunidades sociales y económicas (Tiana, 2002: 149).

---

<sup>11</sup> “[...] fue esta burguesía moderada la que configuró de un modo concreto el sistema escolar español [...] Lo más importante es que para sus promotores la enseñanza viene a ser un asunto casi único de las clases poderosas. Y si los saberes convenientes a estas clases los proporciona la enseñanza secundaria, porque abre las puertas a una enseñanza universitaria competente, o porque prepara para los cuadros medios que la industria y el capitalismo en marcha necesitan, o porque consigue el ‘barniz’ que cultive o distinga a estas clases de la masa popular. [...] Gil de Zárate, uno de los políticos escolares que más tiempo estuvo en lugares destacados de la administración escolar, insistió varias veces sobre la cuestión. En una de las ocasiones dijo textualmente: ‘La enseñanza secundaria prescinde de las masas populares, se dirige a las clases altas y medias, esto es, a las más activas y emprendedoras; a las que se hallan apoderadas de los principales puestos del Estado y de las profesiones que más capacidad requieren; a las que legislan y gobiernan; a las que escriben, inventan, dirigen y dan impulso a la sociedad, conduciéndola por las diferentes vías de la civilización’” (Tiana, *ibidem*).

Ello implicaría un proceso de secularización para ir desplazando a la Iglesia del sistema educativo hacia el control del Estado (Tiana, 2002: 151).

Después de los años sesenta, empezaron a surgir las dudas sobre la efectividad de la universidad como institución social por su masificación y elevación de sus costos, la saturación de credenciales en el mercado laboral y por sus conflictos, sobre todo estudiantiles, que fueron minando ese pacto histórico y de legitimidad previo, como consecuencia de la saturación de las principales universidades públicas, a partir de lo cual se puso énfasis respecto de las políticas públicas en el tema de la calidad y el desempeño de estas, por la vía de organismos de evaluación y acreditación.

Fue el inicio de una época en donde la investigación y la producción de determinados conocimientos empezó a cobrar mayor importancia en la economía, hasta convertir esa institución, eminentemente cultural y de reproducción social, en un sector de referencia empresarial y laboral, con el impulso a reformas que pusieron el peso de la administración y la gobernabilidad interna en el desarrollo de una docencia vinculada con la investigación y la innovación (Peter Maassen, 2011).

Se planteaba, entonces, que la universidad estaba en una condición de transición, en donde la legitimidad de su misión, su organización, su funcionamiento, su calidad moral, las estructuras de pensamiento y sus recursos deberían de replantearse, de allí los cambios en la orientación de las políticas públicas sobre el uso de los recursos y la acreditación de la calidad de los diversos tipos de instituciones de educación superior (IES), de sus estándares, prácticas, procedimientos, y la constante serie de reformas hacia su interior.

El concepto de universidad europea, sobre todo entre los años setenta y ochenta, representaba una iniciativa original que ponía el acento en el cambio de enfoque y misión de la universidad tradicional de tipo-nacional o local, hacia una de tipo regional. Esta es la idea de un

campus interuniversitario de integración y transnacionalización que cada vez más se impulsaría como un modelo a conseguir, primero, con la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) y luego con la Unión Europea (UE), con el concepto de Espacio Único Europeo de Educación Superior, el denominado EESE (o EHEA, por sus siglas en inglés), con sus principales componentes: a) el reconocimiento automático de los estudios y diplomas; b) la movilidad estudiantil en la región y c) la búsqueda de consensos en las responsabilidades asumidas con la suscripción intergubernamental generalizada (que poco después sería plasmada con la suscripción del Proyecto Bolonia), lo que significaba una propuesta transnacional aliancista para el desarrollo de estructuras y estrategias de mediano y largo plazos (Eugene Eteris, 2020) aun, como se verá más adelante, con sus crisis y vaivenes nacionales o subregionales.

Cuando se dieron los primeros esfuerzos comunitarios con “La Comunidad de los 6”, en 1958, la población de Europa tenía 185 millones de personas, en un territorio de 1,167 km<sup>2</sup>, y cuando se discutió y acordó la Declaración de Bolonia, la Unión Europea tenía 370 millones de personas y un territorio de 3,234 km<sup>2</sup>. Para 2007, la población había aumentado a 500 millones (Anne Corbett, 2012: 137).

El paso de la CEE hacia la UE actual fue establecido en el Tratado de Maastricht (1992), el cual incluyó la educación y la capacitación de “calidad” como objetivos unitarios a lograr a través de la cooperación y el florecimiento de las culturas de los Estados miembros.

Con la llegada de Jaques Delors a la dirección de la dirección unitaria europea, la Comisión Europea, en 1992, se establecen dos de los programas pioneros en la educación superior: *Cooperation between Universities and Enterprises regarding Training in the Field of Technology* (COMETT, 1986) y *ERASMUS* (*European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*, 1987), los que establecieron las bases de lo que sería el proyecto y el Proceso Bolonia y la constitución del EEES, para dar paso a la idea

de un modelo de tipo instrumentalista de la universidad, orientada a la producción de “recursos humanos” y la producción de conocimientos para fines de competitividad en un mundo global (Chanphirum, 2014).

## Un breve recuento del Proceso Bolonia

Si bien el Acuerdo de Bolonia fue impulsado desde los ministerios de los primeros países constituyentes, en realidad tuvo su origen en la convocatoria de las universidades que impulsaron el documento denominado Magna Carta de la Sorbona, un año antes de la Declaración de Bolonia y a partir de la creación de la European University Association (EUA), lo que fue visto como una respuesta de las universidades emblemáticas de Europa ante el avance de los acuerdos económicos de los principales países, y con el entendido de que Bolonia debería de acoplarse a un proceso de abajo hacia arriba en donde se compartieran valores, tradiciones y agendas de las propias universidades, en un contexto unitario social y económico favorable. Este se vio acompañado de la iniciativa, casi paralela, de creación del Área Europea de Investigación (ERA, por sus siglas en inglés).

A partir de ello, el Proceso Bolonia, como se le denomina de manera generalizada, fue diseñado e impulsado desde diferentes y consecutivas conferencias de carácter intergubernamental e interministerial, en donde se fueron llevando a cabo acuerdos de política pública para la constitución del Espacio Europeo de Educación Superior, el cual se propuso como fecha de consolidación el año 2010.

En estas conferencias participan representantes de la Comisión Europea (la instancia de decisión más importante y la más representativa del espacio comunitario y miembro en pleno derecho), y el Consejo de Europa y la UNESCO como miembros consultivos. Allí también han estado representados los centros de educación superior, vía la Asociación

Europea de Universidades (EUA), la de los estudiantes (ESU), de los académicos (Internacional de la Educación [IE]), así como otras organizaciones interesadas.

Los principios y acuerdos de estas reuniones fueron plasmados en sendas declaraciones que comenzaron con la Declaración de la Sorbona en 1998, firmada entonces solo por Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, y luego en 1999 con la Declaración de Bolonia, con 29 países incorporados, a partir de lo cual se constituyeron los principales programas de cooperación regional en la educación superior: un sistema de títulos comparables, la implantación de dos ciclos de estudio, un sistema de créditos, la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, la cooperación para garantizar la calidad de la educación superior, y la promoción de la dimensión europea de este nivel educativo, de la investigación y de la innovación en ciencia y tecnología.

Sobre la base de estos acuerdos programáticos y con sus sucesivas fechas de realización, se fueron incorporando más países al proceso, que fueron dando forma a los diferentes momentos en los que se ha plasmado, hasta ahora, la iniciativa unitaria más importante de educación superior a nivel de una región, tanto de su parte occidental como oriental.

Bolonia fue y es un hito regional desde su creación, y un proyecto europeo fundamental de política unitaria para el siglo XXI, que tuvo, como se ha señalado, su primer antecedente en la propuesta de la Magna Carta elaborada y suscrita por la Asociación Universitaria Europea (The European University Association, EUA), y que sería el documento detonante de una convocatoria desde las universidades a la constitución de un espacio unitario, luego retomada por la reunión de ministros “originales” (Francia, Alemania, Italia y UK) en 1998, en la Declaración de la Sorbona. Este proceso inicial fue considerado como uno que logró proyectar los valores, tradiciones y consensos, y una agenda de reforma de las propias universidades. Su proceso, desde esas fechas, fue y ha sido muy dinámico y adaptable, y con el tiempo

fue incluyendo un conjunto de organismos y actores en la lógica de contar con un amplio y significativo proyecto europeo, hasta llegar a trascender sus objetivos originales (Curaj, 2012).

Cuando se acuerda impulsar el Proceso Bolonia, había un clima de gran optimismo: se había constituido la zona del euro, se había acordado el Tratado de Maastricht para crear la Unión Europea, había ocurrido la caída del muro de Berlín que abría las posibilidades de ampliar la integración europea con los países de la región oriental, pero también se presentaba un progreso económico importante: las universidades, por tanto, recibían incrementos en sus tasas de inversión pública y se proyectaban como parte de una demostración de capacidades sociales y culturales regionales. Esto orientó la idea de que era posible iniciar una gran fase de modernización de las universidades, que relacionaba su peso en tendencias que apuntaban claramente hacia su mercantilización.

Por ejemplo, el Proceso Bolonia buscaba hacer converger las estructuras nacionales de educación superior en Europa con la movilidad abierta sin barreras legales y fortalecer la competitividad global de las IES, con el énfasis en el aseguramiento de la calidad y la emergencia de un Estado evaluador, con enfoques muy diversos por países, pero que convergían en métodos de estandarización y guías, como las promovidas por la European Standards and Guidelines for Quality Assurance (Conferencia de Londres, 2007), más para beneficiar a las mismas agencias acreditadoras que para regular los productos de las actividades de las universidades como tales. La estructura del European Qualification Framework proveía indicadores relacionados con la estandarización de las calificaciones nacionales, con una influencia notable de organismos internacionales (como la OECD), que también impulsaron la idea de la estandarización en la región (que no alcanzó a introducir la evaluación de IES *online*, ni las de educación permanente o de estudios de tiempo parcial [*part-time*]).

El Proceso Bolonia, como se puede deducir, no fue ni ha sido lineal, sino que ha estado marcado por distintos ciclos que establecieron énfasis y prioridades y que se mostraron en los contenidos de las distintas reuniones intergubernamentales e interministeriales, en donde había un contraste entre el predominio de un enfoque más instrumentalista, mientras que en otras el énfasis estuvo puesto en favorecer mayores y mejores condiciones para la investigación y el conocimiento, en su promoción hacia otras regiones o países por fuera de Europa, y en la mayor competitividad de sus procesos y productos, incluso con la promoción de Bolonia como una marca comercial de contenido educativo y cultural.

Estos distintos énfasis, en ciclos de desarrollo no lineal, se presentan como fases que se fueron construyendo, tanto a partir de sus conferencias y programas como también de la creación de distintos espacios de interés integracionista que fue sumando países y voluntades en donde se discutió, se negoció y se coordinaron acciones con prioridades definidas y marcos de colaboración consensuados. Esto se muestra en el siguiente resumen de las más importantes conferencias y comunicados que dieron corporeidad al Proceso Bolonia.

## **Seis conferencias ministeriales claves para el trazado del Proceso Bolonia<sup>12</sup>**

### *1. La Declaración de la Sorbona (1998)*

En esta declaración se establecen las bases del proceso Bolonia suscrita por 4 países: Francia, Alemania Italia y Reino Unido. Se concentró en

---

<sup>12</sup> Fuente: Eurydice, 2009.

mejorar la transparencia internacional de la formación y el reconocimiento de los títulos a través de la progresiva convergencia hacia un marco común de titulaciones y ciclos de estudio; facilitar la movilidad de estudiantes y profesores en el espacio europeo y su integración en el mercado laboral europeo; diseñar un sistema común de titulaciones para los programas de primero, segundo y tercer ciclo (grado, máster y doctorado), respectivamente (Eurydice, 2009: 13).

## 2. La Declaración de Bolonia (1999)

Inspirada en la Declaración de la Sorbona, 29 ministros de educación superior formaron la Declaración de Bolonia, que propone la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Los puntos de acuerdo fundamentales fueron:

adoptar un sistema de títulos fácilmente legibles y comprobables; implementar un sistema basado esencialmente en dos ciclos; establecer un sistema de créditos (como el ECTS); favorecer la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores; promover la cooperación europea en el ámbito de la garantía de calidad; fomentar la dimensión europea en la educación superior (en términos de desarrollo de programas y de cooperación interinstitucional; mejorar la competitividad internacional del sistema de educación superior (Eurydice, 2009: 14).

## 3. El Comunicado de Praga (2001)

En la conferencia celebrada en la ciudad de Praga, se presentó el balance de los objetivos alcanzados del Proceso Bolonia y se propuso definir las prioridades de los programas principales para los próximos años. Participaron 33 países. Allí se decidió crear un Grupo de Seguimiento del Proceso Bolonia (BFUG, por sus siglas en inglés, así como las que siguen) integrado por los representantes de los países firmantes y la Comisión Europea. Además, participaron el Consejo de Europa, la Asociación Europea de Universidades (EUA), la

Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior (EURASHE) y los Sindicatos Nacionales de Estudiantes de Europa (ESIB, que después pasó a llamarse Sindicato de Estudiantes Europeos [ESU]). En esta reunión se incorporó también el centro Europeo de la UNESCO para la Educación Superior (UNESCO-CEPES) como miembro consultivo. Los principales elementos del Comunicado de Praga fueron: “la promoción del aprendizaje y de la formación a lo largo de la vida; la implicación de los centros de educación superior y los estudiantes; la necesidad de reforzar el atractivo del Espacio Europeo de Educación Superior” (Eurydice, 2009: 14).

#### 4. *El Comunicado de Berlín (2003)*

Con 40 países participantes en esta conferencia se definieron una serie de prioridades para los siguientes dos años:

desarrollo de la garantía de calidad en los niveles europeos, nacional y de centros; comienzo de la implementación del sistema de dos ciclos; reconocimiento de títulos y de periodos de estudio, incluida la expedición gratuita y automática del Suplemento al Título a todos los titulados a partir del año 2005; elaboración de un marco global de cualificaciones para el Espacio Europeo de Educación Superior; inclusión en el proceso del nivel de doctorado como tercer ciclo; desarrollo de vínculos más estrechos entre el EEES y el Espacio Europeo de Investigación (Eurydice, 2009: 15).

#### 5. *El Comunicado de Bergen (2005)*

Con 45 miembros incorporados al Proceso Bolonia, el Grupo de Seguimiento (BFUG) presentó su “Stocktaking Report” (Informe de Balance) y se acordó adoptar los Estándares y Directrices para la Garantía de la Calidad del EEES, establecidos por la Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA). Las prioridades acordadas por los ministros en esta reunión fueron:

refuerzo de la dimensión social y supresión de los obstáculos a la movilidad; implantación de los estándares y directrices para la garantía de la calidad, de acuerdo con el informe de la ENQA; desarrollo de marcos nacionales de cualificación compatibles con el Marco de Cualificaciones para el EEES; concesión y reconocimiento de titulaciones conjuntas; creación de oportunidades para seguir una trayectoria académica flexible en la educación superior, incluyendo procedimientos para la validación de la formación previa (Eurydice, 2009: 15).

#### 6. *El Comunicado de Londres (2007)*

En esta Conferencia Ministerial se estableció el primer órgano jurídico del Proceso Bolonia: el Registro Europeo de Calidad (EQAR) para el cumplimiento de los estándares establecidos y la aprobación del registro de las agencias de aseguramiento de la calidad para trabajar en el EEES. El número de participantes fue de 46. Además, se incorporó el concepto de “dimensión social” para el establecimiento de los planes nacionales y de la dimensión “Global” (Eurydice, 2009: 16).

Con el reconocimiento de que el año 2010 sería el año-meta para la creación del EEES y de una “Europa del Conocimiento”, el ambiente de optimismo y de logros consensuados era bastante generalizado. Se habían realizado avances sustanciales en todas las áreas programadas y se hacía patente que la cooperación regional había sido un aporte fundamental a la par de sus componentes económicos y sociales, por lo menos de manera relativa pero ascendente, con cada vez mayor participación de países miembros y la paulatina generalización de sus principales programas dados sus diversos y encontrados contextos.

Para 2009, se consideraba que la nueva estructura de 3 ciclos se había generalizado en la mayoría de los centros y programas de todos los países miembros, y que carreras como Medicina, Arquitectura e Ingeniería, entre algunas otras, no se encontraban en esta situación, dados los

condicionamientos de operación de estas carreras en los mercados de trabajo de cada país.

El modelo de 180 créditos (Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos: ECTS, por sus siglas en inglés), para ese año, se encontraba ya generalizado en los programas de grado de primer ciclo en 19 países, mientras que en otros 11 se mantenía el modelo de 240 créditos (4 años). El modelo de 2 años para el máster se había logrado implantar de manera más expedita en 29 países. En su combinación de primero y segundo ciclo la propuesta de 3-2 años se había generalizado de manera mucho más rápida (Eurydice, 2009). Los avances, también, se presentaron de mejor manera que los de las de nivel CINE 5B,<sup>13</sup> en donde se manifestaban mayores divergencias en su incorporación e implementación, que seguía organizándose de manera independiente a las estructuras del Proceso Bolonia, tanto como la equiparación de los créditos en sus resultados de aprendizaje, sus cualificaciones y sus titulaciones.

Otro proyecto emblemático de Bolonia era el Suplemento al Título que, para entonces, también seguía siendo aún muy desigual y escasamente generalizado, cuando se había asegurado desde la reunión de ministros en Berlín (2003) que para 2005 estaría plenamente puesto en práctica. Asimismo, esto ocurría con el programa de movilidad de estudiantes, que aparecía como el programa emblemático del Proceso Bolonia, y para entonces aún no lo era de forma generalizada.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> De acuerdo con estas nomenclaturas, el CINE 5B corresponde a programas con una orientación profesional, y más cortos que los ubicados en el nivel CINE 5A. Las siglas significan: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, concebida por la UNESCO -desde los años setenta- con el fin de aportar criterios estándares para recopilar estadísticas sobre la educación a nivel internacional.

<sup>14</sup> "Resulta sorprendente descubrir lo poco que se conoce (a 10 años de desarrollado el EEES) y se comprende la realidad de movilidad de los estudiantes, o los incentivos y trabas reales a esa movilidad. Muchos países siguen recopilando únicamente datos sobre la nacionalidad de los estudiantes, en lugar de hacer un seguimiento de los movimientos entre países con el fin de

Para la función de investigación universitaria, la política buscó ubicar y concentrar los grupos de investigación en las universidades más sólidas, para estimular la innovación y la economía. A la par de esta definición, se impulsó, como tendencia fundamental, la fusión (*mergers*) entre estas, con el fin de favorecer universidades de investigación que pudieran competir a nivel global. Esto se presentó, sobre todo, en Alemania, Finlandia y otros países del norte de Europa, y también con la creación del European Research Council (ERC) y el establecimiento del European Institute of Innovation and Technology (EIT), aspirando a la concentración de talentos y recursos.

Los esfuerzos, sin embargo, fueron más bien moderados debido a los decrementos en los fondos (*grants*) bajo contrato, que no se fueron modificando sustancialmente en el tiempo en el que se aprobaban las iniciativas y los distintos programas, lo que hizo que las universidades se mantuvieran con sus tradicionales componentes de financiamiento, pero buscando apegarse a esquemas de competitividad y de comercialización.

---

analizarlos” (Eurydice: 11). Véase también: Pavel Zaga (2013). “Reconsidering the ehea principles: is there a “Bologna Philosophy?”, en donde se hace referencia a los distintos énfasis que se les da a los términos y principios del Proyecto Bolonia, tales como: la movilidad internacional de estudiantes y *staff*; la autonomía universitaria; la participación estudiantil en el gobierno de la ES; la responsabilidad pública de la ES; y, la dimensión social del Proceso Bolonia (p. 23). Un proceso construido por voluntades con una toma de decisiones central, pero en la que mantuvo la ambigüedad de ser un proceso de tipo voluntario con guías flexibles sujetas a la interpretación y la libertad de las instituciones y gobiernos, tal y como se presenta en los diferentes documentos base (p. 24): Por ejemplo, para el caso del aseguramiento de la calidad: “As seen from the above analysis of the Bologna documents, there is no unanimously accepted set of the “EHEAQ principles”; on the contrary, they vary from one ministerial conference to another. We should again note that there have always been huge expectations in this area but, in practice, the term has been used in a vague way. Explicit definitions, as well as implicit traces in documents never directly contradict each other; nevertheless, certain dilemmas and polemics can be observed during the period of development and consolidation of the EHEA foundations” (p. 26).

Desde una perspectiva de conjunto, lo que se ha descrito con antelación indica que, en plena fase de euforia del Proceso Bolonia, aún no se había alcanzado una “filosofía Bolonia” común que contuviera una comprensiva, coherente y completa doctrina sobre el espacio unitario de educación superior, y menos aún una escuela de pensamiento única, como se hubiera pensado que existía y que así se proyectaba.

Se trataba, más bien, de un proceso político con visiones limitadas y mucha retórica, que se concentraba en cómo conciliar el principio de “bien público” con la necesidad de establecer cuotas y pagos por matrícula, o la lógica de ir hacia el mercado y los *rankings* globales, frente a la defensa de la idea de la educación superior como un bien público, o la oportunidad individual con respecto al avance colectivo.<sup>15</sup>

Así, desde estos diversos contextos y procesos dinámicos harto diferenciados, se produjo en Europa una sucesión de reformas relacionadas con la constitución de un Espacio Unitario en los sistemas de educación superior desde una estrategia regional, que tuvo como meta genérica convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, tal como fue establecido en la Declaración de Lisboa (2000), para lograrse en 2010.

El Proceso Bolonia, sin embargo, considerado como el eje programático de la transformación de los sistemas de educación superior de Europa, se construyó desde las prácticas de las mismas universidades, de su libertad académica y científica y su autonomía, así como desde su misión

---

<sup>15</sup> Véase Elsa Hackl. “Tensions in the Policy Objectives of the European HEA?, public Good and public responsibility versus service liberalisation: equity versus institutional diversity”. A. Kujar (2012: 82), en donde se plantea la existencia de una gran ambigüedad en el concepto de bien público y responsabilidad social (pp. 86-87), lo que luego sería abandonado en las Declaraciones Interministeriales, muy orientado por las ideas de la OECD y el GATTS de que la educación superior era un “servicio global” (pp. 87-88...). Y sobre todo cuando empezaron a reducirse los recursos públicos (pp. 90; y 95).

social de aceptar a todo tipo de estudiantes. Pero también hubo diferencias en la comprensión de sus objetivos, que se expresaron en los distintos regímenes administrativos y de gobierno, de organización y de financiamiento locales y nacionales, respecto de su relación con el componente de constituir un espacio único de educación superior, debido a que las líneas de trabajo de Bolonia tenían el mandato de estar definidas y discutidas con los Estados nacionales, en sus diferentes contextos, lo que definía qué temas podían ser incorporados y cuáles no en los distintos contextos, lo que generó complejidad, pero también ambigüedad, de entonces hasta ahora.

En términos generales, se pueden distinguir tres fases de desarrollo de los cambios que se fueron definiendo e impulsando a nivel regional para el logro de los anteriores objetivos generales del Proceso Bolonia:

- a. Una primera fase, que puede ser definida como de masificación, en donde se presentó el más importante crecimiento de la demanda social en la educación superior, sobre todo entre los países más grandes de Europa, que abarcó los años sesenta y setenta, y luego para países más pequeños o de “nuevo ingreso al área de integración”, como Portugal, Grecia u otros países de Europa oriental durante los años ochenta y noventa. A partir de ello, se fue imponiendo una tendencia más ubicada en conformaciones y organismos, programas y proyectos de coordinación unitaria y de gobierno colegiado académico, para fortalecer el *self-management* de las universidades y de las IES, la eficiencia y la responsabilidad para cubrir las demandas de la sociedad vía la competitividad y también la mayor autonomía, bajo la comprensión de que esta dependía del logro en la obtención de recursos financieros y de una buena administración. Esto impactó el gasto público de los países, e introdujo mecanismos regulatorios en la gobernanza institucional y el impulso a modelos de mercado.

- b. La segunda fase de reforma fue consecuencia de la primera, que cuestionaba el peso de los acuerdos del Estado nacional, para fomentar y adoptar un papel de facilitador y promotor de los acuerdos unitarios, cuando se enfrentaba a una conducta institucional inesperada impulsada por su interacción en el espacio común de la educación superior, sobre todo por la creciente importancia que tenía la universidad en el desarrollo de una economía de base en conocimientos. Esto impulsó el concepto de “*market-oriented-state*” con mayores regulaciones y mayor influencia del Estado, que se impuso por la vía de fondos sobre productos y programas bajo contratos multianuales, lo que creó el establecimiento de nuevos tipos de agencias intermediarias que tenían el propósito de fortalecer o controlar el desempeño de las universidades y de su capacidad para el desarrollo de prioridades estratégicas. Como resultado, se desarrolló un modelo de conducción calificado como de “tipo híbrido” con una suma de actores y grupos de interés, y con emergentes tipos de estructuras de gobernabilidad a distintos niveles: locales, nacionales y regionales.
- c. La fase final fue la fundamentación de nuevas reformas conjuntas y agendas políticas a nivel europeo, dentro de esquemas complejos que borraban las fronteras entre las influencias formales e informales de las estructuras de poder de las IES y de las universidades. Esto se expresó ante todo en la influyente Declaración de Lisboa (2000), que resaltó la importancia de impulsar un nuevo paradigma de política para favorecer la relación de la docencia con la investigación resaltando el rol de la I&D en la competitividad económica y el desarrollo regional, en donde el papel de la educación se concebía como un factor clave en el mercado laboral y de influencia en la cohesión social, con la convocatoria a lograr un foco común de prioridades y preocupaciones en materia de producción y transferencia de conocimientos.

El esquema metodológico que se buscó implantar, tomado del caso estadounidense, fue el de la “triple hélice”, en donde se propuso un esquema de trabajo basado en un triángulo de empleo-crecimiento y cohesión social, en donde la investigación era un componente esencial para el logro de la estrategia planteada por la Declaración de Lisboa, con el énfasis de la innovación basada en la ciencia como motor del desarrollo económico, y la educación como formadora del capital humano (Etzkowitz, 2015: 83-88).

Estas decisiones presentaron un panorama muy abierto de reformas en la educación superior, en donde la investigación se relacionaba con productos comerciales y tecnologías. Detrás de ello estaba la crítica de que las universidades estaban sobrerreguladas, subfinanciadas, fragmentadas y aisladas, que sufrían de una falta de diversidad institucional, problemas de reconocimiento transfronteros respecto de los créditos y grados académicos, y de pobreza académica en la estructura de sus carreras. El debate, entonces, se apreciaba con posturas que enfatizaban el papel del Estado como garante de las reformas comunes y de vigilancia para el aseguramiento de la calidad académica de las instituciones, frente a otras que buscaban medidas que disminuyeran la actividad gubernamental, con una mayor autonomía institucional y *accountability*, el incremento de la inversión privada (incluyendo pago de cuotas), la vinculación con la industria y el incremento de la movilidad de estudiantes y académicos. En general, se convocaba a la modernización de las funciones económicas de la educación superior, la adaptación a los cambios tecnológicos y económicos, y la orientación en el uso y manejo de la innovación con eficiencia y competitividad.

## Cambios de rumbo y ajustes en el Proceso Bolonia

Visto como un proceso de conjunto y de forma comparada, en ningún lugar del mundo hubo cambios tan sustanciales en la educación superior como en Europa. De una institución considerada como un bien social, la universidad europea pasó, en una década, a autorreferenciarse como una industria o una empresa económica por su potencial en la generación de conocimientos e innovación, que fueron vistos como temas centrales para las definiciones de política pública, con lo cual se considera que la universidad estaba en una fase de transición respecto de la legitimidad de su misión, organización, funciones, fundamentos morales y procesos de saber y recursos dentro de muchas dudas y desafíos (Maassen, 2011: 769), lo que se ha mostrado en las últimas dos décadas a partir de los cambios en sus formas de gobierno, en los enfoques de administración, en la distribución y relocalización de sus recursos materiales y humanos, en el interés por evaluar su calidad y el uso de estándares y en los procedimientos de profesionalización y egreso de sus distintas cohortes sociales.

Durante estas últimas dos décadas, la expectativa de una educación superior europea fue un tema que acentuaba el balance de que Bolonia no había logrado llevar a cabo una reforma profunda en la educación superior, y lo que se tenía era un sistema “over-regulated, underfunded, fragmented, and insulated, and is suffering from a lack of institutional diversity, problems of cross-border recognition of academics credits and degrees, as well as from its European-wide academic career structures” (Maasse, 2011: 761).

Con todo, con el paso del tiempo, la función de investigación e innovación se fue posicionando como una de las prioridades para el cambio en la universidad europea, a través de alianzas y fusiones para fortalecerlas en la gran mayoría de los países de esa región, con un enfoque de “excelencia”, lo cual también fue creando arduos temas de debate alrededor de la idea de una adecuada relación entre

la docencia y la investigación y entre los profesores y los investigadores, así como entre sus tareas de investigación e innovación (Maassen, 2011: 765).

Esto se fue haciendo evidente con el impulso al denominado “tercer ciclo”, que fue definido como el título de PhD en la Conferencia de Berlín en 2003, para relacionar el EHEA con la ERA (European Research Area). Sin embargo, para 2006, la estrategia de Lisboa, ya mencionada, aparecía improbable de ser conseguida debido a la crisis económica y la baja participación de las empresas, y porque no se alcanzó a generalizar la propuesta del 3% del PIB para I&D, cuando se enfatizaba que la brecha con Estados Unidos, en materia de investigación y estándares de calidad, en lugar de reducirse se ampliaba en áreas fundamentales del conocimiento. Esta condición crítica fue provocando una orientación cada vez más definida hacia la mercantilización que se concentró en cambios en la administración, en el aseguramiento de la calidad y en el control del gobierno a la colegialidad académica, con objetivos como eficiencia y responsabilidad para acercar sus tareas y productos a los requerimientos diversos de la sociedad y de sus demandantes (*stakeholders*).

A esta se la fue conociendo como una fase más del impulso a una reforma universitaria, orientada hacia el desarrollo de la “tercera misión”.<sup>16</sup>

The third mission was a response the demand from government, industry and other societal actors for universities to become more self-reliant as institutions (covering their costs) but at the same time creating benefits for a range of societal actors, principally by supporting business innovation and boosting national competitiveness. Over time, the idea of a third mission has acquired a degree of autonomy as something

---

<sup>16</sup> Debe mencionarse que el término de “tercera misión”, para el modelo dominante en las universidades de América Latina, debe ser considerado como una “cuarta misión”, dado que, en este, las funciones sustantivas son tres: docencia-investigación y extensión o difusión de la cultura. La innovación comprendería entonces una cuarta función.

shaping not only debates about universities' societal impacts, but also the meaning of university (Enders, 2011).

Se hace referencia a la denominada “tercera misión” de la universidad relacionada con el desarrollo económico, y que se expresa en el modelo emprendedor (*entrepreneurial*) de la universidad, que fue desplazando la referencia y la identidad de la universidad europea de sus modelos tradicionales, como el humboldtiano, el napoleónico y el anglosajón, en el contexto del paso del Modo 1 al Modo 2 de producción de conocimientos (Gibbons, 1997), cada vez más identificado con la imagen y la proyección de las universidades líderes de Estados Unidos (Zgaga, 2013).

El tema de la investigación y la innovación resultó para el modelo europeo un tremendo desafío, dado que, desde la estrategia de los Acuerdos de Lisboa, esto representaba la tercera fase de desarrollo de todo el proceso, desde la perspectiva de la puesta en marcha de un triángulo de mutuos beneficios:

As an-expression of an underlying educational and research policy paradigm, the Lisbon Summit did at least three things. First, it reasseted the role of R&D for economic competitiveness and growth. Second it underlined the role of education as a core labour market factor as well as a factor of social cohesion. Third it asked for a focus on common concerns and priorities, as opposed to taking as a point of departure the “celebration” of national diversity of education and research systems. The Lisbon triangle of employment, growth and social cohesion saw research as a major cornerstone of the Lisbon strategy, and educational as a key element insocial policy, labor market policy and overall economic policy (Maassen, 2011: 760).

La importancia de estos nuevos fundamentos impactó de manera muy importante la orientación de las universidades y de las IES, tanto como sus funciones y sus estructuras, sobre todo porque introducía elementos de evaluación y de orientación de recursos hacia estas por la vía de

los estándares de aseguramiento de la calidad, con lo cual no necesariamente se debía comprender que la asociatividad de elementos de estandarización haya creado de forma automática niveles de calidad y competitividad de la investigación y la innovación en la región. Por el contrario, las críticas respecto del atraso de la investigación y de las universidades europeas, sobre todo frente a las de Estados Unidos, eran muy frecuentes en este periodo (Enserink, 2017).

Frente a la complejidad de mantener el proceso unitario, se fueron presentando cambios que buscaban definir un mayor control de las universidades por el Estado, dentro de una gran diversidad de actores de por medio. La autonomía se fue aparejando con la idea de que se fortalecía a través de una mayor “*accountability*”, con procedimientos más detallados y estrictos para “asegurar la calidad”, tanto para el Estado como para las instituciones, y que estos elementos solo definen las maneras como se informa de estos procedimientos y de cómo los actores participan en la toma de decisiones.

El sistema de innovación europea fue imponiéndose en el marco de las nuevas prioridades del Proceso Bolonia, o de lo que se fue conformando a partir de la entrada de su crisis sistémica, pero de manera no lineal, sino interactiva para poder involucrar a distintos actores, en donde se buscaba que las universidades y las IES sostuvieran el principal papel en la investigación, en la producción de conocimientos y en la formación de un capital humano especializado, con especial énfasis en la articulación de la investigación con la innovación:

From the outset, academic institutions were identified as playing a critical role in the innovation system approach and the evidence suggest that, if anything, their influence has grown over time. However, while the tangible outputs of academic research -publications and patents- remain important, equally significant to successful innovation is the production of highly human capital. Most importantly, and in sharp contrast to the linear assumptions of the traditional “science-

push-model”, the innovation system perspective stresses the role of linkages between the various actors and organisations in the overall innovation process. These linkages include not only formal knowledge transfer arrangements between universities and industry, such as science parks and joint university-industry research ventures, but also soft linkages the many channels of communication by which knowledge is exchanged (Enserink, 2017: 64).

Como se puede comprobar, estas iniciativas empezaron a encontrar serias dificultades para hacerse posibles, desde entonces y de manera más reciente, como consecuencia de un menor desarrollo económico y el escaso esfuerzo que se fue dando por los distintos países para alcanzar la metas unitarias, lo que implicó renovar y proponerse nuevas agendas de reconsideración de las fórmulas originales de creación de un sistema de innovación regional, propuesto para ser alcanzado en 2020 (lo cual con la pandemia encontró aún más dificultades de ser logrado). Para ese año, sin embargo, se planteaba conseguir el desarrollo de tres prioridades:

- Creating value by basing growth on knowledge;
  - Empowering people in inclusive societies;
  - Creating a competitive, connected and greener economy
- (Enserink, 2017: 65).

Con el compromiso de impulsar un financiamiento adecuado con el proyecto denominado de European Research Area (ERA), como componente clave del documento Lisboa, con los años las buenas intenciones condujeron a minimizar el gran proyecto unitario de la ciencia, en un programa de trabajo que más bien produjo fragmentación regional, compartimentalización, dispersión y multiplicación de esfuerzos (Enserink, 2017: 69), lo que se relacionó con el declive de la población joven y sus problemas para ingresar de manera efectiva en los mercados laborales, así como favorecer una tendencia de menor capacidad de producción de

conocimientos y de competitividad en las principales variables de generación de artículos científicos e inversión neta en C&T (Enserink, 2017: 74).

Con esta problemática ingente, las universidades y las IES de Europa empezaron a diferenciarse dentro de un marco de subregionalización y con el surgimiento de nuevos agrupamientos, en donde empezaron a predominar, según Teichler (2009: 935-955), tres tipos de diversificación: el enfoque Bolonia, en donde se mantenía una variedad horizontal y vertical de instituciones; el enfoque de World Class University, y el de *rankings*, en donde predomina una visión vertical de las IES, y el enfoque “managerial” orientado al mercado.

## **El debate sobre la vigencia del proyecto europeo de educación superior**

En los países de Europa, se ha pasado de un esquema cerrado a uno abierto en el que destaca el cambio de las funciones de la universidad hacia la innovación, bajo el esquema de la triple hélice, con el escenario de hacer sistemas universitarios de base en investigación para los próximos años, como se enfatizó en las cumbres europeas de 2003 a 2006. No obstante, lo que aparecía como una prioridad en realidad era parte de un gran debate social e institucional, académico y económico, porque a pesar de sus esfuerzos para obtener resultados científicos de alto nivel, siempre se presentaban indicadores de rezago en la capacidad para convertir los resultados de las investigaciones en innovaciones de agregación de valor de alta competitividad global, sobre todo frente a los logros y avances que ya presentaban China y Estados Unidos, y que buscaban mantener un proceso regional diferenciado, con el derecho autonómico de que esta diversidad no afectara la naturaleza intrínseca de muchas de las

universidades, ni su tradicional organización frente a otras que estaban asumiendo transformaciones organizacionales y académicas unitarias como incuestionables y aceptables.

Esto puso en entredicho la capacidad de las universidades respecto a la profundidad de sus cambios, cuando las presiones ya eran multifacéticas y diversas, sobre todo para la formación de un mayor capital cultural en donde la investigación y la innovación se presentaban como fundamentales para alcanzar una Europa del conocimiento. Como pudo comprobarse, ello produjo enormes tensiones que desacoplaban la innovación de la educación y como esta debía organizarse de forma práctica. Lo mismo pasaba con la investigación, sobre todo cuando de manera general esta se encontraba fuertemente vinculada a los programas de estudio y las presiones buscaban separar ambas actividades para poner en el centro a la innovación con fines de mayor comercialización y competitividad de los cuerpos académicos (Klemen y Miklavic, 2012: 119).

En el caso del Proceso Bolonia, por ello, vale la pena distinguir cuándo y en dónde las reformas y los cambios que se propusieron en las reuniones intergubernamentales y ministeriales fortalecían a la universidad y cuándo la debilitaban en su misión, su legitimidad como un bien público y social, su funcionamiento, su moral fundacional o sus recursos, especialmente cuando estos empezaron a ser más y más reducidos, bajo la influencia de las orientaciones de la OECD y de las normas establecidas en el GATTs de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que fueron imponiendo la idea de la educación superior como un bien transable y un servicio mercantil.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Esto se expresa en lo que fue constituido como el OMC: Open Method of Coordination: "The OMC involves soft law measures base on voluntary binding arrangements rather than on regulations, directives or decisions (e.g. hard law). The Council defines objectives, establish instruments to measure performance base on indicators, statistics and guidelines and promotes benchmarking activities monitored by the European Commission. The method also places the European Commission high on the programme". Cristi-

Así, en el proceso que se ha presentado en este capítulo referido a Europa desde una perspectiva regional, los cambios se han vuelto muy complejos en las interacciones que conectan diferentes niveles de gobernanza, no solo en los términos en los que se planteó la integración europea, sino también en aquellos ubicados en los múltiples pequeños e intrincados procesos de cambio de las instituciones, y en la defensa de sus programas comunitarios, en donde los gobiernos nacionales pretendían llevar a cabo el Proceso Bolonia sin la participación de las universidades, y sin su necesaria colaboración y coordinación.

Esto fue impulsando un fuerte debate académico y social dado el predominio de la estratificación de las IES, que generó importantes inequidades tanto al nivel del acceso como de la permanencia y egreso en los estudiantes de las clases trabajadoras, lo cual produjo serias barreras culturales y distintos capitales culturales, contrario a los principios fundacionales del Proyecto Bolonia de homogeneización y de cooperación responsable, y frente a lo que se proyectaba como una “integración diferenciada” que permitiría a los Estados miembros moverse a diferentes ritmos y velocidades para el logro de sus objetivos, que deberían de asegurar mayor integración en el largo plazo.

El fracaso de la estrategia de Lisboa fue reconocido por la Comisión Europea en su comunicado “Europa 2020”:

The steady gains in economic growth and job creation witnessed over the last decade have been wiped out [...] and 23 million people -or 10% of our active population- are now unemployed. The crisis [...] has exposed some fundamental weaknesses of our economy (Sin, 2016: 2).

Esto mismo aparece en el programa “Education and Training 2020” (ET2020), que muestra el contraste entre los

---

na Sin, Amélia Veiga, Alberto Amaral (2016). *European Policy Implementation and HE. Analysing the Bologna Process*. Palgrave MacMillan, London, p. 63.

objetivos europeos como los de movilidad, educación permanente, mejoramiento de la calidad y la eficiencia en la educación y la capacitación, “emprendedurismo”, cohesión social y ciudadanía activa, como aparecen en las recomendaciones intergubernamentales, que con el tiempo fueron siendo dejadas al arbitrio de los Estados miembros, en una suerte de paradoja, porque mientras se impulsaba que estos cumplieran con los mandatos de Bolonia, al mismo tiempo se iban dejando las decisiones en las leyes y normas locales o nacionales y en las mismas IES (Sin, 2016: 44).

De manera más específica, la política de implementación del Proceso Bolonia estuvo asociada a la construcción de un sistema de gobierno multinivel a través de la articulación, interacción y coordinación de procesos de toma de decisiones y, sobre todo, de puesta en práctica de las políticas europeas a diferente escala y nivel (Sin, 2016: 67). Sin embargo, empezaron a notarse problemas en su funcionamiento, tales como dificultades de empleo de los graduados, uso incorrecto o superficial del sistema de Créditos Europeos, baja implementación del Diploma Suplementario, confusión y falta de acción del esquema de calificaciones nacionales, y problemas para la movilidad estudiantil y de reconocimiento de periodos de estudio en otras instituciones (Sin, 2016: 74). Para 2010 se reconocían, además, problemas como falta de financiamiento para la movilidad estudiantil y académica, un bajo esfuerzo para la implantación del ECTS y la contracción de recursos públicos hacia las universidades que no pertenecían al selecto grupo de instituciones de investigación (las denominadas “Research Universities”). Durante la reunión de 2015, en el Comunicado de Yerevan se señalaban esos problemas como algo constatable y preocupante.

## La llegada de la crisis y la desarticulación de las políticas en la educación superior

Las dificultades comenzaron con la crisis financiera de 2008 y la crisis de la eurozona entre 2010 y 2011, que redefinieron el contexto de aplicación del proceso de integración.

En el marco del diseño de políticas para impulsar el EEES, la Europa del Conocimiento y todos sus programas y actividades, el año 2010 significó un parteaguas en la región europea, con una crisis económica que lo cambió todo (Michavila, 2013: 60), a pesar de los logros que se habían alcanzado y que han sido reseñados en las secciones precedentes.

La crisis alteró las principales tendencias del Proceso Bolonia, particularmente en lo referido a las intenciones de avanzar en la organización e implantación de las *curricula*, el inicio de severos recortes en los presupuestos públicos hacia las universidades, y las perspectivas de mejorar y potenciar la investigación en C&T, sobre todo en relación con el sector privado y su competitividad. No se suspendieron los programas centrales del proceso, pero sí se alteraron las condiciones de su desarrollo. Este año empezó un debate acerca de lo que había sido Bolonia y lo que sería hacia adelante frente a una condición de incertidumbre.

El balance que se presentaba en 2010 era contundente:

En los años anteriores se pensaba en los campus que la fecha 2010 simbolizaba el final del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, o, más precisamente, como un horizonte de culminación de las transformaciones que llevaban a la renovación de la oferta académica diseñada en un marco común. Pero nadie imaginaba que las circunstancias económicas iban a ser tan adversas, que los problemas sociales iban a aflorar de manera tan desgarrada (Michavila, 2013: 56).

Entre 2010 y 2011, la crisis de la eurozona se manifestó de manera severa en los déficits de los Estados y en

la contracción de los presupuestos hacia la ES y las ciencias, y esto produjo una orientación de reducción de las condiciones y servicios, programas y políticas relacionados con el denominado Estado de bienestar, además de una orientación cada vez más definida hacia el mercado, que acentuaba posturas que iban del neoliberalismo que seguía manteniendo la idea de las virtudes de la Unidad Europea, frente a una cada vez mayor determinación de los países y gobiernos hacia su recuperación interna y el fortalecimiento de los mercados nacionales. Era la época en la que se proclamaba la necesidad de emprender una “tercera vía” frente al creciente nivel de desempleo de los graduados universitarios y una manifiesta debilidad de la idea de una “economía mundial del conocimiento”.

El Proceso Bolonia en ese contexto empezó a destacar más por sus debilidades y sus ambigüedades que por sus logros, lo cual significaba la comprensión del proceso de manera muy diferenciada, aunque las adhesiones al proceso seguían manteniéndose, así como sus principales programas (Kuraj, 2012).

Pero el contexto de la crisis empezó a presentar nuevas tendencias, particularmente las relacionadas con la mercantilización de la educación superior.

It is the new context that the Bologna process must now be carried forward. Paradoxically the pressure on social expenditure has placed greater emphasis on “market” solutions in higher education -at a time when “market” solutions in the wider economy had been called into question by the catastrophic events since 2008. Equally paradoxically nation states, despite concerns our sovereign debt crises, have emerged more strongly- as founders of last resort and as guarantors of economic stability. This new state activism may have implications for how Governments view their relationships with universities, especially at a time when economic stability may breed social instability. As a result, the social mission of higher education could be re-emphasised, if only as an antidote to unemployment among young people (Kuraj, 2012: 6).

Esto condujo a un proceso sumido en condiciones de ambigüedad y permeabilidad, expresadas en la manera como este era comprendido por los distintos países miembros y sus universidades, sobre todo en la conformación de sus propias agendas, tiempos y resultados, que se expresaban en nuevas alianzas subregionales (por ejemplo, en el caso de los países escandinavos, o con el surgimiento de nuevas y poderosas asociaciones como la Liga de Universidades Europeas de Investigación [LERU, por sus siglas en inglés]), o buscando la proyección del Modelo Bolonia hacia otros países, como ocurrió respecto de Australia, Asia, o América Latina, en especial para incrementar el potencial de ingreso de estudiantes extranjeros frente a la caída de la población joven europea. Asimismo, fue ampliamente debatido el acercamiento de este modelo “unitario” hacia el “modelo norteamericano” bajo la idea de moverse hacia un tipo de “World Class Universities” con énfasis en su competitividad y el impacto de su investigación y su “tercera misión”.

Bolonia, entonces, aparecía cada vez más como una “marca” (*brand*) que debía promoverse en el mercado y ser “vendida”, con reformas internas que priorizaban cambios en la administración y la gobernabilidad, la globalización del modelo, la compatibilidad de sus sistemas de calidad, la promoción de la interdisciplinariedad, el estímulo al “emprededurismo”, y a la relación con la sociedad y sus demandas desde distintos niveles y tipos de interés y actores (*stakeholders*).

Se señalaba, de manera insistente, que la falta de competitividad de la educación superior europea frente a Estados Unidos y Asia era uno de los principales motivos del impulso al Proceso Bolonia y de la EHEA, pero esto se expresaba de manera contradictoria con la reiteración de principios como los de libertad académica, participación de los actores de interés, la educación como un bien público y de responsabilidad social y la *accountability* desde la autonomía institucional (Terhi, 2012).

Uno de los motivos para establecer el Proyecto Bolonia fue la pérdida de competitividad en los estudiantes internacionales y en la producción de conocimientos con Estados Unidos (Terhi, 2012: 59), tal y como se presenta en la Declaración de Bolonia de 1999. Y se consideró que la autonomía (con *accountability*) debía entenderse como un mecanismo para emprender reformas en las universidades como una condición esencial para alcanzar esta competitividad y, por ello, el foco estaba en la organización de los programas de estudio y los grados, así como en la movilidad, más que en el gobierno o en el financiamiento, que quedaba en manos principalmente de los gobiernos. Esto estuvo muy concentrado en la discusión de las universidades públicas más que en las privadas o en otro tipo de IES.

### **La integración como proceso emergente**

Las coyunturas son rupturas estructurales y dan cuenta de las nuevas tendencias que se imponen en la organización de la economía y de la sociedad. Es por ello que, en Europa, no se presentó un modelo de unidad solo desde la perspectiva de la economía y del comercio, sino que también fue incorporado a un conjunto de temas sociales, tales como el educativo y de manera particular el vocacional y el del entrenamiento para fines de empleabilidad y del trabajo, tal y como aparece signado en el tratado que establece la European Coal and Steel Community (1951). Sin embargo este tema no fue considerado como relevante hasta 1971, cuando se acuerda un programa comunitario para el entrenamiento vocacional, aunque no así en la práctica de los Estados nacionales, tanto por razones financieras como de tipo legal y normativo, y esto lo hizo ser un fenómeno regional inédito, pero al mismo tiempo difícil de sostener en el tiempo.

En 1971, ocurrió la primera reunión intergubernamental sobre la educación, establecida como Consejo de Ministros, para representar los intereses de cada país, pero aun, para la época, este acontecimiento se presentó como uno más bien de tipo diplomático y formal, porque daba inicio al debate respecto de la comunalidad frente a la decisión de cada país soberano, entre la idea de la europeización y la conformación de cada Estado, su identidad, soberanía e intereses (Sin, 2016). Esta reunión fue considerada como el origen de un acuerdo de unidad más amplia entre los Estados, tanto para fines económicos como de calidad de vida.

Para 1976, fue suscrito un Action Programme in the Field of Education, como un marco de acuerdo general, con objetivos prioritarios a nivel de la Comunidad Europea, para establecer futuras bases de cooperación en el campo de la educación. En educación superior, este programa se concentró en tres áreas: a) vincular a las organizaciones profesionales relacionadas con la educación superior (por ejemplo, la Sociedad de Educación en Ingeniería, o la Asociación de Maestros de Europa); b) impulsar visitas cortas de estudio; y c) llevar a cabo programas conjuntos de investigación o estudio, para coadyuvar al proceso de movilidad estudiantil, considerado como un eje de cooperación regional, lo cual implicaba poner en marcha iniciativas de reconocimientos de diplomas y periodos de estudio. Para entonces las acciones privilegiaban la cooperación y no la “armonización”, bajo la consideración de respeto pleno a la autonomía de las instituciones.

Sin embargo, dadas las oposiciones de algunos países miembros (por ejemplo de Dinamarca) y de otras universidades, las reuniones ministeriales fueron suspendidas hasta 1980, en el contexto del inicio de recortes hacia el financiamiento público en la educación superior, que solo fueron compensados con programas de fondos extraordinarios de apoyo a estudiantes, académicos y administradores entre algunas instituciones, bajo la forma de proyectos piloto.

Los temas más controvertidos, entonces, se ubicaban en el reconocimiento al ingreso de estudiantes foráneos y en el tratamiento de la vigencia y pertinencia de los diplomas académicos. La integración no estaba aún en la mesa de las discusiones, sino la solidaridad y la cooperación sobre todo al nivel de los organismos intergubernamentales, que se representaba en la Comisión Europea como órgano máximo de los intereses comunitarios, aún con una muy baja capacidad de articular el conjunto de los intereses dadas sus limitadas funciones y sus posibilidades de contar con suficientes recursos e infraestructura. La idea de una Unión Europea integrada, para entonces, no aparecía como relevante ni factible.

Con estos breves antecedentes, se debe considerar que la integración europea tiene una larga historia y ha sido una tendencia de años, sobre todo después de la II Guerra Mundial, cuando la idea de la integración europea fue lanzada como una iniciativa formal en contra de la experiencia ultranacionalista que predominó en el conflicto armado. Después de sucesivos movimientos a favor de la unidad comercial, en 1957 fue suscrito el Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica, conocida como Euratom, en donde ya se ubicaba la participación de las universidades y la educación técnica como importantes.

En 1992, con el Tratado de Maastricht, la educación se ubicó como un objetivo explícito para los fines de la unidad, que van desde el Acuerdo de Bolonia al Acuerdo de Lisboa (2000), en donde se plantea convertir a Europa en la principal región del conocimiento, con el objetivo de “promote the development of the highest possible level of knowledge for their peoples through a wide access to education and through its continuous updating (Article 2)”, tal y como ya se ha reseñado con antelación.

Prefigurando el Área Europa de Educación Superior, en el Reporte del profesor Henry Janne (comisionado europeo

en 1973) se establecen los principios de la cooperación en la educación superior, bajo los siguientes términos:

the respect for national autonomy; the possibility of Community action of a compensatory character; the safeguarding of academic freedom; and the possibility of association with other European countries. It was a neat summary of basic principles for harmonious trans-border cooperation in HE and education in general.

Pero allí también comenzaron las discusiones, al considerar que la unidad como tal era improbable y poco realista. Para entonces ya se presentaba un escepticismo genuino, dado que se afirmaba que había que abordar primero un conjunto de serios problemas educativos en la región pero no una dimensión europea de educación, y se enfatizaba en la necesidad, primero, de realizar cambios y no “armonizar” simplemente.

Para los años ochenta, el énfasis estaba centrado en el diseño de estrategias comunitarias. Era el tiempo de un comisionado europeo que pudo alcanzar un mayor dinamismo, como lo fue Jaques Delors. Fue entonces cuando se aprobaron dos de los programas fundamentales de la EHEA: ERASMUS (European Community Action Scheme for the mobility of University Students) (1987), y COMMET (Cooperation between Universities and Enterprises regarding Training in the Field of Technology) (1986). En ellos predominaba tanto la idea de lo educativo como de lo vocacional.

Con la llegada del nuevo comisionado, Jaques Delors, y su indiscutible liderazgo, se promovió un “White Paper” para completar la realización de un mercado común que culminara con la idea de una Comunidad Europea, en donde ocurriera un factor multiplicador más allá de los temas económicos hacia la educación y las sociedades, lo cual empezó a ocurrir cuando el ejercicio de los derechos de educación de los migrantes y trabajadores fue reclamado y

justificado en las instancias jurídicas, como un tema de justicia “de facto”. Esto pudo impulsar en el debate integracionista elementos a favor de la importancia de la educación superior en el marco transnacional.

Las universidades reaccionaron entonces frente a la propuesta de un mercado común, y con el énfasis puesto en la educación vocacional, con una iniciativa en 1988 conocida como Magna Charta Universitatum, que así iniciaba:

The university is an autonomous institution at the heart of societies differently organized because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching. To meet the needs of the world around it, its research and teaching must be morally and intellectually independent of all political authority and economic power.

Para 1993, el énfasis ya estaba centrado en la producción del conocimiento y la competitividad como estrategia para alcanzar el objetivo unitario de la UE, y el tema más conflictivo era el de la empleabilidad de los egresados. Para 1998, se enfatizaba el eje del conocimiento como central, y fue entonces en donde inició la idea del Proceso Bolonia y su famosa declaración. Allí se expresaron los diferentes principios que guiaron la política hacia la ES:

a concern with academic and institutional autonomy rather than academic freedom; accountability rather than social responsibility; equity rather than equality of opportunity; participation of stakeholders, rather than political representation (the only politicians involved as of right in policy-making are those in government) alongside such general EU goals as sustainable development (Terhi, 2012).

Para mediados de los 80, se habían establecido dos programas estratégicos comunitarios e intergubernamentales ya señalados: el COMETT y poco después ERASMUS.

COMETT fue establecido para impulsar la cooperación entre la universidad y la industria en el ámbito de la capacitación avanzada en nuevas tecnologías y la articulación de estas con el cambio social, bajo el impulso de programas unitarios específicos, sobre todo orientados al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Durante los años de su implementación, este programa impulsó 3.000 proyectos, 2.000 UETP, 40.000 intercambios transnacionales y 10.000 cursos organizados de entrenamiento avanzado, con la participación de más de 30.000 instituciones de ES y con más de 20.000 empresas involucradas, a través del European Network of University-Enterprise Training Partnerships (UETP) (Terhi, 2012).

ERASMUS (1987-1989) se convirtió, sin embargo, en el programa más conocido de la cooperación europea en educación superior, tanto porque fue planeado para inyectar recursos financieros extraordinarios como por los cambios que hizo posible en las IES sin la intervención de los gobiernos.

Como es conocido, ERASMUS fue concebido para que los estudiantes pudieran llevar a cabo parte de sus estudios en algún otro Estado miembro de la Comunidad Europea, con el apoyo de un sistema de becas para gastos de movilidad, en el grupo de edad de 18 a 25 años, pero que también incluyó el intercambio académico y la cooperación interuniversitaria. Esto permitió avanzar en el reconocimiento de títulos y créditos, de periodos de estudio y en el desarrollo convergente del *curriculum*. De manera complementaria se creó, sobre esta base, el European Community Course Credit Transfer System (ECTS) y el Network for Academic Recognition Information Centres (NARIC) como una red de información para soportar la transferencia de créditos a nivel regional. No obstante, para su primera evaluación de conjunto, la meta de movilizar al 10% de los estudiantes e incrementar la participación de estudiantes extranjeros no fue alcanzada, y las becas proporcionadas empezaron a ser

limitadas por el incremento de sus costos. Estos programas apuntaban a definir la unidad económica y social de Europa planteada para ser alcanzada en 1992, y en materia de educación superior este marco propició nuevos programas como las cátedras Jean Monnet y LINGUA, así como el favorecimiento de la empleabilidad de los profesionistas en toda la región independientemente del lugar en donde sus conocimientos y capacitación hayan sido adquiridos.

Con la caída del Muro de Berlín y el desplome del socialismo en la Europa del Este, las nuevas condiciones trajeron consigo incorporaciones al funcionamiento de la unidad europea en las IES, y un esquema ampliado de integración regional, que se expresó, por ejemplo, en la creación del programa TEMPUS, copia de ERASMUS, para incorporar a los nuevos países del este europeo. Asimismo, otros programas de cooperación fueron impulsados hacia América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá, así como a otros países, además de otros más específicos hacia áreas de la ciencia y la tecnología, bajo un esquema cada vez más orientado hacia el mercado y con enfoques neoliberales.

El Tratado de la Unión Europea que dio paso al actual sistema unitario de integración fue firmado el 7 de febrero de 1992 y completado el 1 de noviembre de 1993, y es conocido como el Tratado de Maastricht. En este no faltaron objeciones, como la del Reino Unido, que condicionó su participación si se eliminaba el capítulo de política social del tratado. Como se sabe, el gobierno de Inglaterra tampoco participó como país miembro de la eurozona. En este tratado se incluye, por supuesto, un articulado referido a la educación, a la educación superior y a la educación vocacional.

Desde el anterior contexto, el espacio europeo de educación superior estuvo enmarcado en la idea de una nueva regionalización desde el cambio de la epistemología institucional de las universidades, sobre todo de las más importantes y las líderes que se caracterizan por su desempeño, organización, gobernanza y regulación, por sus procesos y

resultados de la docencia, su prioridad en la investigación y la producción de conocimientos, y por cómo todo ello moldea su perfil de desempeño y su liderazgo administrativo y gerencial, pero también su influencia en las definiciones gubernamentales y en su contexto de realización local, nacional y ante todo regional, dados los posicionamientos que se fueron definiendo desde la iniciativa de creación del Proceso Bolonia.

La contribución al desarrollo regional se posicionó, por ello, como un tema de gran debate en Europa, considerando este concepto como crucial para valorar el papel de las universidades en el proceso unitario, porque daba cuenta de la manera e impacto en que las universidades e IES se articulaban, integraban y colaboraban entre sí para alcanzar la meta de una Europa del conocimiento. En un principio, esta referencia de regionalización tendía a garantizar un principio de tipo colaborativo, pero con el tiempo se volcó, mucho más, hacia uno de tipo competitivo bajo la fuerte influencia del modelo de capitalismo académico de Estados Unidos y la lógica de que la educación superior era un servicio global, con lo cual se llega a confundir la deseada regionalización de identidad europeizante con la internacionalización, cuando no son lo mismo.

Esto se muestra, por ejemplo, de acuerdo con algunos autores (Edwards, Arregui-Pabollet, Biagi, Sonkers, 2020), en la orientación de los fondos de inversión europeos (The European Structural and Investment Funds [ESIF]) que se enfocan a la innovación bajo el término de “*smart specialization*” con la idea de identificar áreas prioritarias de inversión, con una orientación de mercado y en beneficio de las grandes empresas, con lo cual redefinen la importancia de la formación en determinadas habilidades y su transferencia (*transfer skills*) hacia la innovación y el “emprendedurismo”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> También: OECD (2016). *Enhancing the contribution of higher education and research to innovation; evidence from the OECD knowledge triangle Project case*

En este sentido, el tema de la regionalización había alcanzado a poner en juego una serie de puntos de vista encontrados, lo cual da cuenta de que el mayor símbolo de integración de la educación superior que se había conocido en el mundo, el de la unidad europea, tenía huecos insuperables para su realización, tanto desde su formulación como por su desarrollo.<sup>19</sup>

El interés por enfocar el desempeño de las universidades en el desarrollo regional se hacía depender de las capacidades institucionales y de su administración para impulsar cambios y reformas, aunque no solo, porque esto también era parte del debate político sobre los alcances y comprensión de la tan deseada unidad europea.

Por ejemplo, para Daniel Innerarity (2017), durante el proceso de unidad se presentó una verdadera incompreensión sobre su potencialidad y respecto del verdadero significado de la democracia unitaria, más allá de los espacios de los Estados nacionales:

Entre los muchos déficits que se achacan a la Unión Europea, uno de los menos denunciados, y no por ello menos importantes, es el déficit de la inteligibilidad. Hay grandes controversias acerca de si Europa es democrática o justa, representativa o eficaz, pero de lo que no cabe ninguna duda es que resulta actualmente ininteligible, que no hay quién la entienda [...] Europa no tendrá sentido mientras no haya una narrativa que pueda ser entendida y aceptada por sus ciudadanos (que pueda incluso justificar su relativa lejanía, el elemento de delegación o complejidad que la acompaña inevitablemente). Pues bien, sostengo que la UE debe ser entendida como una democracia compleja, no a partir de los modelos de democracia vinculados a la forma del Estado nacional y, por eso

---

*studies*; y OECD (2007). *Higher education and regions: globally competitive, locally engaged*. Paris, OECD.

<sup>19</sup> Véase: Rómulo Pinheiro, Paul Benneworth and Glen Jones (2014). "Understanding Regions and the Institutionalization of Universities". En Rómulo Pinheiro, Paul Benneworth and Glen Jones (2014). *Universities and Regional Development*. London, Routledge.

mismo, con unas grandes potencialidades a la hora de pensar cómo organizar políticamente espacios más densos, abiertos y complejos (p. 12).

Y esto mismo, o parecido, es lo que ocurre con la integración regional de las IES y universidades de Europa respecto de sus Estados y de su sociedad. Después se verá de qué manera, por ejemplo, para América Latina sigue siendo incomprensible cómo con solo dos idiomas mayoritarios, el español y el portugués, no se ha logrado articular una política de regionalización en América Latina (se usa más el concepto de integración) bajo los esquemas y prioridades del EEES, debido a la incomprensión de sus posibilidades y fortalezas y a sus intrincadas relaciones entre la universidad, la sociedad y los distintos Estados.

Y, efectivamente, el problema es que los intereses de los países y sobre todo de las universidades se imponen por encima del compromiso regional como una nueva “misión” regional, en particular cuando se reconoce que la única manera de transferir conocimiento tácito es por la vía de la relación humana y personal, porque este no puede transmitirse a distancia, y ello requiere estimular espacios locales y regionales de contacto y reconocimiento interpersonal e interinstitucional, lo cual echa por tierra la idea de que con las nuevas tecnologías la distancia se impondría.<sup>20</sup> Esta condición, por supuesto, no era homogénea sino absolutamente desigual, porque la dimensión regional requiere ser comprendida e institucionalizada por las universidades como una de sus principales actividades académicas y organizacionales, con sus significados y su adecuada dotación

---

<sup>20</sup> “The region is the natural scale for the kinds of regular, repeated contact which creates commercial useful knowledge capital. Thus, despite early pronouncements that information and communications technology revolutions would be the death of distance, the reverse has been true; new technologies enable much finer-grained, uneven access to localized knowledge resources, driving in turn uneven territorial competitiveness and regional development”.

de recursos, dada la naturaleza compleja de los procesos de integración académicos y territoriales. Esto, como se verá más adelante, fue apuntalando una condición de subregionalización, con la creación de nuevas redes y asociaciones en el marco del Proyecto Bolonia, que lo han diferenciado y aun subsumido en una nueva complejidad.

La iniciativa europea de poner en marcha un modelo de regionalización como un espacio académico relacionado con la sociedad del conocimiento se planteó de manera de articular sus principales iniciativas y programas en un conglomerado de diversificación muy complejo, no solo por la cantidad de países y gobiernos involucrados, sino también por las diferencias en sus sistemas de educación superior. En Europa, existen alrededor de cuatro mil IES de todo tipo y tamaño, desde universidades, universidades de tecnología, colegios y antiguas instituciones para la formación docente, universidades metropolitanas y otras tantas pequeñas y locales, en donde predominan distintos niveles de incidencia, calidad y tamaño, pero también de demandas y expectativas de actores y de sus intereses particulares. Estas demandas han significado para este conjunto de IES definiciones de capacidad organizativa y administrativa, de respuesta a los programas regionales mandatados por la poderosa Comisión Europea (CE) para demostrar un buen desempeño de acuerdo con los estándares establecidos y el aseguramiento de la calidad de sus servicios.

Este sentido de asegurar la calidad de la educación superior (*quality assurance*) fue establecido desde 2015 como uno de los lineamientos de política regional de compromiso de los Estados, por encima de las distintas maneras como se pondrían en marcha a nivel nacional o local los diferentes programas emblemáticos del Proyecto Bolonia, y desde donde se establecieron parámetros como los siguientes:

-HEI's have primary responsibility for the quality of their provision and its assurance;

- Quality assurance responds to the diversity of higher education systems, institutions, programmes and students;
- Quality assurance support the development of a quality culture;
- Quality assurance takes into account the needs and expectations of students, all others stakeholders and society (Marchis, 2016).

Desde estos nuevos mecanismos, entre 2017 y 2018 la Comisión Europea, con el énfasis de realizar mejoras en la calidad de la educación superior, impulsó con 20 universidades el establecimiento de un área de educación europea para 2025, con 54 alianzas iniciales y con más de 300 IES de 28 Estados. También fue creada una nueva asociación, la European Civic University (CIVIS) para organizar relaciones de cooperación a toda escala, con la participación de grupos de interés muy variados (*stakeholders*) para impulsar acciones de relación de la investigación de las universidades con localidades y regiones para la creación de polos de desarrollo científico-tecnológicos. En esta asociación participaban la Aix-Marseille de Francia, la National Kapodistrian University of Athens de Grecia, la Université Libre de Bruxelles de Bélgica, la Universitatea din Bucaresti de Rumania, la Universidad Autónoma de Madrid de España, la Sapienza Università de Roma de Italia, la Stockholm's Universitet de Suecia y la Heberhard Karls Universitat de Alemania (<https://ec.europa.eu/education/sites/education/fl>).

Se planteaba, con ello, una definición respecto de la cual las universidades debían responder de manera conjunta a las demandas regionales, pero que enfrentaba condiciones de historia, identidad y desarrollo que daban cuenta de una compleja articulación de esfuerzos para ponerlas en marcha, sobre todo por la diversidad interna de las propias IES (Pinheiro, 2014), y porque debían considerarse tanto los discursos al respecto, las demandas específicas, su responsabilidad pública, y el intercambio del valor de sus conocimientos y de sus transferencias.

Pinheiro (2011) clasifica este proceso desde diferentes tensiones, en el contraste entre los contextos y los requerimientos de regionalización, como ambigüedades que se definen por lo siguiente:

- a. El perfil de cada universidad: su inconsistencia, sus mal definidos objetivos y la divergencia interna sobre sus preferencias; alrededor de grupos relacionados con las disciplinas y la organización del conocimiento, que se definen en torno de las demandas “populares” (Trow, 1970); o por el carácter de su autonomía. El llevar a cabo un balance entre esas diferentes tensiones y dinamizar la estructura de la universidad es esencial para compatibilizar los intereses sociales con las políticas de educación superior. A esto le llama el autor la ambigüedad de la intención.
- b. Por la ambigüedad de la comprensión (*understanding*), especialmente alrededor del trabajo académico y el uso de las nuevas tecnologías, que es intrínsecamente complejo y con metas inexplicables, tal y como es la naturaleza del trabajo académico, en especial cuando se busca un resultado de investigación determinado. No hay estándares para juzgar la efectividad y el significado de un concepto y su relación con otros similares, y allí persiste la ambigüedad. Es la idea de una institución de “anarquía organizada”, en donde “is hard to see the connections between organizational actions and their consequences”.
- c. Por la ambigüedad de la historia: en donde en el tiempo hay permanencia de sus estructuras, prácticas e identidades, lo cual hace que el cambio dentro de los sistemas universitarios sea caracterizado como “incremental, disjointed, contradictory, and opaque” (Clark, 1983).
- d. Por la ambigüedad en la estructura: las universidades se han concebido como una entidad “*loosely coupled*” en donde las conexiones estructurales internas de sus subsistemas son infrecuentes, circunstanciales, débiles

en sus efectos mutuos poco importantes y de respuestas lentas (Orton & Weick, 1990), pero esto es benéfico cuando ocurren coyunturas complejas y dinámicas que requieren respuestas emergentes a las demandas externas, comparado con otros sistemas más centralizados o acoplados.

- e. Por la ambigüedad del significado (*meaning*): la universidad se mantiene con características cultural-cognitivas de dimensiones simbólicas, con sistemas de ideologías y creencias.

Estas cinco ambigüedades ofrecen un marco conceptual para interpretar las dinámicas de la universidad y sus procesos de adaptación y sus cambios, y dan cuenta de la tremenda complejidad de su organización a nivel regional.

Esto conlleva su relación con la idea de una integración continental, desde su historia hasta ahora, entendida como centro focal de la vida imaginaria de la región. Esta relación beneficia a las universidades en el manejo estratégico de sus interfaces con la región y sus actores (*stakeholders*), así como en el impacto en el desarrollo económico de sus localidades.

Esta vinculación se ha intensificado con la actividad económica asociada al capital del conocimiento, porque el proceso de transferencia del conocimiento tácito no es fácilmente transmitido a la distancia (Nonaka y Takeuchi, 1995: 19), requiere contactos personales de intercambio basados en la verdad, y la región es la escala natural para que esto ocurra. Ello, sin embargo, no ha podido ser superado con el uso de las nuevas tecnologías, y muy por el contrario estas solo sirven mejor en un determinado terreno. Por ejemplo, como fue promovido en el marco europeo, a través de los denominados TIMS: Territorial Innovation Models, para impulsar la relación entre la universidad y su importancia estratégica como actor local.

Pero no todos los países contaban con las posibilidades de emprender un modelo como este, y solo fue presentado en donde existía una presencia simbólica e institucional

de alguna IES. Esto daba cuenta de que cuando la innovación se convierte en un tema estratégico, la universidad se vuelve importante como actor económico y de desarrollo, en relación directa con su desempeño epistémico y organizacional. ORESUN, por ejemplo, en Escandinavia, se ha destacado como un buen ejemplo de desarrollo de este tipo (Pinheiro, 2011: 39), en donde se mezclan buenas prácticas en el contexto subregional de dinámicas emergentes en la relación universidad-región, en donde la resistencia de la “idea” de universidad se combina con la complejidad de lo local-regional y sus demandas, en procesos de institucionalización de sus relaciones externo-internas. Son también frecuentes, en el mismo sentido, las menciones de diversas universidades de Noruega y Finlandia. Por ejemplo, para el caso de Noruega, su proceso de integración fue denominado como “Quality Reform”, para responder a las políticas de Bolonia. El proceso se centró en la manera como Bolonia debía ser “traducido” y “trasladado” al contexto de Noruega, considerado como “periférico” (Ase Gornitzka, 2011: 19-22). Noruega no es miembro de la UE, pero sí participa en los programas europeos, sobre todo con una fuerte tradición de movilizar estudiantes, principalmente a los países de lengua inglesa (UK y Australia) y a los de lengua alemana, además mantiene una amplia participación con sus países vecinos, en particular con Suecia y Dinamarca, a los que ahora se conoce como “el grupo nórdico”, que empezó a fusionarse, antes aún de Bolonia, desde 1988.

El proceso de reforma en Noruega, presentado en el reporte: “2000: Freedom with Responsibility – On HE and Research in Norway”, que impulsó un White Paper denominado Quality Reform, ubica el foco de mayor atención en los temas de internacionalización de la investigación, la docencia y el aprendizaje. Señala, sin embargo, que “Some elements of the reform were inspired by the Anglo-American tradition in their emphasis on student-centered learning, closer supervision and follow-up in the course of studies,

thereby underlining the responsibilities of the universities towards their students” (Gornitzka, s/f: 26).

El objetivo fue mejorar la calidad y la eficiencia de los estudios de *college* y universidades bajo el modelo de Estados Unidos, pero se impuso el sistema de otorgamiento de grados propio de las universidades noruegas (Gornitzka, s/f: 28), a diferencia de lo que se estaba regulando en el Proceso Bolonia, si bien fue comprendido como el referente principal de sus reformas (p. 29), tal y como fue impulsado con la denominada “Mjos Commission” y sus sucesivos reportes, que tuvieron como foco cambios en las estructuras de gobierno de las universidades, su estatus formal y cambios en los sistemas de financiamiento (Gornitzka, s/f: 34), con fuertes críticas de que estos cambios apuntaban hacia la mercantilización de la educación superior noruega. Sin embargo, este país ha sido considerado como uno de los más activos en la promoción del Proceso Bolonia (Jussi Valimaa, 2020 : 37), entendido como un proceso de “*cultural translation*”, más que de adaptación o implementación de las reformas proveniente de Bolonia (p. 44).

Los objetivos de Bolonia fueron generalizados en Finlandia entre 2001 y 2003 (p. 47), sobre la base de las reuniones de Praga y Berlín, en su proceso de trasladar estos acuerdos desde la perspectiva nacional, tanto al nivel de la legislación, del *curriculum* como de la acreditación, para lo cual fueron creados comités responsables concentrados en decisiones de tipo gubernamental.

Asimismo, en este país, la relación de la universidad con el desarrollo socio-económico no es nueva, pero lo que sí fue nuevo fue la extensión que llevaron a cabo las universidades de su “tercera misión” en el desarrollo regional, que se ha vuelto el elemento central de sus agendas y estrategias, aunque respecto de ello se haya puesto poca atención en la “ambigüedad” relacionada con la autonomía, y en que la universidad es un sistema abierto (y ya no una torre de marfil), poco (*tightly*) interconectado con las dinámicas

externas, con las demandas y expectativas (p. 35). Pero ello cambia en el caso de las “economías del conocimiento”, en donde las universidades son compelidas a rediseñar sus actividades alrededor de las necesidades y expectativas de los públicos regionales, como se ha mencionado en el denominado “modelo nórdico”.

En un balance de la influyente Comisión Europea (2020), para las definiciones de política regional, se señala que desde 2017 la innovación desde las IES fue establecida como prioridad en la agenda de la UE, así como alcanzar un mayor impacto en el desarrollo local y regional, sobre todo desde el impulso a dos factores:

- a. El lado de la oferta: docencia, investigación y servicios del conocimiento. Su calidad y cantidad están determinados por la manera como las IES están organizadas, gobernadas y reguladas, lo que moldea la conducta de las instituciones y de las personas que allí trabajan y estudian.
- b. El lado de la demanda: esto implica la habilidad de las empresas y otras organizaciones para aprovechar el conocimiento producido por las IES, porque esto genera mayor potencial e impacto de estas en la capacidad de las regiones y en las definiciones de política y de emprendimiento.

La contribución de la ES en el desarrollo local y regional, muy bien documentado ahora, se considera como su tercera misión, en relación con la redefinición de su docencia e investigación, su *curricula* y sus actividades de vinculación y responsabilidad hacia afuera, que estaban sustentadas en el concepto de “triángulo del conocimiento” (OECD, 2016).

Se considera, por ello, que la formación de capital humano, las tareas de educación y entrenamiento tenían mucho mayor impacto que la producción de investigación científica por sí misma. Como lo demuestra el caso de Asia, el contar con el mejoramiento y expansión del nivel de

habilidades en su población ha impactado de mayor manera su desarrollo y el valor agregado que su producción de conocimientos.

Therefore, an indiscriminate attempt to increase research “excellence” in all HEIs is unlikely to benefit Europe’s developed regions, even if it may have positive impacts for certain research intensive research universities located in them. On the other hand, when all activities are taken into account, not only research, there is evidence that HEIs do have a positive impact on their host regions, such as the study reported (here) (OECD, 2016: 4).

Y estas condiciones están ahora ampliamente diferenciadas en el panorama europeo por subregiones.

La internacionalización también se ha convertido en un paradigma generalizado, dada la competitividad global, y ha dejado de ser colaborativa, sobre todo para las universidades de investigación intensivas.

La principal herramienta para incrementar la participación regional de las IES en la UE es el European Structural and Investment Fund (ESIF), que se ha orientado más a financiar la investigación que a desarrollar las capacidades locales institucionales, cuando lo que se busca con este fondo es la “especialización pequeña” (*smart specialisation*) con prioridades definidas por el horizonte 2020 desde el plano de las decisiones políticas y empresariales, que han sido más bien limitadas por la orientación de concentrar los recursos en la investigación de alto nivel (*high tech research potential*).

Las estrategias de “*smart specialisation*” son consideradas como de última generación para el impulso de la innovación regional en Europa, bajo el acuerdo de las políticas públicas, para desarrollar masa crítica y competitividad y como una tendencia que se ha promovido con la asociación de varias IES para crear un sistema regional de ES.

Internacionalización y cooperación interregional fueron entendidas, entonces, como funciones relacionadas con la competencia y el mercado global de servicios y nuevos

recursos, pero que se contradicen con el compromiso regional (*regional engagement*) en la relación de la política pública con el desarrollo y el impacto regionales de las universidades.

En términos de política, la Comisión Europea consideró que los cambios en la relación universidad-desarrollo local y regional debían derivar de las demandas económicas o sociales, más que desde dentro de las IES, por la vía de “Smart Specialisation Strategies”, para lograr sus objetivos de política, con mecanismos de monitoreo permanentes que ofrecen información a los actores del proceso. Este concepto se explica como:

A combination of university level data and data of the regional HE system as a whole may also help to address some of the potential problems of attribution when assessing the impact of a university on its regional innovation ecosystem (European Commission, 2020 : 25).

## Conclusiones

El rol actual de la universidad es cada vez más importante en una sociedad del conocimiento, y su calidad determina la diferencia entre países ricos y pobres, sobre todo por la formación de trabajadores especializados que responden a los cambios en los mercados de trabajo y que permiten en la sociedad un adecuado aprovechamiento de las nuevas tecnologías, así como por la investigación que realizan. Ello está impulsando reformas estructurales en la organización de las IES, en el contexto de varias décadas, en la región europea, que se ha posicionado como el más importante modelo unitario original y dinámico alrededor del mundo. Esto se relaciona con el requerimiento de obtener fondos foráneos que la hagan más “independiente” de la inversión pública gubernamental, por la vía de la explotación del conocimiento que se produce. A ello le denominan la

“entrepreneurialización” de la universidad, centrado en la colaboración con la industria, la protección de la propiedad intelectual y la transferencia de tecnologías.

La primera revolución académica de la universidad europea ocurrió cuando se articuló la docencia con la investigación, y la segunda cuando esta relación fue asumida como una función creativa y productiva para el desarrollo socio-económico, con lo que pierde sus objetivos autonómicos y su capacidad de crítica social al ser “*commercially-oriented (with) business-like objectives*”, muy aparejados a la creciente influencia del modelo estadounidense en la universidad europea.

Sin embargo, frente a la depresión y la crisis económica que redujo la inversión en I&D, los esfuerzos unitarios se fueron concentrando en impulsar un nuevo modelo de ampliación de la utilización del “capital humano” así como de la infraestructura física, dada la cantidad de graduados y gente con doctorado, en sistemas de masas. Este modelo aparece bajo el título de “*austerity-driven economic depression*”, que ha generado la fragmentación política, la polarización y el nacionalismo en todo Europa, y que está poniendo en riesgo el dinamismo económico en esta región, así como las esperanzas de la integración europea.

Con ello, los modelos clásicos más conocidos, como el de Humboldt o el napoleónico, dejaron de ser la regla y son ahora la excepción, debido a los acuerdos y procesos que se han desarrollado bajo la forma de estructuras pasivas, pragmáticas, defensivas o proactivas de los distintos actores y tomadores de decisiones gubernamentales.

Desde la comparación de los distintos modelos de influencia en la formación de habilidades: Alemania, Francia, Inglaterra y Estados Unidos, Alemania es considerado el modelo original, su sistema dual generalizado, la división de centros de investigación y la investigación en las universidades, su autonomía científica y Bolonia han sido plenamente incorporados a su sistema de ES. Francia tuvo un modelo original de meritocracia centrada en el Estado.

La ES está representada en el esquema de *Grande École* de elites técnicas que relaciona la educación académica teórica y la especialización vocacional. Y ha podido engarzar su tradición en el esquema de Bolonia.

El modelo británico viene de la educación del “*gentleman*” de la clase alta, y por ello igual que durante la Francia elitista, se trata de modelos que se fueron reconfigurando por las sucesivas relocalizaciones de los recursos del Estado y la mercantilización, dentro de un sistema no estandarizado ni regulado, con una orientación hacia el empleo. Pero con su autonomía, su orientación individualizada se ha contrapuesto con la lógica de europeización de Bolonia.

En la comparación de estos modelos, el foco estuvo orientado hacia la formación de futuros empleados, y no tanto a la formación de una ciudadanía activa, en donde los estándares basados en el modelo anglo y de los varios modelos lo más representativo fue la fuerte influencia del estadounidense, que ha desdibujado la idea de un “modelo europeo” hegemónico hacia una más bien de ensamblaje, y por tanto no hay un *curriculum* ni contenidos únicos, sino ideales, normas y gobernabilidad para facilitar la formación y la competitividad.

La dimensión social no constituyó un tema relevante en la agenda de Bolonia (con la excepción de las demandas al respecto del organismo estudiantil): acceso social, gratuidad o flexibilidad en pagos, servicios estudiantiles y mejores condiciones de estudio.

Como se ha reseñado, el quiebre del Proceso Bolonia se presentó en 2010, durante la reunión ministerial de Budapest-Viena, en el aniversario de una década, cuando se declaró solemnemente que la EHEA era una realidad, pero en las subsiguientes reuniones de Bucarest (2012) y de Yerevan (2015), el entusiasmo era menor cuando se confirmaba que “some of the Bologna aims and reforms had not been properly implemented and explained”.

El mandato de la reunión de Lisboa (con el establecimiento del Open Method of Coordination [OMC]) tenía

como estrategia fundamental poner a la educación superior en la competitividad económica para lograr una Europa con una economía de base en conocimientos, pero muy poco después ya se constataba el fracaso de esta iniciativa. Por ejemplo, en la comunicación de la Comisión Europea “Europe 2020”, se informaba que en la región había 23 millones (20% del total) de población desempleada (sobre todo de jóvenes) y una crisis económica que había debilitado fuertemente estas expectativas, lo que generó que las metas propuestas en las distintas conferencias ministeriales fueran ya mucho menos creíbles que antes.

Después vendría la crisis griega, la inmigración masiva, las iniciativas separatistas y la salida de Inglaterra, entre otros componentes, para corroborar estas condiciones, ya no digamos el nuevo marco de la pandemia en Europa que se presenta a partir de 2019, y que se prolonga en sucesivas oleadas de infección hasta el presente.

La complejidad del proceso europeo se demuestra en la diferenciación de culturas y naciones, instituciones y reglas, y sobre todo en el ámbito de la diferenciación de la integración que hace posible a los Estados miembros caminar a diferentes tiempos y velocidades con diferentes objetivos, por encima de lo que se pretendía para alcanzar una deseada integración en el largo plazo.

Este proceso de integración estaba determinado por su flexibilidad, con la idea de que los diferentes Estados miembros coadyuvaran de forma voluntaria y colaborativa a asegurar la unidad en el largo plazo, con diferentes métodos que fueron considerados en la definición de las políticas de ES por tiempos, espacio o materias, y con modelos de cooperación diferenciada a diferentes niveles, y que fue la principal orientación que estuvo en el centro de los debates durante la conformación del Proceso Bolonia.

El mercado, como el tercer actor del proceso en Europa junto con el Estado y la universidad, tenía su más clara expresión en un proceso de desregulación de los modelos de evaluación del desempeño institucional, en la competitividad

interinstitucional, en las estructuras de eficiencia administrativa, en el desarrollo de productos especializados de educación superior, y aun en la privatización, en donde el tema del financiamiento era asumido desde distintas orientaciones de relocalización de estos: a) el modelo de fórmulas de financiamiento, enfocado a factores de *input-output* basados en distintos indicadores de desempeño y misión de las universidades; los orientados a las universidades de investigación o solo de docencia; b) la búsqueda de nuevos fondos y la movilización de recursos externos, que implican un gasto extra para obtenerlos y que conflictúan la coherencia de la institución con las prioridades de las agencias de financiamiento; c) hacer que otros paguen: *tuition fees*, lo cual se ha venido incrementando en algunos países, p. ej., en Alemania, en donde había una tradición de gratuidad; d) privatización, como una alternativa no general pero sí de tipo organizacional.

Asimismo, fue relevante el haber adoptado un sistema de grados de educación superior fácilmente comparable basado en dos ciclos: uno que confiere educación de 3 o 4 años que es relevante para el mercado de trabajo, y otro al nivel de posgrado; así también el establecimiento de un sistema de créditos para facilitar la movilidad de estudiantes y el reconocimiento de sus calificaciones, y un sistema de créditos basado en el número de horas que gastan los estudiantes en su proceso de aprendizaje. Este sistema requería, por ello, de una clara definición de los objetivos de aprendizaje en términos de la adquisición de competencias y una gran flexibilidad curricular, y poner en el centro del aprendizaje al estudiante, con lo cual se pudo trascender el modelo tradicional de clases e impulsar el aprendizaje por la vía del desarrollo de proyectos y problemas a resolver, junto con el apoyo de habilidades de pensamiento crítico y reflexivo. Estos serían, sin duda, aportes fundamentales del proceso europeo de cambio en la educación superior y universitaria, que aún siguen siendo considerados en otros países y regiones como fundamentales, y como un referente para fines de articulación de esfuerzos interinstitucionales y para alcanzar nuevos grados de regionalización, como se verá en los siguientes capítulos.

## 2

# La universidad de clase mundial en Asia: la construcción del liderazgo en las economías del conocimiento

### Introducción

En este capítulo se presentan estudios de caso de descomposición-recomposición del tradicional modelo de universidad pública en el contexto de la región de Asia Pacífico, y se abunda, dada la importancia de los procesos que allí se viven, en tres países, a saber: Japón, Corea y China. El periodo de abordaje de estos casos es de los años noventa, cuando son coincidentes las rupturas que ocurren en las políticas públicas hacia las universidades, hasta las dos primeras décadas del presente siglo,<sup>21</sup> reconociendo que es siempre necesario considerar los antecedentes tanto regionales como por casos de estudio, para enfatizar en la profundidad de los cambios que se presentan.

Como se podrá observar, la tendencia que se manifiesta de manera constante en esta región, durante este periodo, puede ser caracterizada como el tránsito de una gran transformación de las universidades nacionales o de mayor prestigio y reconocimiento en los distintos países que se abordan, que busca implantar un modelo que, desde

---

<sup>21</sup> Como se hizo mención en la introducción general de este libro, el periodo general de la investigación cubrió los años 2017-2019, cuando se dio el cierre del proyecto de investigación *in situ* que fue realizado en las distintas regiones.

distintas características y contextos, se denomina de “universidad de clase mundial (UCM)”, con un fuerte ingreso de recursos liquidados desde el Estado y en donde se presenta una multiplicidad de programas orientados a un grupo determinado de universidades, dada su composición institucional de liderazgo, de institutos y grupos de investigadores, con el impulso a cambios, sistemas de integración o de internacionalización, pero sobre todo con la generación de alternativas e innovaciones organizativas en sus estructuras de gobierno, de gestión académica y de relocalización de recursos financieros.

De manera muy pronunciada, desde los anteriores componentes de análisis de cada caso nacional y también para su perspectiva regional, destacan por su importancia países como Malasia, Singapur y Tailandia, principalmente, que se reconocen como sistemas de educación superior que están en vías de adoptar el de UCM, y que también han promovido acuerdos de cooperación regional teniendo como referente el Proceso Bolonia de Europa.

Después de la presentación de los tres casos nacionales mencionados, al final del presente capítulo se elabora una visión comparativa regional, desde la perspectiva metodológica que se ha presentado con antelación.

### **Japón: corporativismo y mercantilización en la educación universitaria**

Este país, que ha mantenido un liderazgo en los cambios en su sistema de educación superior desde los años noventa, se reconoce como líder y como el primero en establecer universidades modernas y de mayor liderazgo en Asia, amén de ser considerado el primer país “desarrollado” y un referente para la definición de políticas que se impulsan en otros países, con sus debidas diferencias de contexto y realización.

Como país, sus procesos actuales dan cuenta de una transformación de raíz impulsada por sus gobiernos, con políticas dirigidas hacia sus principales universidades nacionales, en sus estructuras de gobierno y académicas de organización de los conocimientos, que han sido reconocidos como de gran impacto en materia de ciencia y tecnología a nivel regional y mundial.

Dada su perspectiva histórica, sin embargo, a diferencia de otros lugares como Singapur o Hong Kong, en donde se desarrolló desde hace tiempo la educación en inglés, en Japón se ha mantenido, hasta nuestros días, la protección del idioma y la identidad cultural japonesa en sus universidades y sus instituciones de educación superior, además de que están surgiendo iniciativas para ofrecer cursos en ese idioma para atraer a estudiantes sin el dominio del japonés, o se han llevado a cabo programas de internacionalización de estudiantes japoneses en el extranjero de manera muy amplia y consecutiva sobre todo desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y la ocupación norteamericana. Con todo, pero de manera sistémica, en Japón se ha buscado y logrado el resguardo de la cultura y el idioma como dominante en los estudios superiores y en la investigación en ciencia y tecnología.

De acuerdo con los últimos datos recabados (OECD – Japan Education Policy Review, January, 2017), la población en Japón alcanzaba los 127 millones de habitantes, con la tasa mundial más baja de crecimiento poblacional del grupo de edad de niños y jóvenes, de manera consecutiva durante los últimos 10 años. Los niños de 0 a 14 años concentran solo el 12.8% del total de la población y el grupo de edad de 15 a 64 años es del 61.3%. El grupo mayor de 65 y más años es ahora el 26% del total.

La educación de la población en edad escolar universitaria y de la adulta, por lo anterior, es una prioridad en las políticas de los últimos gobiernos de Japón, cuando se ha alcanzado el nivel de universalización de la oferta en el nivel

superior, con orientaciones que enfatizan el pleno desarrollo de la personalidad y la dignidad de los individuos, la educación permanente y la activa participación de estos sectores en la construcción de su sociedad y de su Estado, con el respeto a sus traiciones y cultura. Estos principios, como se verá reflejado en otros países del sudeste y del norte de Asia, son centrales para entender los cambios en la *curricula* y las diferentes reformas educativas, pedagógicas, organizacionales y comprehensivas que se han llevado a cabo con una periodicidad establecida de cada 10 años, bajo la forma de un *Curriculum Nacional Estándar*, bajo la conducción de un Consejo Central de Educación, que es un cuerpo asesor del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (mejor conocido por sus siglas en inglés como MEST).

Para el Estado japonés, la diversificación de la educación terciaria es una de las prioridades de su política pública, y de ello da cuenta la importancia que tiene en sus definiciones y en los recursos que orienta, aun cuando, como se muestra en este capítulo, las reformas que ha propiciado el Estado en las últimas décadas hacen referencia a una suerte de “desprendimiento” de su dominio tradicional sobre las universidades, en particular para propiciar de manera explícita su “autonomía” y su mayor capacidad administrativa y de gobierno para promover su competitividad mundial, la internacionalización de sus instituciones y la contribución de la investigación en la innovación de sus empresas y en la perspectiva de hacer frente al cambio demográfico al que están expuestos, dado que para 2050 se calcula que este país tendrá una reducción poblacional de alrededor del 25% respecto del presente.

El gasto total del país para el conjunto de su sistema nacional, desde la educación básica hasta la terciaria, como porcentaje de su Producto Nacional Bruto es de 3.2% (la media de la OCDE es de 4.5%), por lo que se considera que en general, siendo un país desarrollado, el gasto público hacia

educación es de los más bajos para los países miembros de ese organismo.

Sin embargo, como es una tendencia a nivel de los países de mayor desarrollo y de otros inclusive emergentes o subdesarrollados, en términos de financiamiento, Japón cubre su oferta pública y fiscal educativa con el ingreso de las familias y las personas, bajo elevados costos de pagos en los aranceles o cuotas de ingreso y permanencia (*tuition fees*). En estos rubros Japón sigue estando en este indicador, también, entre los más bajos de los países de la OCDE: 3.000 dólares por debajo de la media, en términos del gasto público por alumno en educación superior,<sup>22</sup> lo cual ha estimulado políticas de redefinición de los pagos de estudiantes y adultos, cuando estas se han generalizado tanto en las universidades nacionales como en las privadas.

En las políticas públicas más recientes (2010), la promoción de la demanda social del grupo escolar correspondiente ha contado con el apoyo de subsidios y becas hacia los estudiantes que abarcan reducciones del pago de ingreso para más de 11.000 estudiantes en universidades públicas y 48.000 estudiantes en las privadas, y ello continuaba para 2017 en esquemas que combinaban la gratuidad con la reducción de los costos de ingreso y permanencia para los estudiantes. El pago de las becas que se obtienen se determina de acuerdo con el nivel de ingreso que se obtiene después de la obtención del grado, tal y como ocurre en otros tantos países, tomando como modelo el caso de Estados Unidos.

El sistema educativo japonés, en su conjunto, ha sido evaluado por su nivel de alta calidad, y esto se garantiza con un sistema de evaluación tanto para el acceso (el denominado “infierno del examen de ingreso”, *the examination*

---

<sup>22</sup> “Among OECD countries, Japan has the second lowest public spending rate on higher education after South Korea, at 35% of the total cost, while the OECD average is around 70%. Japan annual per-capita spending on higher education is also nearly 3,000 dollars lower than the OECD average of 9,719, at 6,855 dollars” (OECD: 62).

*hell*”) como en la permanencia y egreso, cuestión que ha sido motivo de una muy expresiva y constante discusión nacional, con frecuentes críticas respecto a su rigidez, sus niveles de intolerancia y *bullying*, y sus consecuentes niveles de deserción y frustración individual y colectiva.

La educación superior en Japón, en todas sus modalidades, alcanzó desde inicios del actual siglo una tasa de matriculación universal con alrededor del 80% del grupo de edad correspondiente, con programas de gran cobertura hacia la población adulta y cambios en su política pública como al interior de sus instituciones que han sido una constante desde entonces relacionada con el avance en los conocimientos, los requerimientos de mejores habilidades formadas en conexión con el mercado de trabajo y los cambiantes segmentos laborales técnicos y profesionales. No obstante, el asunto del decrecimiento de la población sigue siendo uno de los temas más preocupantes que se presenta en las definiciones de la política en el sector.<sup>23</sup>

De acuerdo con los datos de su tendencia demográfica histórica y futura:

The number of 18-year old in the Japanese population peaked at 2,49 million in 1996 as the post-World War II baby-boom generation reached that aged. The numbers picked up in the 1980's, but after reaching a figure of 2.05 million in 1992, when many of the baby bommers children finished high school, Japan population of 18-years-olds turned down

---

<sup>23</sup> “However, population in the 18-year-old bracket, accounting for a large share if the university students in Japan, declined after the peak of 2.05 million in FY 1992. The downward trend stopped around 2008 for a while, but it is predicted that the trend will resume around 2021. In light of this situation, it is important for Japan to improve the opportunity to participate in more diversified and yet of high quality university education including by providing the opportunity to all young Japanese people who are motivated and have the ability to learn, and by improving its function as a place for lifelong learning such as relearning for adults, promoting acceptance of international students, and enriching graduate school education” (OECD-JAPAN Education Policy Review. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology [MEXT] of Japan, January, 2017, p. 8).

again, shrinking by almost half to 1.18 million as of 2014. Although the figure has remained basically steady over the last several years, the National Institute of Population and Social Security Research predicts that this cohort will begin shrinking again from around 2018, falling below the 1 million mark to roughly 990,000 in 2031...The rate of enrollment in higher education, meanwhile, has consistently risen over recent decades. In the 1970s and 1980s, about 36%-37% of high school graduates went on to college (university or junior college). The rate rose to 45.2% in 1995 and 51.5% in 2005. As of 2014 the figure came to 56.7% and if we include other institutions of higher education, such as specialized training colleges (vocational schools), the enrollment rate goes up to 80.0%. So more than half of Japanese young people advance to higher education today. In fact, around 2000 Japan had already entered and age of “universal” access to higher education –meaning that everyone can go to college as long as they are not picky about the school for faculty (Kasuyoshi, 2017).

Sin embargo, a pesar de este nivel alto de matriculación, el número de estudiantes a nivel de educación superior proyecta tener un decrecimiento de 650.000 en 2018 a 480.000 en 2031, lo cual ya está provocando medidas de reordenamiento de la matrícula y también la reorganización de fondos de universidades, sobre todo para mantener el importante desarrollo de sus instituciones privadas y locales.

La educación superior en Japón se estructura en tres tipos de instituciones: universidades y colegios junior, colegios de tecnología y colegios de capacitación profesional (las nomenclaturas, como se puede deducir, provienen del esquema de Estados Unidos, copiados durante la ocupación de ese país en Japón, después de su derrota militar durante la II Guerra Mundial), pero son las primeras las que concentran la mayoría de la demanda social (51.5%) hacia este nivel educativo, al considerar que las restantes de tipo vocacional no brindan el estatus necesario para ingresar a un mercado de trabajo formal y de altos salarios.

Para mejorar el crecimiento de los estudios vocacionales, el gobierno japonés lanzó en 2015 el Brush-up Program

for Professional (BP) para certificar la práctica profesional adquirida en relación con los requerimientos del trabajo adulto en el mercado laboral, acompañados de un certificado de reconocimiento del entrenamiento profesional. Asimismo, se impuso que las mismas universidades desarrollaran programas de habilidades con certificados profesionales, complementando lo que se forma y estudia en los colegios de educación superior. Sin embargo, el esfuerzo por reconvertir la definición social a favor de los estudios universitarios está históricamente anclada en la relación de estos con los mercados laborales de ese país.

Traditional Japanese employment practices, characterized by: 1) the in-mass hiring of new university graduates, 2) a focus on grooming generalists rather the specialists (the so-called “membership-type-employment), and 3) an emphasis on in-house education and training, are believed to have contributed to the fact that relatively few professional training opportunities were available for working individuals outside of their workplace...The inclination to value academic education over vocational training persists in society. It has been pointed out that this attitude is shaped in part by the tendency to associate professional speciality with rigidity and inflexibility. There is also a sentiment, some argue, that seeks to avoid restricting future career options by electing a particular area of speciality or an occupational field at a certain point in school life (Kasuyoshi, 2017: 58).

Sin embargo, el movimiento de cambio más importante y debatido en la política pública de Japón ha sido el de la reubicación de las universidades nacionales enmarcadas en el concepto de UCM (o de World Class University), con la intención de mejorar el estatus de las principales y más representativas universidades, sobre todo públicas, frente a la contracción de los recursos presupuestales limitados, lo cual ha sustituido el modelo dual que se tenía desde la segunda guerra que diferenciaba a las universidades antes “imperiales” y luego “nacionales”, de las politécnicas, desde

principios de los años noventa, hacia un énfasis en la función de investigación y luego de innovación. El término que desde 2004 fue adoptado es el de instituciones “corporativas” como iniciativas que buscan la excelencia académica:

In Japan, these excellence initiatives first took the form of concentrated financial investment, including Twenty-First Century Centers of Excellence (21coe), from 2002 to 2009, and then Global Centers of Excellence (GCOE), from 2007 to 2014. These projects supported internationally competitive research units over a five-year term, in order both to raise research performance and to foster the next generation of researchers. In addition, various types of funding projects have sought to support graduates schools and research institutes in becoming world-class, such as the World Premier International Center Initiatives (WPI), which is more concentrated, long term (10 years) investment into an extremely limited number of institutions (nine have been selected since 2007) [...] However, considering the constraints on its overall national budget –as a mature economy facing an aging demographic– Japan can no longer expect a drastic increase in its science and technology investment, as seen in emerging economies (Yonezawa, 2015: 3).

El dinamismo histórico del sistema universitario de Japón ha sido en las últimas décadas objeto de severas críticas, por la pérdida de su liderazgo en el contexto global, en los *rankings* internacionales y por una serie de problemas y debilidades estructurales que han buscado ser revertidos desde políticas públicas de distintos gobiernos, con medidas de cambio consideradas virajes fundamentales en la tradición y composición de las plataformas académicas y organizacionales, especialmente de las universidades nacionales, dado que se han considerado por los investigadores educativos, como en las esferas de gobierno relacionadas, como “obstáculos críticos para un desarrollo sustentable de estas en una economía del conocimiento global” (Yonezawa, 2015: 7).

Para enfrentar esta condición, a partir de 2001, el entonces ministro de Educación, Atsuko Toyama, propuso una serie de lineamientos de política hacia las universidades para impulsar a 30 de ellas como universidades de clase mundial, contando que para entonces existían 99 de carácter nacional, 72 locales y 478 privadas, con el sustento de un programa de financiamiento especial. En 2002, se impulsó el programa Twenty-First Century Centers of Excellence (21COE) a través del cual fueron seleccionados 274 centros de investigación considerados altamente competitivos a nivel internacional, con el apoyo de un fondo de 100 a 500 millones de yenes durante 5 años. En 2007 este programa se concentró en 140 centros con fondos de 50 a 300 millones de yenes por año, el apoyo a jóvenes investigadores y la promoción de vínculos de cooperación y redes internacionales.

Asimismo, junto con lo anterior, el gobierno impulsó a partir de 2007 otro programa, el World Premier International Center Initiative (WPI), para apoyar unidades o centros muy selectos (9) para el desarrollo de investigaciones en el largo plazo, invitar investigadores de alto nivel del extranjero e impulsar el inglés como lengua de la cooperación. Estos programas después fueron replicados en otros países del Asia Pacífico, como en Corea o en China, como se verá más adelante.

Estas iniciativas se enlazan con el objetivo de gobiernos y universidades de promover su internacionalización. Entre 2005 y 2009, las universidades empezaron a desarrollar sendos programas de internacionalización (muy ubicados en primera instancia a mantener el liderazgo de Japón en los emergentes procesos de integración regional) como un complemento fundamental de la caída de la matrícula de jóvenes japoneses, dada la tendencia al envejecimiento de la población, así como la reorientación de los recursos públicos gubernamentales en los distintos programas. En ese año, fue impulsado el Strategic Fund for Establishing International Headquarters in Universities (SIH), con fondos de

10 a 40 millones de yenes por año, para 19 universidades, siete nacionales, una local y tres privadas, para cubrir nueve temáticas, consideradas estratégicas:

1) Organization and governance for internationalization, 2) goal setting, action plans, and evaluation systems, 3) attracting external funds for international education and research, 4) participating in and utilizing cross-border interuniversity partnerships and consortiums, 5) expansion of international activities based on specific transnational research projects, 6) training and recruiting administrative personnel for international programs, 7) improving services and support for international researchers, 8) expanding overseas study and research opportunities for young Japanese researchers, and, 9) establishing and operating overseas bases (Yonezawa, 2015: 8).

En el fondo se buscaba impulsar una política pública de mayor competitividad de las universidades japonesas a nivel regional e internacional, y a partir de ello se han puesto en marcha distintos indicadores de desempeño de estas temáticas incorporados a los sistemas de evaluación de la educación superior en ese país, relacionados directamente con los *rankings* universitarios mundiales.

Al considerar el papel de las universidades en este marco de impulso hacia afuera, por la vía de su internacionalización, su principal foco de interés estuvo orientado a su misma región,<sup>24</sup> para garantizar su liderazgo en las iniciativas para atraer un gran número de estudiantes, como lo es la iniciativa de los “300.000 estudiantes extranjeros” para 2020, que en su gran mayoría son de China y de otros países del Pacífico Asiático, así como ir estableciendo programas en inglés, al menos uno a nivel de pregrado y otro

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, en 2011 el gobierno de Japón impulsó un programa de financiamiento a 5 años que tiene como principal proyecto el “Collective Action for Mobility Program of University Students (CAMPUS Asia)” entre China, Corea y Japón. En 2012 el programa se expandió hacia los países miembros del ASEAN, con Rusia y con India.

de posgrado en diversas universidades. En este contexto, 11 universidades que gozan del más alto prestigio y que se ubican entre las 200 mejor ranqueadas a nivel mundial (9 nacionales: Hokkaido, Tohoku, Tsukuba, Tokyo, Tokyo Institute of Technology, Nagoya, Osaka y Kyushu, y 2 privadas: Waseda y Keiko) lideran los procesos de internacionalización y han constituido un consorcio denominado Research University 11 (Yonezawa, 2015: 11).

Para la política pública japonesa, las universidades, sobre todo las de mayor importancia y reconocimiento, han sido puestas como una prioridad para los fines del desarrollo de una economía del conocimiento para potenciar la competitividad del país, y esto se ha concentrado en el financiamiento hacia sus procesos de investigación-innovación. Por ejemplo, a través del Program for Promoting the Enhancement of Research Universities (PPERU), iniciado en 2013 con un presupuesto de 900 millones de yenes para operarlo en 22 universidades seleccionadas durante 10 años, en tres distintas categorías orientadas a fortalecer las estrategias de operación y administración de la investigación, y los proyectos interuniversitarios. Otro gran programa es el Top Global University Project (2014), también para ser alcanzado a 10 años, para favorecer a las principales universidades de investigación.

Para 2017, después de una serie de reformas emprendidas en la educación superior en Japón, el modelo de *corporativización* fue establecido dentro de una muy fuerte discusión sobre su factibilidad, con el fin de articular, en la práctica, las plataformas programáticas y organizativas de la política pública en las mismas universidades. Para ese año fue lanzado un nuevo plan denominado “Towards a Qualitative Transformation of University Education for Building a New Future – Universities Fostering Lifelong Learning and the Ability to Think Independently and Proactively”, con 8 iniciativas que se resumen a continuación:

1. El papel de la universidad: en una era de grandes cambios, como la globalización, la sociedad de la información avanzada y los cambios demográficos hacia el envejecimiento poblacional, las universidades y las empresas deben hacer frente a grandes demandas y expectativas desde el plano de sus recursos humanos y la investigación académica que coadyuven a hacer frente a esta era de incertidumbre, avanzar en los niveles de ingreso por encima del 50% de la tasa bruta de escolarización, y consolidar el establecimiento de las corporaciones nacionales universitarias y la implementación del sistema de evaluación que se ha puesto en marcha. Las universidades son consideradas como centros autónomos de acumulación y creación de conocimientos y deben formar individuos que asuman el liderazgo y ayuden a crear una visión futura de sociedad.
2. Aspectos fundamentales para examinar: intercambios interactivos entre los partidos y actores para ofrecer datos objetivos; cómo cultivar el conocimiento entre el sector bajo y alto de la secundaria y de la educación superior; acelerar la velocidad de la reforma.
3. Visión de sociedad y capacidades requeridas: la sociedad japonesa debe estar activamente diseñada en conocimientos e ideas relevantes para su desarrollo y mantener un estable y justo crecimiento, con independencia, colaboración y creatividad. Esto requiere capacidades cognitivas de razonamiento crítico y racional que encuentren soluciones a temas “irresolubles” (*unsolvable*), desde la ética y una capacidad social para diseñar tareas en equipos de trabajo con liderazgo y plena responsabilidad social. Capacidades creativas y conceptuales sustentadas en una experiencia académica continua y extensiva. Habilidades de los graduados para hacer frente a dificultades inesperadas y tomar las decisiones correctas frente a condiciones de incertidumbre.
4. Una necesaria transformación cualitativa de la educación de pregrado: favorecer un aprendizaje subjetivo y

activo (*gakushiryoku*), a través del impulso a programas de discusión y de educación experimental de manera colaborativa. Aprendizaje para toda la vida que se logra con la experiencia acumulada y un aprendizaje activo e independiente. Para ello se debe asegurar un tiempo de estudio cualitativo.

5. Tiempo de estudio de los estudiantes universitarios: se hace referencia a la crítica social e institucional de que los estudiantes solo dedican una media de 4.6 horas diarias durante sus estudios tanto dentro como fuera del salón de clase, y esto ha disminuido en los últimos 15 años.
6. Métodos universitarios para el avance y la transformación cualitativa en la educación superior: medidas para el incremento y aseguramiento de la elevación del tiempo de estudio de los estudiantes, estructuración curricular y su mejoramiento, consolidación y coordinación entre materias y áreas. Cambio del esquema centrado en el maestro para el establecimiento de un *curriculum* de obtención del grado de bachillerato.
7. Temas hacia el avance de la transformación cualitativa de la educación superior: avanzar en la comprensión del significado de un *curriculum* basado en programas de educación de grado de bachillerato, con el mejoramiento continuo en medioambientes de aprendizaje. Mejoramiento de los vínculos de colaboración entre la educación secundaria y las universidades. Mejorar la relación universidad-sociedad con el cambio en la práctica de los estudiantes tempranos y prolongar su estancia en el trabajo.
8. Detalle de medidas de reforma de acción inmediata: bajo la responsabilidad del cuerpo directivo central de cada universidad se deberá impulsar la reforma interna desde la reestructuración del *curriculum*, la colaboración entre las secciones de docencia e investigación, la evaluación de los estratos académicos sustentados en

los exámenes aplicados desde las funciones de la universidad. En su momento definir la asignación del rector o presidente de la universidad de acuerdo con sus competencias y proyectos relacionados con la reforma universitaria.

9. Estas medidas deberán estar definidas y sustentadas desde las distintas organizaciones de apoyo a las universidades, como el Consejo de la Ciencia de Japón, grupos de expertos, y con el uso y manejo de los estándares desarrollados por el Consejo de la Ciencia y para la realización de índices de desempeño. Asimismo, se tendrá la participación del MEST para la ubicación de fondos y subsidios, la clarificación de los papeles de intervención del gobierno y de sus políticas educativas, el mejoramiento de las capacidades de los investigadores, y la procuración de fondos para el financiamiento de estudiantes y otros fondos asistenciales.
10. De otro lado, se hace intervenir en el logro de estas medidas al sector de las comunidades y de las empresas, buscando establecer lazos de colaboración que procuren la calidad del egreso de los estudiantes y su mejor ubicación en los sectores de empleo.
11. Asuntos que se plantearon, en los documentos programáticos citados, de debate inmediato: a) establecimiento de un consejo dentro del Consejo Central de Educación para discutir el avance de las relaciones entre la escuela secundaria y la universidad para avanzar en tres áreas: la reforma universitaria, las políticas de ingreso de estudiantes y la carácter de la educación universitaria; b) examinar los métodos de gobierno y el aseguramiento del financiamiento para establecer una base compartida sobre los programas del *curriculum* de base educativa para la obtención del pregrado; c) examinar las condiciones de los programas educativos de los grados de los *junior colleges*; y d) definir una agenda para cada una de las anteriores acciones de forma anual.

## El debate sobre la transformación de la universidad en Japón

En esta parte del trabajo, se presentan diversos temas de análisis y observaciones de investigadores y expertos en la problemática de la universidad en Japón que analizan las iniciativas arriba mencionadas u otras de tipo más interno, de parte de los distintos gobiernos y del Ministerio de Educación (MEST).

En la larga transición que fue detonada a partir de 2004, con una serie continua de iniciativas de reforma en la educación superior japonesa, algunas de las cuales se han mencionado con antelación, se ha dado pie a un debate nacional que aún se expresa en nuestros días, tanto a nivel de las universidades antes consideradas nacionales y que ahora son calificadas como de “corporaciones” (National University Corporations [NUC]), como en el sector privado y también en el impulso que se le ha dado a la educación terciaria vocacional y tecnológica, en la perspectiva de que el nuevo modelo implantado de relevancia a las instituciones de educación superior desde la lógica de los intereses del gobierno con la industria, y por tanto las funciones de las instituciones, debe estar regido por modelos de administración empresarial, esto es, como una “agencia administrativa independiente”, en donde las relaciones con el gobierno se manejan bajo la forma de “contratos”:

In this sense, the relation is regulated by an implicit contract. The level of achievement of the goals is evaluated at the end of the midterm period (six years), and the results are used to set the next mid-term goals and corresponding subsidies. Meanwhile, institutions are given basic autonomy both in governance and finances. Each institution is presided over the president as the CEO, and the council appointed by the president makes basic management decisions (Kaneko, 2021: 183).

Los fondos regulados por el Estado se definen en cada plan sexenal y son evaluados por una agencia especial creada para ello, pero estos recursos deben ser distribuidos de acuerdo con el plan definido y ello otorga “autonomía” a las universidades para su manejo administrativo, lo cual ha conducido a poner en marcha un proceso de autoevaluación y evaluación de mediano plazo que es no solo compleja sino una de las más costosas, ambiciosas y comprensivas del mundo (Kaneko, 2021: 186).

La crítica ha señalado, sin embargo, que esta iniciativa de “autonomización” no toma en cuenta la complejidad en la que debe asumirse la toma de decisiones de las universidades, y que también muestra una gran ambigüedad en el uso y manejo de los recursos hacia el interior de estas:

The NUC (National University Corporations) policies in Japanese universities was designed to follow the requirements of new public management. The implementation, however, was influenced by political factors and inertias at the institutional level. Contradiction and ambiguity there abounded. One can attribute these problems to gaps between design and implementation. There may have been significant problems in the original design itself. In any case, the reform has not yet achieved what it was originally expected to do. Moreover, the current movement toward radical restructuring of government organization and reduction of government outlays has started to threaten the basis on which the original NUC design was built. If it continues in that direction, the NUC scheme may lose its original characteristics (Kaneko, 2021: 194).

Este debate nacional se enlaza con la valoración de las tendencias que se han presentado en las reformas japonesas en la educación superior. Como se ha mencionado, el sistema imperial tradicional de las universidades japonesas tuvo una gran tajada histórica durante la imposición del modelo de Estados Unidos, después de la derrota de la Segunda Guerra, en donde le fue impuesto el modelo occidental que con los años fue mezclándose y adaptándose a las tendencias

de cambio orientadas por la cultura y la raigambre de identidad de los universitarios y los gobiernos de ese país, con antecedentes de haber adoptado el modelo napoleónico, luego el escocés, el germánico y el americano, después de una importante expansión de las empresas privadas; y, en su fase actual, cuando de manera definitiva a partir del presente siglo empieza a encontrar un nuevo proceso de cambios consecutivos que le han dado una nueva rearticulación de tipo estructural, tal y como se plantea en este trabajo, como de un proceso de descomposición-recomposición de los sistemas universitarios nacionales y regionales.

De la masificación de su matrícula durante los noventa hasta principios de este siglo, la universidad japonesa (con aproximadamente cien universidades nacionales) se encontraba en el primer lugar mundial de ingreso con una escolarización del 39% del grupo escolar correspondiente, y que junto al ingreso a las otras instituciones de educación superior ya cubría al 60% del grupo de edad (Kaneko, 2004), y amén de la gran influencia del sector privado, uno de los más grandes del mundo, la universidad local y nacional de ese país sigue siendo la más importante alternativa para las clases bajas y medias de ascenso social, con un alto nivel de legitimidad, pero también de competitividad,<sup>25</sup> de allí la alta pero siempre conflictiva influencia que tiene el Estado en el financiamiento de la educación superior, de su regulación y de sus cambios recientes, curiosamente relacionados con el otorgamiento de mayor autonomía para garantizar, así se argumenta, su calidad y mejor desempeño institucional.

El tema de la competitividad en el ingreso en las instituciones de mayor prestigio ha creado uno de los fenómenos

---

25 "... the selectivity of institutions became one of the most significant signals of desirability. Typically, people tried to get into the most selective of the institutions to which they might be admitted. With every student competing fiercely according with this tactic, the examination system became increasingly accurate in matching academic ability and institutional selectivity. This, in turn, induced employers to favor graduates from prestigious institutions to a greater extent" (Kaneko, 2004: 129).

típicos que se debaten de forma constante en la educación superior de Japón. Mientras que la mayoría de las cohortes de estudiantes buscan por todos los medios ingresar a la mejor facultad y universidad (la que ocupa el primer lugar es la Universidad de Tokio), cuando han logrado ingresar saben que su futuro no dependerá de lo que allí aprendan sino de la permanencia y egreso de esa institución valorada como tal por los empleadores, y esto conduce a que la motivación por el estudio y el aprendizaje se vea limitada y empobrecida. Hacia los docentes, esta condición los hace dejar hacer y dejar pasar y no poner un mayor esfuerzo en el mejoramiento de las condiciones del desempeño del estudiante, lo que genera el fenómeno de que la educación es menos importante que la selección de las elites, lo que conlleva un serio problema de calidad y moralidad en la universidad japonesa.

El otro gran problema que enfrenta en el tiempo la educación superior japonesa es la caída demográfica de la población joven, que ha pasado de los 2 millones en 1994 a 1.2 millones en 2010 en el grupo social de 18 años y sigue bajando, lo cual ha significado el cierre completo de algunas instituciones y la reducción de las cuotas en algunas instituciones privadas debido a la falta de estudiantes (Kaneko, 2004: 32).

Estos y otros fenómenos han incentivado la puesta en marcha de cambios de gran envergadura durante las últimas dos décadas, hacia la reorientación de los recursos económicos de parte de los distintos gobiernos, la definición de programas de cambio radical en la composición social de las universidades y a un proceso continuo de mercantilización, lo que se denomina como una tendencia hacia la constitución de un modelo de UCM, relacionado con una economía del conocimiento, muy definida por las perspectivas de un gradual retiro del gobierno de Japón en el sistema de educación superior, para revertir las dificultades económicas y las crisis fiscales recurrentes que se han sucedido durante las últimas décadas.

Desde esta perspectiva, el gobierno japonés ha propiciado programas orientados a la colaboración directa entre las universidades y la industria, lo que favoreció el tránsito del tradicional énfasis en la investigación básica hacia la aplicada y hacia la atención a demandas de las propias empresas, y, desde principios del actual siglo, a la reorganización de las universidades nacionales (las que concentran la mayor parte de la capacidad en ciencia y tecnología) con la orientación de fortalecer sus cuerpos académicos independientes e impulsar la innovación en el marco de la colaboración universidad-empresa.

A ello se le ha aparejado, como ocurre a nivel internacional, un modelo de evaluación de la calidad y el aseguramiento del desempeño de los cambios en las universidades. En 2002, el Ministerio de Educación de Japón propuso el plan 21st Century Centers of Excellence, para buscar posicionar a las universidades de investigación como centros basados en estándares internacionales, con fondos (*grants*) para apoyar a dos mil centros de investigación en 10 áreas fundamentales.

Para garantizar la evaluación del desempeño de los programas y del conjunto del sistema de educación superior, el Consejo Universitario (dependiente del Ministerio de Educación) estableció el Instituto Nacional de Evaluación Universitaria y de Grados Académicos, que constituye uno de los más grandes aparatos de evaluación del mundo, con más de mil miembros en su *staff* y otros tantos miles de evaluadores (Kaneko, 2014: 138).

Otra área de reformas profundas en el sistema universitario japonés es el de su desregulación y mercantilización, estableciendo la vigencia de universidades con fines de lucro y definiendo el estatus de las universidades como “agencias administrativamente independientes”, lo que ha trasladado el esquema que fue vigente durante lustros de *entidad pública*, a la generalización de un proceso continuo de privatización, bajo el siguiente esquema:

Under the subsequent government of Prime Minister Obuchi, the legal status of the national universities was formally changed to that of “independent administrative agencies”, serving a public function but organizationally independent from the government. Subsequently, a committee of experts –including representatives from the national universities– issued a report in the summer of 2002 providing the basic outlines of the new body, the National University Corporation (NUC). In 2003, the NUC law was passed in the Diet, and each of the national universities became a National University Corporation in the spring of 2004 (Kaneko, 2014: 140).

Las características de estas corporaciones fueron delineadas de la siguiente manera:

1. Each NUC constitutes a legal entity under civil law. As a legal entity is it able to sue other legal entities and can be sued by others. It can own its own assets (termed the capital of the corporation) and consists mainly of the buildings and lands that were contributed from the government at the time of incorporation. In principle, it is possible for the entity to borrow funds, issue bonds or invest in other entities.
2. Each NUC is governed by its own Governing Board. The President is elected by the Appointment Committee and the President appoints other board members. The President must consult with both the Management Council (where most of its members are appointed from outside of the institution) and the Academic Council (consisting of representatives from the faculty).
3. The Ministry of Education agrees with each NUC on mid-Term Goals (Chuki-Mokuhyo) that specify targets to be achieved within a six-year period. The Ministry provides necessary subsidies. The relationship between the government and each NUC is, in principle, governed by the Mid-Term Goals, with function in effect as a contract between the government and each individual NUC. Towards the end of the six-year period, the newly established Council for Evaluation of National University Corporations evaluates the degree to which the goals have been achieved. Depending upon the results of this evaluation, the government determines the next Mid-Term Goals and provides the corresponding financial support (subsidy) (Kaneko, 2013: 170).

Para 2004, todas las universidades nacionales se habían transformado en NUC, y ya se destacaba que con ello se había alcanzado una mayor eficiencia en su desempeño administrativo, aun dentro de un gran debate nacional sobre la efectividad de la reforma, dado que la tradición de elección del presidente de cada universidad tenía una fuerte influencia del cuerpo académico, lo que hacía que las cosas siguieran más o menos igual. La novedad fue, no obstante, la aplicación de un sistema de evaluación general que abarcaba no solo el aseguramiento de la calidad sino también el régimen académico, la docencia, la investigación y otros servicios, tanto bajo métodos de autoevaluación como de evaluación externa, de acuerdo con los objetivos de mediano plazo ya señalados. Como en otros casos, esta evaluación por la vía de indicadores estándares, fijados por el Ministerio de Educación para el otorgamiento del subsidio, no resultó ser tan confiable como para definir su eficacia *per se*, y así fue considerado en el debate que se tiene aún ahora al respecto, pues, como ocurre en otros casos, los recursos provenientes de las evaluaciones favorecen las tareas de investigación y a las universidades que realizan esta función de manera central, en detrimento de las restantes.

Un aspecto relacionado fue la puesta en marcha de esquemas de regulación hacia las instituciones de educación superior privadas, a través de estándares, con medidas que fueron asumidas como en beneficio de algunas instituciones con fines de lucro, lo que fue considerado un precedente en Japón de consecuencias negativas, pero también para el Estado porque ello significó una forma más estricta de control burocrático sobre estas y con ello una mayor carga administrativa.

Sin embargo, aunque estas reformas han puesto el acento en el fortalecimiento de las capacidades gerenciales y administrativas de los presidentes de las universidades o de los "Provost", en los hechos su capacidad sigue siendo limitada, por la importancia histórica que ha tenido y tiene el cuerpo académico (los "sensei"), sobre todo en el manejo

de sus propios recursos financieros, y por ello la presidencia y el cuerpo administrativo *per se* no tiene la suficiente iniciativa para regular el conjunto de las finanzas:

In reality, however, the president's office does not have sufficient power to take the initiative within the university. On the contrary, under the banners of faculty autonomy and academic freedom, decision making at universities is left almost entirely to individual departments led by faculty councils, making it virtually impossible to formulate a future vision for the university as a whole. Any proposed vision is sure to face strong opposition if it conflicts with individual department's interests. The term in office of a university president, who is elected by faculty and staff, is shorter than in United States, and internal opposition would quickly lead the president's replacement. In the light of this state of affairs, many corporate members of the above-mentioned panel within the Central Council for Education advocated revising the wording of the School Education Act to alter the status quo, in which faculty councils have grown beyond their intended purpose as deliberated organs to become the facto decision-making bodies (Takahiro, 2017: 2).

Como se indica más arriba, esta condición tendencial limita la autoridad del presidente de la universidad para manejar las finanzas de la institución, tanto porque, por un lado, están controladas por el ministerio de educación y el gobierno de forma anual, y porque, por otro lado, buena parte de estos fondos van directamente a los departamentos académicos (Takahiro, 2017: 3), y aun esto se dificulta más cuando se busca orientar millones de yenes hacia la investigación-innovación relacionada con demandas de las grandes empresas transnacionales japonesas, tal y como lo estipula la reforma de conversión de universidad pública a NUC, en donde los fondos deben ser destinados a inversión en desarrollos de innovación en conocimientos desde la investigación universitaria, y generar ganancias que concentra la universidad para ser transferidas al “tesoro nacional” (Takahiro, 2017: 4). Como se puede deducir, esto

condiciona y complica la actividad de gestión de los presidentes, que no tienen la capacidad para realizar este tipo de procedimientos, desde una vida académica e institucional que no está alineada a estos procesos.

Así, en términos generales, las reformas de este siglo en Japón apuntalaron de forma muy decisiva la mercantilización del sistema de educación superior, su privatización y el control directo del Estado, para impulsar centros de excelencia en una visión de economía del conocimiento y de competitividad global.

A través de este esquema, se buscaron otorgar enormes facultades a los presidentes de las universidades para disminuir, sin lograrlo del todo, la capacidad de los cuerpos colegiados en la toma de decisiones, mientras que el Ministerio de Educación se mantuvo ejerciendo un poder directo sobre la fiscalización y el logro de los objetos de corto y mediano plazos.

El tema financiero ha sido un tema recurrente en el debate sobre los cambios en la educación superior en Japón. Principalmente, para el emprendimiento de alcanzar el estatus de UCM, en donde la mayoría de la investigación que se lleva a cabo se concentra en unas 30 universidades nacionales, sobre todo las denominadas “7 hermanas”, que tienen el legado histórico de haber sido “imperiales” antes de la Guerra Mundial, pero que ostentan el más alto nivel de prestigio y reconocimiento, y reúnen el mayor número de publicaciones científicas y de innovación a nivel del país y del mundo.

Estas universidades gozan de fondos, contratos y bolsas de recursos financieros tanto a nivel de institución como en sus facultades, tanto por donación como por medio de la aplicación de proyectos en competencia entre ellas, a nivel gubernamental como no-gubernamental. Durante las últimas décadas, la orientación y ubicación de estos fondos ha venido cambiando de manera significativa, apegada a estándares derivados de los *rankings* internacionales y buscando una imagen de alta competitividad internacional y regional,

particularmente, a partir de la desincorporación de las universidades como entidades públicas y dependientes del gobierno, como ya se ha mencionado, para pasar a un subsidio basado en contratos institucionales y en la evaluación del desempeño.

Desde la segunda década del siglo, el gobierno redujo un 1%, por ley, al subsidio tendencial de las universidades públicas, pero ha aumentado los fondos para proyectos competitivos:

With the Seven Sisters, the revenue from competitive funding has been high, and it is even increasing dramatically. In 2008, the share of competitive grants accounted for 26%; it has increased to exceed 35% level. It is an increase of 10% within five years. Regional 1 Universities come to second, with the revenues from competitive grant at 14% in 2008, and which increased to 18% by 2013 (Kaneko, 2015: 10).

Otra importante característica de la universidad japonesa, que está en el fondo de un debate constante respecto de la relación universidades-economía del conocimiento, es la relación de los graduados, sus estudios y el mercado laboral. En el caso de esta relación, el proceso tradicional enfatizaba que los estudiantes, al ingresar a una institución de prestigio, mantenían un bajo nivel de asistencia, interés y aprendizaje, más allá de los requisitos indispensables del cumplimiento del *curriculum*, porque esto dependía del tipo de universidad al que asistían y de la tendencia de las empresas a reclutar poblaciones de jóvenes de ellas, para enseñarles *in situ* sus labores y especializaciones en colaboración con los empleados con mayor experiencia, en donde la especialidad del egresado no mantiene la mayor importancia, sino la habilidad general de adaptación y sus habilidades para la colaboración, y para mantener un paso sólido en los niveles de productividad exigidos por cada empresa.

De allí las características del mercado laboral de exceso de horas de trabajo y de sobrecarga para recibir aumentos selectivos por competencias.

Este esquema de relación, sin embargo, ha venido cambiando en el tiempo debido a la reducción de las cohortes de ingreso y a las limitaciones de absorción del mercado de trabajo de graduados, a causa de las crisis de empleabilidad y económico-financieras que Japón ha tenido que enfrentar durante las últimas décadas.

Las sucesivas crisis económicas, la competitividad en la región con China y Corea, y sus drásticos cambios demográficos han vuelto la política educativa superior en Japón muy dependiente de la localización y relocalización de sus recursos financieros. Se puede mencionar, aún más, que los recortes en el gasto público han sido determinantes para la reorientación de los modelos universitarios, tal y como se ha presentado en este capítulo. Esto ha provocado, por supuesto, un cruento debate desde las altas esferas, entre las universidades y los académicos, esencialmente, porque los recortes con decrementos de hasta el 12% anuales (2015) han impactado de manera negativa en la formación de nuevos investigadores y hacia los programas de investigación e innovación (Central Council for Education, MEXT, 2015). A tal grado llegó a ser conflictiva esta situación que fue emitida, en ese año, una “recomendación de emergencia”:

The Central Council for Education recommends that “management expenses and grants for national universities corporations” should not be mechanically reduced, but rather, enhanced and secured in order to actively support universities advancing reform, and to strength universities education research and social contribution functions [...] The reduction of management expenses may cause major problems for universities advancing reform. Moreover, although individual efforts to increase individual income through securing grants and joint research with private organs are necessary, such substantial increase as proposed by the fiscal council may lead to rising class tuition which many pose problems to households under difficult financial situations [...] In order to realize the true strengthening of universities, upon supplying incentives to universities advancing reform, the Central

Council for Education strongly believes in the necessity to enhance and secure management expenses which support sustainable reform for strengthening university management [...] the Education Council would also like to stress that if Japan does not enhance and secure a budget for higher education notably lower compared to other countries, it may likely decrease the quality of cultivating human resources, and the creation of knowledge by those who will lead our future society (Central Council for Education, MEXT, 2015: 2-3).

La preocupación por el descenso de la calidad de la educación superior fue hecha evidente en los círculos académicos y políticos de Japón, sobre todo desde tres perspectivas, que relacionan la vigencia de la reforma en la educación superior con las políticas de Estado: a) la sustentación en el tiempo de los estándares internacionales, b) la expansión y la equidad en el ingreso, c) la carga fiscal del Estado y la manera como esta puede hacerse equivalente en el tiempo de forma sustentable (Takehiko, 2017: 2).

En el contexto de Japón, el decremento de los recursos hacia las universidades se ha paliado con el crecimiento desbordado de las instituciones privadas (80% de la matrícula), el crecimiento de colegios medios (vocacionales y técnicos) de dos años (sistema que se expandirá a partir de 2019, bajo la forma de “universidades vocacionales”), con lo cual se ha alcanzado una tasa bruta de escolarización universal sin tener que elevar de forma desproporcionada las cuotas de acceso en las universidades públicas, lo que, sin embargo, ha producido una extrema mercantilización en la educación superior, con componentes de individualización y de sustentación en intereses personales, en donde predomina la condición socio-económica del estudiante por encima de sus capacidades o méritos académicos.

Esta situación condiciona, también, la relación de sus perfiles de egreso y la universidad de la cual egresan los estudiantes, con su inserción en determinados mercados laborales bajos, medianos o exitosos, o sus perspectivas de trabajo de largo plazo y mejoras en sus salarios.

Este esquema de procesos interrelacionados ha presentado posturas muy críticas respecto de los resultados de las reformas universitarias, de las últimas décadas, en Japón: el declive en la calidad de su fuerza de trabajo y sus conocimientos y habilidades, precisamente cuando estas más se requieren en una perspectiva de economía del conocimiento. Esto es lo que el autor citado arriba considera como “la enfermedad” del sistema universitario japonés:

This exposes the true nature of the Japanese disease. Unable to respond to the changes brought about by globalization, companies and universities persist with the framework that has served them well in the past, and people continue to squabble for relative advantage within the closed framework of Japanese society. Even if companies and individuals realize that this approach is having serious negative effects when viewed from outside the bubble that are unable to change the system or abandon it altogether. This has coincided with the deteriorating situation of public finances, and led to a situation in which little can be done to improve matters (Takehiko, 2017: 6).

El foco crítico se ha orientado sobre todo hacia la falta de una adecuada planeación de parte del gobierno, a las inesperadas consecuencias negativas de su expansión social (muchos posgraduados y PhD sin trabajo, por ejemplo), o los desatinos de fomentar la competitividad y una manera de presentar la “autonomía” (en lo fundamental de tipo financiero) entre universidades distintas en tamaño y en recursos, lo que ha reemplazado el tradicional proteccionismo con el que se había vivido y que ha conmocionado fuertemente las estructuras universitarias hacia su jerarquización y fracturación, mientras que a nivel internacional, el sistema universitario japonés todavía es visto como un sistema más bien “cerrado”, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para mantener a por lo menos 10 universidades nacionales en el top de los *rankings* mundiales.

## Corea: el dominio de la política pública y la innovación desde la universidad

Este país, Corea del Sur, es quizás uno de los casos nacionales más emblemáticos y originales de una economía que ha desplegado un gran potencial de desarrollo, relacionado con el uso intensivo del conocimiento y la innovación tecnológica, sin descontar la desigual manera como sus beneficios son distribuidos en el conjunto de la sociedad.

La primera institución de educación superior en Corea data del periodo del gran imperio asiático, denominado Korguryo -372 A. D.- (noción que aún está en el centro del debate territorial entre China y Corea), bajo el nombre de Tae Kak (la Gran Escuela), establecida por el gobierno para educar a sus empleados. También desde entonces, de influencia religiosa, fueron establecidas algunas escuelas privadas.

Después de la salida de Japón de Corea como potencia invasora y con la influencia en la zona de Estados Unidos, las universidades coreanas trataron de ser organizadas dentro del modelo de Estados Unidos (1945-1948), contemplando mantener sus raíces históricas, potenciando el crecimiento de un sistema de educación superior que en pocos años fue masificado, hasta el estallido de la guerra de Corea (1950-1953), cuando el sistema estuvo prácticamente paralizado.

Una vez terminada la guerra con la separación del país en dos Coreas (Sur y Norte), fue establecido un régimen militar que buscó establecer rígidas medidas de control sobre las universidades y colegios (*colleges*), pero tuvo como contraparte la constante resistencia de un movimiento estudiantil con alta capacidad de convocatoria y resistencia. Como resultado de innumerables luchas y decesos, a finales de los años ochenta fue establecido el régimen de autonomía y la participación del cuerpo académico y estudiantil en el gobierno universitario. Para entonces, ya había

ocurrido un importante crecimiento de la educación media y media superior de carácter técnico, que alcanzó grados de popularización muy amplios, incluso a nivel comparado regional, muy relacionado con el despegue económico de Corea como economía emergente mundial. Para entonces los planes de reforma universitaria tendían a priorizar las áreas de conocimiento en ingeniería, ciencias naturales y tecnología.

Durante el régimen militar, destacó, inclusive a nivel mundial, la participación de los estudiantes que encabezaron reformas sucesivas al interior de las universidades, en especial en la más emblemática, la Universidad Nacional de Seúl, sobre todo durante la denominada Revolución de Abril de 1960, en contra de la dictadura del gobierno de Rhee. Entonces, la organización más importante fue la poderosa Asociación General de Estudiantes de Colegios y Universidades de Corea. Para finales de los noventa y hasta la fecha, los estudiantes coreanos siguen muy activos pero su fuerza e impacto ha venido decreciendo con el tiempo.

Desde el sector de profesores e investigadores, su participación ha sido mucho menor, pero se ha visto definida por sus críticas hacia los sistemas de evaluación y por los efectos de dispersión de sus cuerpos académicos, más aún cuando la mayoría de estos es de tiempo parcial, aun teniendo en cuenta la existencia de organizaciones sindicales a nivel nacional.

Para 1995, fue adoptado en Corea el enfoque de educación permanente y para toda la vida, promovido por la UNESCO y la OCDE, centrados en el aprendizaje y la diversificación institucional, la desregulación y la liberalización del sistema de educación superior, con la vigencia de un principio de autonomía del control gubernamental (Nanggi, 2000: 130). La universidad que inició estos procesos de manera más dirigida fue, y lo es hasta ahora, la famosa e influyente Universidad Nacional de Seúl.

Las universidades coreanas, al igual que en otros países de Asia Pacífico, desde su particular contexto de aplicación,

han venido incorporándose a la oleada de “managerialismo”, o de mercantilización, con procesos de diversificación que impulsan nuevas políticas y que son ahora una tendencia que se desplegó desde los años ochenta, pero que se impondrá de manera mucho más frecuente y recurrente en el futuro. La universidad de Corea es un ejemplo de ello, con la orientación general de constituirse como UCM y ubicarse entre las universidades mejor ranqueadas y competitivas a nivel global.

Esto ha significado para este país poner en marcha un conjunto de políticas definidas a la mejora de la calidad del desempeño de sus universidades, tanto a nivel de su *curricula*, de su diversificación y especialización, así como en la relocalización de los recursos financieros provistos por el Estado, principalmente a partir de la década de los 80. Así, por ejemplo, en 1982, la evaluación hacia las universidades fue generalizada por el Korean Council for University Education (KCUE), y en 1994 fue incorporada la acreditación institucional, en donde se han introducido nuevos enfoques y políticas desde un importante debate nacional respecto de los objetivos, métodos, estándares e indicadores utilizados para alcanzar los objetivos propuestos.

Los cambios en este sentido se presentaron de forma más definida en lo que se denominó el segundo ciclo de evaluación universitaria a partir de 2001, bajo la consideración de que los tiempos estaban cambiando hacia modalidades “*learned oriented*” con nuevos actores y demandas:

As education expands across borders and conjoined with other dimensions of the “education opening”, the role or part time students and adult learners will increase, changing (radically) the role of the university participants including faculty members, students and administrative staff. As a result, change will also come to curricula, facilities, the physical environment that makes up the university and no doubt also its explicit objectives. Taken all in all these changes may prove to be revolutionary (Hyun-Cong Lee, 2012: 132).

Para mediados de la primera década del siglo, la evaluación de las universidades en Corea tenía un abanico de agencias de acreditación y no solo era aplicada por el KCUE, sino por agencias especializadas en áreas de convergencia de disciplinas y profesiones (medicina, ingeniería, leyes, administración, educación, etcétera), incluyendo la evaluación y la distribución de fondos de recursos por parte del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MEST, por sus siglas en inglés), con un paquete de evaluación que fue programado durante los años 2011 a 2016, en donde el énfasis estaba en alcanzar una mayor competitividad internacional y el desempeño de cada universidad de acuerdo con sus funciones y misiones en relación con los *rankings* mundiales (Hyun-Cong Lee, 2012: 135), sin olvidar que en el debate nacional se criticaba fuertemente el efecto perverso de relacionar los resultados de las evaluaciones con la diferenciación de los recursos que se obtenían por cada institución.

Corea del Sur inicia desde estos años una apertura universitaria que busca adoptar los esquemas de algunos países desarrollados desde su posición de “receptor”, con estrategias de investigación-innovación y desarrollo con enfoques redistributivos (más que de crecimiento endógeno y auto-generativo) –como se presentó en países del norte de Europa– (Sang-Chul Park, 2004: 709-735), en una perspectiva de regionalización y localización de recursos internos más que de creación de un sistema nacional de innovación, desde un enfoque en el que la región o la localidad provee una requerida proximidad para la cooperación entre la universidad, la industria y el gobierno, para el desarrollo de plataformas de innovación tecnológica (Sang-Chul Park, 2004: 714), como también se ha presentado en Europa para el desarrollo específico de parques tecnológicos y tecnópolis.

En este país, en 2001, un agrupamiento de ministerios y agencias lanzaron un programa de desarrollo regional de promoción de sistemas de innovación con 179 programas, con pobres desarrollos en el corto plazo, pero con la visión

de ir incrementando industrias estratégicas que lograran potenciarse por la vía de su mutua articulación con la conversión de las universidades. En 2003, el Parlamento Coreano acordó un Acta de Balance del Desarrollo Nacional con programas de 5 años para 16 regiones. Estos programas se concentraron en desarrollo tecnológico, tecnopolos, apoyo a la innovación y articulación con la industria, con una inversión de alrededor de 809 millones de dólares, que fue duplicada para 2004, momento en que se encontraban en proceso de construcción de su infraestructura básica, y solo uno de ellos ya estaba en operación, el Tecnopolo Pohang (Sang-Chul Park, 2004: 726). Todos ellos estaban orientados de manera explícita al desarrollo de sectores industriales estratégicos.

La crítica, sin embargo, era que, a pesar de estas orientaciones, la inversión en C&T seguía siendo escasa, debido a sus frecuentes crisis financieras y la baja competitividad de sus programas, con una perspectiva de desarrollo que empezó a revelarse como muy dinámica y cada vez más notable y original, como se verá más adelante.

## **El despegue coreano**

A partir de la crisis económica asiática de 1997-1998, que tuvo como epicentro la crisis financiera en Estados Unidos, el gobierno coreano se propuso alcanzar niveles de desarrollo relacionados con un “Estado de bienestar” de carácter endógeno, y que puso en entredicho el modelo de exportación hacia afuera que había prevalecido hasta entonces. El cambio ubicó al gobierno como el principal actor de la recuperación (Huck-ju Kwon, 2010: 175-192), desde una reforma económica liderada por un gobierno de centro-izquierda (bajo la presidencia de Dae-Jung Kim) orientada, a pesar de una férrea oposición política y económica, por un modelo de productividad y alta tecnología, democracia y

mercado, y con la crítica de sostener la propuesta de alcanzar un “Estado de bienestar” a pesar del incremento del desempleo y de los altos niveles de pobreza. La respuesta del gobierno fue poner en marcha la Garantía de un Mínimo Estándar de Vida y un Programa de Seguro de Empleo (Huck-ju Kwon, 2010: 180).

A través de estos programas se impulsó una fuerte inversión en “capital humano” y de desarrollo de habilidades laborales. Para 2009, el gobierno sostuvo un paquete anticrisis con presupuestos que alcanzaron un aumento del 12% del gasto gubernamental respecto del año anterior, e incluía apoyo financiero a la mediana y pequeña industria, la creación de nuevos empleos con contratos formales, infraestructura y garantías frente a condiciones de emergencias en las distintas localidades del país, y un apoyo en ingresos y trabajo para los jóvenes (Huck-ju Kwon, 2010: 184). Para fines de ese año, el 40.7% de los desempleados recibían un beneficio extraordinario. Los logros empezaron a mostrarse de manera excepcional, y ubicaron a Corea como un país emergente de gran potencial de desarrollo.

Respecto de la educación superior, desde los años noventa el incremento de estudiantes alcanzó su nivel de masificación e ingresó a una fase de universalización: 62% del total de la población de entre 18 y 21 años. Esto se debía a que en el país se había alcanzado a ampliar el acceso y la calidad de la educación secundaria, lo que hizo posible la ampliación de los niveles de ingreso a las universidades, sobre todo a la de Seúl, como institución emblemática de Corea, que se ha mantenido como la de mayor demanda y que cuenta con los mejores estudiantes.

Con el incremento poblacional del grupo de edad laboral, pero también con una tendencia hacia el envejecimiento, Corea ingresó a inicios del actual siglo a una transición demográfica parecida a la de Japón, lo que le planteó la necesidad de poner en marcha políticas asistenciales de

gran calado, sobre todo desde su modelo deseado de una economía de alta-capacidad tecnológica.

En esta perspectiva, el gobierno coreano impulsó su gran proyecto de educación superior, ciencia y tecnología, denominado The Brain Korea 21 Project (BK21). Este proyecto va de la mano con otros similares que dieron inicio en Japón, luego se extendieron a otros países asiáticos y fueron retomados también por China.

El BK21 buscó remontar el déficit financiero de las universidades públicas coreanas (de 7 billones de dólares respecto del gasto público a fines de los años noventa), e impulsar un escenario de economía del conocimiento con universidades de clase mundial (UCM), altamente competitivas, de acuerdo con estándares internacionales. Esto supuso impulsar un esquema que permitía prospectar los cambios universitarios para el siglo XXI en los mismos términos que los adoptados en diferentes países:

Under the fundamental Law of Education, the new Lifelong Education Law is comprised of the Elementary and Secondary Education Law, Higher Education Law, and Lifelong Education Law, and is ultimately aimed at realizing an open education and that a lifelong learning society. The closed system of social education that privileged the suppliers of education is to be transformed into an open system of lifelong education centering on the consumers, that is, learners (Mugyeong, 2001: 96-105).

Estos cambios que se plasmaron en sendas legislaciones nacionales orientaron la educación superior a un modelo de mercado y, como en otros países, definieron que con ello se otorgaba a las instituciones una mayor “autonomía” (Mugyeong, 2001: 98) en su gestión y administración institucional.

El BK21 se convirtió en el proyecto de reforma educativo, científico y tecnológico más ambicioso impulsado por

la política pública hacia las universidades, para elevar la calidad de sus “recursos humanos” en vistas a constituir las bases de una economía del conocimiento.

Este programa estratégico del gobierno coreano fue diseñado para elevar la calidad de los indicadores relacionados con los *rankings* internacionales para el siglo XXI. En 7 años, el gobierno destinó 1.4 billones de won (alrededor de 1.1 billones de dólares) para tal efecto, durante los años 1999 a 2005, con el objetivo de impulsar el nivel de graduación y el desarrollo de un sistema de UCM líderes, con el acompañamiento de universidades regionales relacionadas con las demandas de las industrias locales (Ki-Seok Kim, 2007).

Los objetivos planteados en el BK21 fueron los siguientes:

- Fostering world-class research universities which function as infrastructure in producing primary knowledge and technology and promoting specialization of local universities.
- Introducing professional graduate schools to cultivate professionals in various fields.
- Transforming the higher education system to facilitate competitive growth among universities based on the quality for their students and academic productivities (Ki-Seok Kim, 2007: 99).

Desde estos objetivos, los resultados planteados buscaron realizar cambios fundamentales en las universidades, tanto nacionales como regionales, en sus sistemas de ingreso, elevar el número de graduados (posgrado) -sobre todo en ciencias e ingenierías de forma anual-, aumentar las capacidades en I&D, fomentar la cooperación internacional con universidades de investigación con liderazgo mundial, e impulsar la vinculación interna del sistema con la industria, la academia y el gobierno.

Este proyecto no estuvo aislado de un debate sobre su factibilidad e impacto. Por un lado, a nivel externo, tal y como lo ha analizado Philip Altbach (2000), que ha sostenido

que las universidades de clase mundial no pueden edificarse y desarrollarse como tales en países en desarrollo, porque, como ha argumentado, los gobiernos de estos países tienden a favorecer la reubicación de los recursos financieros y su programación, más que a crear un medio ambiente intelectual favorable a la investigación-innovación.

Pero también al interior del país, el BK21 fue considerado como “ambivalente” por orientar esos recursos hacia la eficiencia más que a la equidad en su distribución, y por su concentración en las universidades líderes, especialmente hacia la más importante, la Universidad Nacional de Seúl (UNS):

Perhaps, the strongest concern may be the issue of “selection” and “concentration” vs. a balanced development among universities as well as among subject areas. If the traditional top universities are selected and supported by BK21, the principle of “selection and concentration” will prevent most professors in non-selected colleges and universities from getting their research funded. Rather BK21 may reinforce the traditional university pecking order, which has long been perceived as an obstacle in the development of Korean higher education (Ki-Seok Kim, 2007: 101).

Sin embargo, el tema más acuciante era el de la pérdida de autonomía universitaria, debido a la sobredimensión del financiamiento hacia las mejores universidades del país y la dependencia de la conducción directa del Ministerio de Educación, en donde la libertad académica y el autogobierno se sustituían, desde los ordenamientos nacionales, por un tipo de gobierno institucional instrumental en correspondencia con las prioridades establecidas por las metas nacionales (Ki-Seok Kim, 2007: 102). Esto fue respondido con muy amplias y radicales manifestaciones estudiantiles que de forma consecutiva se han vivido en Corea del Sur.

Pero más allá de este debate, la universidad coreana ha emprendido estos cambios hacia modelos de “clase mundial” y ha elevado sus niveles de productividad estándares,

tanto a nivel de artículos en revistas internacionales o coreanas; se ha internacionalizado, es un referente de movilidad de estudiantes y profesores, y ha elevado el número de patentes producidas. De manera particular, desde 2002, se ha puesto en marcha un nuevo examen de ingreso a nivel de los colegios, se ha propiciado la interdisciplinariedad entre áreas y disciplinas, se ha impulsado un sistema de evaluación de competencias entre los profesores con estímulos y promociones y, sobre todo, se ha proyectado a la UNS como una universidad de investigación de “clase mundial”, con una importante influencia en el ámbito de Asia Pacífico, a través de su Instituto de Asia Pacífico para el Desarrollo Educativo (IAPED, por sus siglas en inglés). Asimismo, Corea tiene una de las más altas tasas de participación de profesores extranjeros a nivel mundial, incluso por encima de EE.UU. y China, sobre todo de países de habla inglesa (Kiyong Byun, 2012: 11).

En la perspectiva de las reformas en las universidades de Corea, ha sido muy importante la estrategia de relacionar sus cambios y desempeños con el desarrollo regional y local, para alcanzar un crecimiento autogenerativo y endógeno. Esto se mostró desde comienzos del siglo con el lanzamiento de 179 programas para crear sistemas regionales de innovación, que articularon las políticas y proyectos de distintos ministerios gubernamentales (Sang-Chul Park, 2004: 709-735).

Los programas que fueron lanzados desde esta lógica se agruparon en 4 iniciativas: desarrollo tecnológico, tecnopolos, apoyo a la innovación y fortalecimiento de las relaciones con la industria, con resultados más bien modestos o negativos:

However, regional imbalance is chronic, despite the large number of regional development programs. Because the national industry structure consists of a polarized and metropolitan-focused platform, industry and universities in the regions are too disconnected and thus weak to create the

regional innovation systems required to be competitive and attract enterprises for sustainable development (Sang-Chul Park, 2004: 723).

Aun con estos avances, el balance de la universidad coreana sigue resistiendo el dominio de la Universidad de Seúl como modelo y como institución de liderazgo y de mayor concentración de recursos y de innovaciones académicas, así como la concentración de instituciones en la ciudad capital de Corea (alrededor del 30% del total de IES del país), el control gubernamental sobre las sucesivas reformas y sobre el presupuesto, y con una administración que tiene que enfrentar la insuficiencia de sus instituciones para atender la creciente demanda de estudios superiores, así como su rezago frente a Japón y China, en materia de producción de artículos científicos y de su calidad, dado su objetivo explícito de alcanzar a convertirse en un sistema de “clase mundial”.

Lo anterior se dificulta por la reproducción de un modelo de *curriculum* que busca asemejarse de manera constante al de las universidades de Estados Unidos, pero con una mayor departamentalización y sobreespecialización.

De factura más reciente, desde inicios del actual siglo la universidad coreana ha empezado a destacar en sus niveles de posgrado y de investigación con innovación, siendo que la referencia de inversión en C&T se concentra altamente en las empresas.

La gran concentración de I&D en Corea se lleva a cabo en el ámbito empresarial (70% del total), mientras que las universidades y colegios desarrollan un 19%, y otro 11% se ubica en instituciones gubernamentales (Sugho H. Lee, 2004: 145-173). Asimismo, la inversión en investigación e innovación se ubica también en la industria privada, el 20% en el gobierno y solo el 17% en investigación básica de las principales universidades (Sugho H. Lee, 2004: 59).

La política de C&T del gobierno coreano se ha concentrado en priorizar actividades con una planeación

quinquenal. En esta perspectiva, desde principios de siglo, se establecieron un conjunto de prioridades en materia de C&T en 4 grandes áreas:

- Income-earnings fields such as microelectronics, information technology, automation, and the chemistry.
- Essential fields having potential for success such as new materials and life science.
- Fields of benefit to public welfare such as health and environment.
- Pioneering fields for the future such as ocean, aeronautics and space technology (Sugho H. Lee, 2004: 59).

Para impulsar estas áreas, la inversión en C&T a nivel gubernamental fue, con el nuevo siglo, del 2.5% de su PNB, además de la promoción de posgrados y formación de investigadores de alto nivel (Sugho H. Lee, 2004: 61), y la universalización de la educación superior.

En Corea, sin embargo, los cambios en la educación superior y en la investigación en C&T, tanto en las esferas públicas como en las privadas, han mantenido el dominio del control gubernamental. El indicador más mencionado es el establecimiento de cuotas de ingreso por institución, que con las variaciones demográficas de los grupos de edad correspondientes a menudo no llegan a cumplirse. Asimismo, el control gubernamental (que condiciona el ingreso y el tamaño de las universidades) también lo hace hacia las condiciones internas de las instituciones, lo que limita su autonomía y su capacidad para emprender reformas e innovaciones internas.

Desde esta centralidad política, se considera que el Estado es responsable del interés público en la educación y las entidades privadas del desarrollo del individuo, por lo que estas deben mantener sus flujos financieros con las cuotas y pagos de los estudiantes y sus familias.

En consecuencia, como en otros países, estos cambios fundamentales que se presentan en la orientación de las

universidades se relacionan con los perfiles socio-económicos de los estudiantes y la inserción de sus egresados en los mercados laborales, desde donde se reproduce la inequidad social y la desigualdad. La excepción, dada la específica epistemología institucional de las universidades de cada país, como ahora es el caso, se presenta en las universidades públicas, o en las que cuentan con el mayor posicionamiento y liderazgo, aunque mantengan bajos o medios costos de cuotas de ingreso y permanencia. Para el caso, esto es lo que ocurre con la UNS.

Desde la perspectiva de las carreras académicas, la rigidez del control gubernamental, que se ha centrado en imponer criterios de internacionalización con el modelo de UCM, ha propiciado un debate interno que se manifiesta entre los graduados coreanos de universidades de Estados Unidos, con los profesores locales que han adoptado una suerte de “neonacionalismo” y que se agrupan en la Academia de Estudios Coreanos, que se han posicionado en este debate para dignificar la cultura y la herencia, la identidad y la perspectiva nacional de ese país en los ámbitos de la ciencia y la cultura.

En términos generales, sin embargo, la matrícula coreana cuenta con altos niveles de egreso y titulación, sobre todo en el nivel de doctorado, es equitativa en la obtención de sus ingresos entre hombres y mujeres, y desde la composición de su planta académica por lo regular se considera que su ejercicio es garante de su responsabilidad con el tiempo y la permanencia de los salarios académicos, que llegan a ser equivalentes o aún a sobrepasar a los de otros profesionales en el mercado laboral (Sugho H. Lee, 2004: 232).

Desde una perspectiva comparada, lo que ha hecho Corea ha sido considerado monumental y emergente, dado que en tres décadas avanzó, en la extensión de su sistema científico y universitario, lo que en Estados Unidos se demoró un siglo.

## **China: políticas de Estado en la construcción de su liderazgo mundial**

China se proyecta para ocupar el poder económico dominante hacia la mitad de este siglo en adelante, y lo podrá hacer como potencia sola o de manera compartida con otros países, pero lo que está haciendo tiene como diseño y escenario la conquista de un liderazgo mundial en muchos ámbitos, en donde ha ubicado de manera estratégica lo que pueden y deben hacer sus universidades.

Esta pretensión de alcanzar una gran influencia global está fuertemente ligada, tanto en las definiciones de política pública como en los cambios que se han impulsado desde los años ochenta en ese país, al desarrollo de la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación.

Estos desarrollos y esta proyección de escenario en la economía mundial tiene, sin embargo, características muy distintas a las estrategias que han manifestado y mostrado otros países de la región asiática, aunque los términos que se usan en sus políticas públicas educativas, de ciencia y tecnología sean semejantes, tales como alcanzar el desarrollo de universidades de clase mundial, formar para la competitividad, atender las demandas del mercado, mercantilizar la educación superior o pretender asemejar sus modelos de generación de conocimientos copiando los occidentales. Todo parece semejante en el espejo de los otros, pero no es igual.

No se podría entender lo que ocurre en los cambios de las universidades en China si no se estudian los matices que se presentan en su historia, en su contexto actual, en su peculiar identidad y en la idea de su futuro.

Si bien durante las pasadas décadas el sistema de educación ha mantenido tendencias semejantes a otros países, sobre todo a Estados Unidos y Europa, y que se han formalizado procesos de intercambio y colaboración en particular con Corea y con Japón, el ritmo y las características del modelo chino son muy peculiares. Por ejemplo,

sus reformas se han concentrado en promover cambios financieros, administrativos y de gobierno para procurar la modernización de la vida universitaria, pero al mismo tiempo para fortalecer la formación de cuadros y profesionales desde un imaginario de ciudadanía socialista, en donde la gestión y gobernanza del aparato universitario mantienen grados de autonomía en relación con el tipo de institución y de su importancia local o nacional, fuertemente determinada por la presencia y decisión permanente de los miembros del PCC ubicados en el seno de los órganos de gobierno universitario.

En Corea, como en otros países de Asia Pacífico, la influencia de los distintos gobiernos ha sido una constante, pero no tiene paralelo a lo que ocurre en China, sobre todo desde las sucesivas políticas para poner en el centro del desarrollo económico la investigación y la producción de conocimientos de las universidades, por ejemplo, con los magnos proyectos 211 y 985, como se verá con más detalle adelante, y también por las protestas de estudiantes y la resistencia de distintos segmentos de la sociedad y de la academia que, entre los más sonados, culminaron en los acontecimientos de la plaza Tiananmen en junio de 1989. Esta realidad difícilmente puede ser observada desde afuera.

La tendencia predominante que se ha impuesto en la política de educación superior en China es la de articular cambios desde arriba en las principales universidades e impulsar modelos de desarrollo originales en estas y otras nuevas, con una explícita orientación económica, de “modernización socialista” y competitividad mundial, en escenarios de liderazgo de este país en el presente siglo.

Este escenario se percibe como contradictorio, dado el despegue reciente (con ciclos que van desde mediados de los años ochenta al presente) de las universidades y sus reconfiguraciones en medio del debate interno sobre la reproducción del control sobre estas instituciones, en el Partido Comunista Chino, que siempre apuntan a prefigurar opciones de mercantilización con “ideas” socialistas, con lo cual

el dinamismo que aparece en algunas universidades se ve constreñido por estos elementos de política de izquierda combinada con visos de economía liberal, lo que hace que las mismas universidades presenten dificultades para establecer con claridad su desempeño, su administración y el uso y manejo de sus recursos financieros.

La particularidad de las reformas que se han incentivado desde hace algunas décadas han definido el manejo de gobierno y administración de las universidades con orientaciones de mercado, buscando la efectividad en el uso de los costos unitarios y la introducción de pagos de aranceles y/o cuotas hacia los estudiantes, cuando de manera tradicional las universidades mantenían un régimen centralizado, la gratuidad en el acceso y la permanencia libre de los estudiantes, mezcladas con orientaciones de formación relacionadas directamente con la constitución de un régimen socialista y marxista-leninista-maoísta.

Con todo, la expansión del sistema de educación superior en China está caracterizada como una de tipo emergente y muy dinámica, en términos de su escala, con una historia larga pero muy diferenciada y con una secuencia de rupturas que no le han dado la identidad histórica de otras universidades del mundo, pero que muestran la composición original de sus actuales procesos de desarrollo.

Esta condición abigarrada de desarrollo ocurrió en coyunturas relativamente recientes, pero siempre sucesivas y rupturistas, como lo fueron las reformas que comenzaron en 1978 con diez años de duración bajo el concepto de “revolución cultural”, después en la denominada era post-Mao, cuando el Partido Comunista Chino emprendió su política de las “4 modernizaciones”: en la agricultura, en la industria, en la defensa nacional y en la ciencia y la tecnología, lo que resultó en la apertura de la reforma en el sistema educativo, en donde la educación superior fue ubicada como una prioridad en determinadas disciplinas y áreas del conocimiento relacionadas con impulsar y mantener el desarrollo económico y social del país.

A partir de esos años, la educación superior, la ciencia y la tecnología estuvieron definidas como fuerzas conductoras prioritarias para un desarrollo económico sustentable.<sup>26</sup> A finales de los años setenta, China alcanzó una primera etapa de expansión en el sector muy rápida y sostenida, y creó diversas instituciones a nivel presencial, pero sobre todo del tipo a distancia. Entre 1985 y 1992, la política del Estado y del Partido estuvo definida por una gran centralización en las reformas administrativas, así como en las determinaciones sobre el ingreso, la *curricula*, los recursos financieros y la promoción de liderazgos. Esta centralización luego sería relativamente flexibilizada con el argumento de otorgar mayor autonomía, bajo los siguientes términos, de acuerdo con un texto del PCC:

The key to success in the reform in the higher educational system is to transform the management system of excessive government control over the institutions of higher education, expand the autonomy of institutions under the guidance of the state's unified educational policies and plans, strengthen the links between institutions of higher education and scientific research organizations, and other social sectors, and enable the institutions of higher education to take the initiative to meet the needs of economic and social development (Qu Baokui, 1991).<sup>27</sup>

Desde principios de los años noventa a la actualidad, el sistema educativo chino tuvo un crecimiento sin precedentes: se calcula que en la actualidad la matrícula en educación superior es de alrededor de 23 millones de estudiantes, en 4.300 instituciones de distinto tipo, a lo que hay que agregar a 13 millones de adultos inscritos en alguna IES, y 118.000 estudiantes extranjeros. Tiene, además, el número

---

<sup>26</sup> Esta orientación de la política pública hacia el sector ha sido una constante desde el mandato de Deng Xioping, Jiang Zemin y Hu Jintao, en sus distintos discursos relacionados. Ver: Beijing Peoples Press, 1983; 1995.

<sup>27</sup> Qu Baokui (1991). *Selected Documents on Chinese Education Reform*. Beijing Peoples Education Press. China.

más grande de estudiantes a nivel mundial cursando sus estudios fuera de su país.

Con este crecimiento, se impulsó una serie de reformas y ajustes en la educación superior, dentro de la dinámica de las denominadas 4 modernizaciones, tales como la creación de 4 sistemas cerrados y divididos entre sí, en donde las universidades y los colegios fueron vinculados a distintas divisiones de los gobiernos, con el fin de contar con instituciones más especializadas y pequeñas, para poder relacionar determinadas áreas de conocimiento en la formación de fuerza laboral para industrias específicas o áreas determinadas de la economía.

Una nueva reforma condujo a la creación de las actuales articulaciones (*mergers*) de universidades, y fueron creadas macrouniversidades con más amplias capacidades de atención a la demanda y de respuesta a los requerimientos del mercado. Por ejemplo, la Universidad de Zheijian, a fines de los años noventa, concentró a 3 colegios (*colleges*), se desplegó en 5 distintos campus y cuenta con 40.000 estudiantes, lo que la convirtió en la universidad más grande del país, con cursos en todas las disciplinas y programa de grado y posgrado (Wen Hongyan, 2000: 54).

Para entonces, el sistema de educación superior chino alcanzaba su nivel de masificación, con más de 15 millones de estudiantes (2005), con una tasa de matriculación del 15% del grupo de edad correspondiente, y hacia los siguientes años se buscó impulsar un mayor incremento de estudiantes para propiciar el fortalecimiento del mercado interno por la vía del gasto de los estudiantes y las familias, diversificar con ello el financiamiento y reducir el monto total del subsidio del Estado.

En esta perspectiva, la conducción de las principales universidades de China sobre todo públicas se define entre la adaptación a los nuevos requerimientos de una sociedad que demanda soluciones, y las que definen los mercados, tanto a nivel nacional como global, para atender las

respuestas inmediatas que se deben realizar con las iniciativas del Partido Comunista.

Para las administraciones centrales de las universidades esto ha provocado una constante discusión respecto de las decisiones internas, que se presentan como “autónomas” en medio de constantes indefiniciones y visiones encontradas de mediano y largo plazo, que tienen que ceñirse a las distintas coyunturas o mandatos de las políticas de Estado.

Esto también se expresa en que los mecanismos de aseguramiento de la calidad y la evaluación, comunes en la mayoría de los países occidentales, no operan como tales en China, si bien existen formalmente como tales.

Durante las pasadas décadas, se implementó una política de descentralización y responsabilidades de financiamiento en las autoridades locales, por medio de la cual las universidades instituyeron consejos internos a la par de las delegaciones del Partido, con una fórmula que se denominó de “autonomía institucional”, tanto para definir las cuotas de estudiantes matriculados como para hacer un uso y manejo de una administración orientada a la diversificación de sus funciones, en especial para conseguir recursos extraordinarios de distintas fuentes locales, más allá de lo otorgado por el Estado bajo la forma de subsidio, y para manejar los recursos y el gasto financiero de manera más independiente.

Esto dio inicio a un marcado proceso de mercantilización de las universidades, así como de su diferenciación respecto de las posibilidades que tienen las de menor desarrollo frente a las grandes y más prestigiadas, tal y como en este trabajo se ha considerado bajo la tendencia a la recomposición de las políticas públicas y los recursos a partir de su “epistemología institucional”.

Esto también significó la pérdida de la gratuidad de la educación superior, y, desde principios de los años noventa, por ley, se establecieron cuotas para los estudiantes.

A finales de la década de los noventa, se dio “un gran salto adelante” en la expansión y conformación de nuevas

universidades de China, con la apertura de 300.000 cupos, que incrementaron el gasto familiar hacia los fondos que estas requerían para su funcionamiento, con una tasa de alrededor de 10.000 yuanes (RMB) por año, como gasto general per cápita, a lo que se debía agregar el gasto por vivienda y consumo doméstico para el acceso y permanencia de los estudiantes. Para 2010, la tasa de escolarización en el nivel superior creció 15% en el grupo de edad correspondiente respecto de la década anterior, y hacia los siguientes años empezó a ser discutido el problema del incremento de graduados universitarios en busca de empleo.

Esta expansión se manifestó en la organización de uno de los sistemas más grandes del mundo en materia de educación digital a nivel de todo el país, por la vía de la creación de “universidades a distancia”, para garantizar la cobertura educativa en las zonas rurales y más alejadas de las grandes ciudades, y elevar las capacidades de mejoramiento económico en determinadas zonas y regiones. Todo ello estuvo sustentado en una plataforma denominada The China Education Research Network (CERNET), que comprende tanto los programas de estudios de las universidades de televisión como a distancia, con un muy extenso sistema de información bibliotecario, bajo el mando del Ministerio de Educación de la República Popular China.

Con el crecimiento del sistema de educación superior, el debate se centró, como en otras partes del mundo, en la organización y composición del *curriculum*, en el aseguramiento de la calidad de la enseñanza, de su evaluación de acuerdo con los planes de Estado y sus prioridades, y del desempeño de las universidades desde protocolos y estándares considerados como de servicios educativos, que fueron impuestos, sobre todo desde la entrada de China a la Organización Internacional de Comercio (WTO, por sus siglas en inglés), lo que introdujo, en consecuencia, la figura de instituciones con fines de lucro de “*manera apropiada*”, término que, como se puede comprender, suscitó demasiadas réplicas y debates dada su ambigüedad, así como

el de la competitividad, bajo la orientación de buscar una mayor internacionalización de las universidades. Todo ello condujo al incremento de instituciones privadas de origen externo, sobre todo provenientes de Estados Unidos, Australia, Canadá y Japón.

Sin embargo, la apertura a la privatización, como se ha mencionado, empezó a hacerse evidente con la llegada de consorcios y proveedores de educación superior internacionales, tales como la compañía Australiana Amnet, que fundó en 2002 un corporativo conjunto con una universidad china para el establecimiento de carreras en tecnologías de la información, e-comercio e e-negocios, y dio pie para generar modelos de administración de tipo empresarial, Consejos (*Boards*) de Directores y reformas en el sistema administrativo universitario, en particular en provincias centrales de China, en Honk Kong y Shanghai. Este crecimiento de la privatización ha sido constante desde principios de siglo, junto al establecimiento de consorcios y la “guerra por el talento humano”.

## **Los proyectos (211 y 985) de universidades de clase mundial**

En 1995, el Consejo de Estado de China lanzó el proyecto 211 para convocar a la mejora de la docencia, la investigación y la administración con enfoque de mercado en 100 instituciones de educación superior y en áreas de estudio consideradas como estratégicas relacionadas con el desarrollo económico y el progreso social.

La principal orientación de este proyecto generado en 1993 y puesto en marcha en 1995 tuvo como propósito:

- Mejorar disciplinas y programas considerados como fundamentales.
- Fortalecer la infraestructura básica de la educación superior.

- Elevar la calidad de la docencia y la investigación en las principales universidades y acoplarlas a los estándares internacionales.

Universities must develop a stable and streamlined contingent of quality teachers and school administrators, deepen teaching reform, optimize the curricula, promote students all around moral, intellectual, and physical development, and significantly improve the quality of teaching[...]redouble their efforts in research, strive to industrialize research results, and speed up the transfer of these results into productivity [...] Universities must also increase international exchange and cooperation, and expand the global influence of Chinese higher education (Shou Ji, 2006 : 36).

Este proyecto se inició con una selección de universidades que fueron apercibidas a mejorar sus relaciones con universidades extranjeras en programas de cooperación, la calidad de su desempeño y la amplitud de sus cursos, tanto como su infraestructura.

A number of university research institutes will be selected to tackle complicated issues in science and technology, make breakthroughs in their respective fields, and exert a major impact on the economy, science and technology, and national defense [...] the universities under the Project 211 will improve their laboratories, expand their curricula, and develop a cluster of prestigious academic and research programs and centers that are closely connected in their pursuits and enjoy ready access to each other's resources (Shou Ji, 2006: 37).

El proyecto 211 fue considerado, entonces, como el programa más grande y ambicioso en el ámbito de la educación superior en la historia de la República Popular China, proyectado para distribuir recursos y reformas radicales hacia el presente siglo, con billones de yuanes de por medio.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> "the universities under Project 211 have acquired more than 3 million square meters of new teaching and research buildings; the money they spent on

En mayo de 1998, bajo la presidencia de Jiang Zemin, fue lanzado el proyecto 985, con una inversión inicial de favorecimiento a 9 universidades consideradas las más importantes, bajo el signo de llegar a conformar el modelo chino de “UCM” (Chen, Xuefei, 2006: 145-147).

Universities which bare part of the 211 Project and the 985 Project have to meet stringent performance targets in order to maintain their founding. The 211 Project also create the CERNET, an internet connection for all Chinese universities and CALIS which is a system for sharing library resources and academic materials (Ministry of Education in China, 1998).

Sobre estos lineamientos fueron seleccionadas 99 universidades (de casi 800) para recibir fondos extraordinarios del gobierno central, si bien las metas de referencia a estándares no fueron definidas de manera clara. Sin embargo, contaron con sumas millonarias extraordinarias para fortalecer investigación e infraestructura, por encima de sus recursos ordinarios. Así, por ejemplo, en 1998, con la decisión del Partido de acelerar el avance de la ciencia y la tecnología, aprobó el proyecto Innovación en el Conocimiento, propuesto por la Academia China de la Ciencia, con un presupuesto de 700 millones de dólares (4.8 billones de yuanes) para ser invertidos hasta el año 2000. Estos recursos favorecieron a las universidades incorporadas al Proyecto 985, con la idea de favorecer la imagen de UCM de tipo chino, tal y como lo pronunció el presidente Jian Zemin, en el 100 aniversario de la fundación de la Universidad de Pekín

---

purchasing laboratory apparatus and equipment during this period nearly equaled the total they had spent for this purpose since the founding of the People's Republic; and their gross value of apparatus and equipment, total number of books in their libraries, and total expenses on research work accounted for 54%, 31%, and 72% respectively of the totals of all schools of higher learning across the country [...] a number of key fields of study have come to the fore as national bases for innovation of knowledge and technology and for the training of highly skilled professionals” (Shou Ji, 2006: 38).

(mayo 1998): “modernization of China calls for a number a first-rate universities at the advanced world level”.<sup>29</sup>

Desde estos proyectos de gran calado, el gobierno de China y su Ministerio de Educación han anunciado que para un periodo de 10 a 20 años se impulsará la transformación de las actuales universidades y se crearán otras para alcanzar un total de 100 nuevas, a las que se les denomina de “clase mundial”, sobre todo con la orientación de estar concentradas en tareas de investigación e innovación, así como en determinadas disciplinas (el enfoque interdisciplinario aún está en discusión en la *curricula* de las universidades chinas) para llegar a ser líderes a nivel global y altamente competitivas, como lo planteó el proyecto 211, mientras que el proyecto 985 estuvo más concentrado en el fortalecimiento de la investigación.<sup>30</sup>

Ambos proyectos se presentaron como complementarios y uno derivado del otro, pero el Proyecto 985 fue lanzado como una iniciativa nacional prioritaria para “rejuvenecer el país desde la ciencia y la educación” como motores del desarrollo económico y social (Chen, 2002: 85), y se ha destacado por presentar los resultados más notables en el sistema de educación superior en China: “Project 985 has been a successful pioneering effort with the most forceful reform measures, most remarkable results, and most valuable experience ever since the recent round of higher education reform began in 1985” (Chen, 2002: 42).

---

<sup>29</sup> “By way of joint construction, readjustment, cooperation, and consolidation, Project 985 is purported to help universities involved augment each other with their respective strenghts and enhance the comprehensiveness of their academic and research programs. By interdisciplinary consolidation and by providing key support to quality academic and research programs, these universities have vastly sharpened their competitive Edge in undertaking major national research projects and come up with a batch of important research results” (p. 40).

<sup>30</sup> Websites relacionados con la documentación y los decretos correspondientes: Ministry of Education of the People’s Republic of China <http://www.moe.edu.cn/>; <http://chinaedu.edu.cn/>; <http://www.hie.edu.cn>.

La segunda fase de desarrollo de este proyecto fue planeada para cubrir los años 2004-2007 con el objetivo de consolidar sus resultados y ofrecer una visión moderna de sus mecanismos operacionales y administrativos, de las capacidades académicas y liderazgos en los campos prioritarios definidos en el denominado Plan de Acción para el Rejuvenecimiento de la Educación, promulgado por el Consejo de Estado para ser implementado por el Ministerio de Educación de la República Popular.

El establecimiento de prioridades es consustancial a la orientación centralista y planificada de la política pública en China, y se les considera como “programas académicos y de investigación *claves*” para reducir las brechas en materia de ciencia y tecnología con los países desarrollados y mejorar las capacidades nacionales de las universidades (Chen, 2002: 43). Estas prioridades tenían tres propósitos esenciales:

First, to accelerate the development of academic programs, beef up all universities teaching and research capacity, and set up centers where high-level professionals can be trained by relying on domestic resources and major problems arising in economic developments and social progress can be tackled [...] Second, to set a good example and pave the way for the development of university academic programs and adapt these programs better to the modernization drive and development of the economy, society, science and technology, and national defense. Third, to optimize the allocation of higher education resources and pool the limited financial resources of both central and local authorities to gradually bring about a well-structured system of key academic programs, each with distinct features and advantages, and to consolidate and expand university’s comprehensive ability in training and research (Chen, 2002: 44).

Los criterios de selección de estos programas académicos “claves” tiene que ver con optimizar el desarrollo de zonas geográficas determinadas para elevar sus capacidades educativas, de ciencia y tecnología, mejorar su competitividad, que cuenten con la factibilidad de la ubicación de

recursos líquidos para alcanzar los objetivos deseados en el lapso del futuro planificado, que tengan resultados en el desarrollo de altos niveles académicos en su planta de docentes e investigadores y que pueda evaluarse el impacto de su trabajo en el desarrollo económico y en el progreso social local o nacional, que por lo menos se pueda llevar a cabo un proyecto de alto nivel y significancia, y que su resultados puedan alcanzar niveles de colaboración e internacionalización (Chen, 2002: 45). Para 2002 el Ministerio de Educación promovía 964 programas prioritarios en las universidades del país, definidos con los criterios expuestos arriba.

### **Acercamientos a la actual educación superior china**

Esta serie de cambios e iniciativas dan cuenta del movimiento gubernamental de una extrema centralización y planeación, tanto en el manejo de la institución como de las políticas institucionales, el *currículum*, la selección del personal académico y de los directivos, hacia un modelo de “socialismo de mercado” que ha impulsado el manejo financiero y administrativo de las universidades, en lo que se considera el otorgamiento de *una mayor autonomía*, que en realidad es una de tipo acotada o controlada, porque no solo exige una mayor responsabilidad de parte de los directivos de las universidades, sino que los orienta a modificar su anterior adhesión irrestricta, ahora asumiendo condiciones de libertad relativa en el ejercicio de sus funciones, sobre todo que mantengan los límites de su actuación frente a los delegados del Partido al interior de las universidades, con lo cual el manejo de la relación universidad-Estado se matiza y se redefine, no sin sus dificultades, dada la vaguedad y dualidad de esta nueva relación y porque la autoridad de los gobiernos tanto nacional como locales sigue estando fuertemente presente.

Esta dualidad entre la autoridad de la universidad y la del Partido, junto con la del gobierno, se presenta sobre todo de forma aguda en la necesidad de mejorar el acceso a recursos de afuera de la institución, y diversificar los actores que contribuyan a compartir distintos tipos de financiamiento, en particular con empresas que demandan soluciones tecnológicas o innovaciones de parte de las universidades, porque la fuente de donaciones es más bien escasa. Esta situación se agrava en las universidades de la parte occidental de China, que son las de menor desarrollo nacional, frente a las más beneficiadas, que se encuentran en la capital y en las zonas costeras. En la capital del país se ubican las universidades consideradas como de punta, o nacionales de investigación.

Las universidades de investigación tienen la mejor posición en la obtención de recursos, mientras que otras universidades locales han tenido que hacer frente a años de contracción de sus recursos, sobre todo elevando las cuotas o aranceles de ingreso y permanencia de los estudiantes. El costo de la matrícula es de alrededor de 1,200 dólares por año (2008).

Durante las últimas décadas de este siglo, la diversificación institucional de la educación superior se ha expresado en el incremento de escuelas para adultos de capacitación postprofesional, en la privatización de este nivel educativo, que sin llegar a ser competitivas respecto de las públicas tienen una oferta para aquellos que no lograron ingresar a una universidad prestigiosa nacional, local o de investigación, y optan por mantenerse estudiando en una privada. También han proliferado privadas que cubren cursos cortos, en especial de preparación para los exámenes de ingreso, o que ofertan el idioma inglés y tienen conexiones con países de habla inglesa.

En 2009, el gobierno impulsó una red de escuelas *college* de tipo público, que han mantenido un importante crecimiento y desempeño, lo cual les ha permitido ganar en

prestigio y en la captación de una demanda ampliada que ha rebasado el millón y medio de estudiantes.

A este espectro de nuevas opciones de educación superior se le ha denominado el modelo chino de “caminar con muchas piernas” (Hayhoue, 1989: 125), en donde la suma de la diversidad, a diferencia del modelo de imitación de Estados Unidos, sigue estando bajo el manto del control y vigilancia del Estado.

El desarrollo de las tres últimas décadas a nivel de las reformas internas en las principales universidades que fueron intervenidas, y que han sido promovidas por la política pública y de Estado en ese país, ha alcanzado un alto nivel y empieza a despuntar en el panorama internacional como UCM. Esto no se revela en la perspectiva de los estándares que se presentan en los *rankings* mundiales, aun teniendo en cuenta que uno de ellos se encuentra en una universidad China (la de Shangai), sino por sus peculiares desarrollos internos y la reorientación de sus estructuras de desempeño, sobre todo en relación con la investigación y la innovación en áreas de punta de la ciencia y la tecnología. Así y a pesar de que estos desarrollos aún no llegan a compararse con los indicadores internacionales más recurrentes, sí pueden llegar a observarse cambios y posicionamientos de gran altura, por ejemplo, en una de las universidades más emblemáticas de China, la de Tinshua, que tiene un presupuesto mayor que el del MIT de Estados Unidos, o que en materia de producción científica y tecnológica en el área de ingeniería China ocupa ya el primer lugar mundial.

Esta idea de que se está en la transición hacia un sistema no solo enorme, en términos comparativos, sino también muy poderoso, aparece en la planeación del liderazgo mundial chino como una tendencia claramente diseñada y muy dinámica, lo cual permite prefigurar su importancia hacia los próximos años, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, estrechamente relacionado con la estrategia económica y de desarrollo de fortalecimiento de este liderazgo.

Uno de los motores que propiciaron esta imagen pública e internacional, pero también de fortalecimiento del sistema universitario, se dio con la puesta en marcha de los proyectos 211 y 985, ya mencionados con antelación, que deben entenderse como proyectos coordinados para articular la labor de las principales universidades a favor de un proyecto de UCM, sustentados en la competitividad global de China desde las universidades y la investigación relacionada con la innovación y los programas estratégicos, cuestiones que no se encontraban arraigadas ni prefiguradas en la tradición del sistema de educación superior de ese país.

También estos proyectos deben ser entendidos como parte de la decisión de la autoridad central gubernamental y no desde la perspectiva de las decisiones de las propias universidades, con base en un determinado concepto de autonomía. Con esta lógica, estos proyectos fueron definidos por el gobierno y son evaluados en todas sus áreas desde el gobierno central con una perspectiva de iniciativas a ser alcanzadas de manera planificada. La autonomía se concentra en la toma de decisiones interna de las universidades de carácter administrativo, para lograr las metas definidas de forma centralizada, lo cual fue alcanzado por un sistema de evaluación integral muy completo y permanente.

Since 1996, The Ministry of Education has been implementing the assessment of key universities or those qualified for “Project 211 to select outstanding achievers in undergraduate education [...] The Scheme for Assessment and Selection on Outstanding Universities for Undergraduate Education”, after being re-drafted seven times, is now a complete scientific assessment system. The assessment focuses on a university’s teaching conditions, performance, and results. The scheme is characterized by its emphasis on improvement and development through assessment. The process of assessment itself should be a process of reform and improvement. There are 11 criteria in the assessment system which include 51 sub-criteria, 20 core criteria, with 4 qualitative criteria and 17 quantitative criteria. The criteria of assessment are

applicable to the performance of several different departments: the office of the Party committee, the university president's office, academic affairs, student affairs, the scientific research department, the human resources department, the finance department, the logistical department, the student management department, the physical education department, the communist youth league committee, university archives, and the equipment department (Dai Xiaoli, 2000: 121).

Este nivel de proyección del sistema de educación superior chino ha sido precedido por cuatro décadas, por lo menos, de consecutivas reformas de ajuste y desarrollo, orientadas sobre todo desde políticas de Estado. Cuatro de ellas se han presentado como los modelos de operación fundamentales, impulsados de acuerdo con los distintos contextos de aplicación de forma simultánea o diferenciada (Yan Fengquiao, 2000: 46):

- a. *Gongjian*, que hace referencia a un modelo de inversión conjunta entre la administración universitaria y los gobiernos locales y central.
- b. *Tiaozheng*, como modelo de transferencia de recursos y decisiones del gobierno central a los gobiernos locales, lo cual puede ser entendido como un modelo de descentralización.
- c. *Hezuo*, de cooperación entre las IES para compartir sus recursos entre sí.
- d. *Hebing*, como modelo de fusión entre las IES (OCDE, 2000: 45).

Estos principios de reorganización se han comprendido dentro de un esquema gubernamental de redistribución de los recursos hacia las universidades, frente a las crisis económicas que se sucedieron durante estos años, pero también para impulsar una peculiar manera de entender el concepto de "autonomía" de las administraciones universitarias, bajo la forma de un proceso de "delegación de autoridad" del gobierno hacia la presidencia de las provincias y las instituciones, lo cual se ha caracterizado como la secuenciación

de las reformas para la constitución de un “sistema administrativo de educación superior” en China (HEAS, por sus siglas en inglés), con el objetivo de alcanzar una mayor integración sistémica y evitar la tradicional desintegración que existía, desde la lógica de mecanismos de mercado.

With the rapid expansion of tertiary education and the increase in the employment of graduates in non-state-owned sectors, and overhaul of the mechanism became necessary and finally resulted in a diversification of the source of funding for China’s higher education system. This now includes tuition fees, income from sales and services, as well as other funds, in addition to public allocations (Qi Yeguo, 2000: 57).

El cambio del modelo de planificación centralizada al mercado ha llegado a tal nivel en la educación superior de China que el total de gastos familiares o individuales, así como los recursos que ingresan a las instituciones por la vía de ventas de servicios y otras actividades, en particular relacionadas con la investigación con fines de innovación tecnológica, ha sobrepasado el que existe en el sistema de Estados Unidos (Yan Fengquiao, 2000: 59), como el caso comparado más conocido por el peso que tienen los créditos asumidos por los estudiantes para pagar sus estudios.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> El caso de los pagos de aranceles y préstamos ha llegado a casos extremos, como en Estados Unidos, también en China. Por ejemplo, en el artículo (s/n) “Should Campus Loans Retreat from Campus?”, *Beijing Review*, vol. 59, N.º 45, November 10, 2016, se señala que “This September, Qufenqi, a financial platform that provide loans to college students and allowed repayment through installments, announced its retreat from campus as it moves toward more financially independent credit card consumers. In October, Wolaidai, another platform that focused on campus loans, also announced its withdrawal from the student loan market. Several other credit companies have begun to turn to White-collar workers [...] Why are they retreating? Some incidents may point top art of the answer. Resently a college student in central China’s Henan Province, who had accumulated more than 580,000 yuan (\$85, 700 USD) of debt by taking out loans from several platforms, killed himself. Incapable of paying off the high debt and seeing no way out, he jumped from a high building to his death. Unfortunately, this is not the only college suicide case involving campus loans” (pp. 46-47).

El resultado de estos procesos de cambio es una expansión sin precedentes hasta alcanzar la cifra de un sistema con más de 20 millones de estudiantes en carreras de licenciatura (lo cual lo hace el sistema más grande del mundo, sobre todo con una expansión concentrada en carreras de ingeniería<sup>32</sup> y ciencias<sup>33</sup>), la diversificación institucional con un grupo selecto de universidades líderes en donde destacan las de Tsinghua, Pekín y Fudan, la creación de nuevos campus de estas y otras universidades para el desarrollo local y principalmente la fusión (*merger*) de institutos y universidades entre sí para promover su competitividad, más allá de su interés por estar o no en los estándares de los *rankings* mundiales, y mucho más por el desarrollo de una investigación que aproveche todas las facilidades, el personal académico y la infraestructura existente, con el fin de orientar hacia la construcción de un sentido de calidad educativa.<sup>34</sup>

---

32 El énfasis en las ingenierías es parte de las prioridades de la política pública hacia las universidades en China. Por ejemplo, aquí las declaraciones de Du Yubo, presidente de la Asociación China de Educación Superior: “The ever increasing influence and rapid advance of technology demands a skilled, highly educated technical workforce. The professionals growing contributions to China’s modernization construction also drives us top up great emphasis on talent cultivation [...] In the pursuit of a “talent blowout”, we should promote activities that support increased student enrollment in engineering schools, provide valuable communication links among enterprises, government agencies and educational institutions, and set up courses focusing on emerging areas such as big data, artificial intelligence, and internet security” (*China Daily*, 2017/11/03, p- 1-3. Chinadaily.com.cn).

33 “The government has set the target of booting net enrollment by 50% by the year 2005, bringing rates up to 15%. It is also intended that the number of past-graduate students increases 30% in the same period. These important responses to ensure that the Chinese tertiary system faces up squarely to the challenges of the new skills that China will need in the 21st Century as the country moves towards its declared aim of being a middle-income country by 2020. Building the stock of human capital that will make that possible is a momentous undertaking” (Tom Alexander (2000). *Changing Patterns in University Management*. OECD, *ibidem*, p. 10).

34 P. Altbach (p. ej. 2007), promotor incansable de la idea de que solo el modelo de WCU es consustancial a Estados Unidos, considera en sus trabajos que los esfuerzos de reforma en China no alcanzan para ser considerados como parte de su concepto de WCU, a pesar de todos los progresos que se han presentado. Este discurso, desde mi punto de vista, no toma en cuenta los

Por ejemplo, en 2013, fue creada la Global Network of Research Universities con la participación de 9 universidades líderes de China, que concentran el 10% del total del gasto público en I&D y producen el 20% de los artículos científicos de relevancia nacional e internacional (Maslen, 2013), lo que se ha considerado como el arribo de las universidades chinas al “top” de las redes mundiales de educación superior, junto con las instituciones líderes de Europa, Australia y Estados Unidos.

Esto se ha mostrado también en el incremento de la capacidad física de los laboratorios de investigación en China que se han proyectado en grandes empresas comerciales y de innovación en el mercado nacional o mundial. Por ejemplo, en un reporte del Ministerio de Educación de China, “A Statistical Report of the Country’s University Enterprises”, se señala que, desde inicios de la primera década del 2000, 575 instituciones de educación superior contaban con 5.038 empresas, de las cuales 4.059 fueron fundadas por universidades y 719 por universidades y el Estado, y las restantes entre compañías extranjeras y las universidades.

En 2001 la municipalidad de Pekín crea el primer parque científico en China, el Zhongguancun Science Park, con 10.000 empresas de alta tecnología, y para 2004 ya existían 44 parques tecnológicos vinculados a universidades, con 1.200 institutos de I&D, 5.500 empresas y 2.300 empresas en incubación.

En resumen, los diferentes programas que se han reseñado en este capítulo dan cuenta de la conversión de las universidades tradicionales chinas y las recién creadas hacia un énfasis en el impulso a su competitividad mundial, pero sobre todo de su capacidad de investigación y desarrollo (I&D), muy articulados desde las universidades nacionales de mayor prestigio y solvencia académica, como las de

---

diferentes contextos ni las realidades de las políticas de Estado, y comete el mismo error de otros que suponen posible hacer “emigrar” modelos “ideales” de un lado a otro del planeta.

Tsinghua y la de Beijing, así como desde la importante cantidad de laboratorios de ciencia y tecnología avanzada, junto con la poderosa Academia China de Ciencias.

Con su apertura al mercado mundial la política pública ha puesto el énfasis en la investigación relacionada con el desarrollo económico y la productividad, como factores que se pueden poner en el centro de su progresivo desarrollo actual y su potencial futuro como país de liderazgo mundial.

Estos proyectos de reconversión de las universidades se enmarcan, entonces, en una política de ciencia y tecnología que se ha denominado de “tres pirámides y una plataforma”. Las tres pirámides son: a) el sistema de innovación tecnológica, que incluye los laboratorios nacionales y los más especializados tanto por provincia como a nivel ministerial; b) el sistema de innovación en tecnología e ingeniería, en donde se ubican los centros de investigación; y, c) la innovación en las humanidades y ciencias sociales dependientes del Ministerio.

La “plataforma” hace referencia a los servicios sociales, de promoción y de transformación que dependen de los parques científicos y tecnológicos de las universidades y de los centros nacionales de tecnología.

Estas política relacionadas a la expansión del número de investigadores y de las instalaciones con las que cuenta ahora China (más de 242.000 investigadores [2016], de los cuales casi la mitad se encuentra en áreas de la ciencia y la ingeniería) permiten apreciar los aumentos constantes de recursos financieros para estas actividades, tanto de proveniencia estatal como empresarial y privada.

Estos fondos y la participación de los investigadores se concentran en un puñado de universidades consideradas de más impacto y caracterizadas como de “clase mundial”.

Estas universidades, que fueron las originalmente clasificadas así para iniciar el proyecto 985, son:

- Universidad de Fundan

- Instituto Tecnológico Harbin
- Universidad de Nanjin
- Universidad de Pekín
- Universidad de Shanghai Jiao Tong
- Universidad de Tsinghua
- Universidad de Ciencia y Tecnología de China
- Universidad de Xi'an Jiao Tong
- Universidad de Zhejiang

Poco después fueron agregadas otras 30, dentro del denominado Plan de Medio y Largo Plazo de Reforma Educativa y Desarrollo 2010-2020, en donde se considera que la investigación universitaria debe orientarse a alentar a las universidades a contribuir a la innovación en el conocimiento, la tecnología, la defensa nacional y los sistemas regionales de innovación. La investigación en ciencias naturales, ciencias tecnológicas, filosofía y ciencias sociales se llevará a cabo a lo grande. Al mismo tiempo que sirven a los objetivos nacionales, las instituciones de educación superior también deben dar a sus investigadores la libertad de explorar lo desconocido e intensificar la investigación básica. Se fortalecerá la investigación en ciencias aplicadas con el objetivo principal de centrarse en las principales cuestiones prácticas.

Así, China rompió con su pasado. La primera vez con la revolución socialista, y luego con su modelo de socialismo de Mercado. En cada una de estas grandes épocas han ocurrido cambios y coyunturas de gran relevancia que afectaron de manera directa la vida de las universidades, como lo fue la denominada “revolución cultural”, el movimiento estudiantil conocido por los acontecimientos de la plaza Tiannanmen, o los proyectos de carácter estratégico de calidad “mundial” y de desarrollo en la ciencia y la tecnología con enfoque de mercado.

Un caso aparte, dentro de esta perspectiva de “socialismo de mercado” es Hong Konk, que siendo un territorio “semiautónomo”, prácticamente de capitalismo sin adjetivos,

tiene un particular dominio del Estado chino y en relación con el establecimiento y desarrollo de sus universidades, siendo este territorio en donde históricamente se han llevado a cabo las primeras tendencias de mercantilización y del mercado de la educación superior.

Siendo uno de los países más poblados del mundo, la educación superior enfrenta desafíos que tienen que ver con el crecimiento demográfico y sus cambios en el tiempo, en el marco de su objetivo de ser la primera potencia mundial como una economía del conocimiento y de liderazgo en el ámbito global, con la prosperidad de su población, tal y como se presentan estas ideas en el complejo entramado de la política pública, pero ello requiere mantener altas tasas de crecimiento y de organización institucional en constante innovación y mejoramiento de su calidad.

Las intenciones de avanzar como UCM se muestran extrañas frente a una sociedad que ve hacia la igualdad y los requerimientos de las más amplias demandas y grupos de interés, y que tiene como referencia un modelo de socialismo que les otorgaba empleo, seguridad social, educación y trabajo. Esto ya no ocurre en el ámbito de los mecanismos de mercado y ello está en el centro del debate de las universidades ubicadas en el medio de este tipo de desarrollo y de sus decisiones fundamentales.

Desde que China ingresó en 2001 a la Organización Mundial del Comercio (WTO, por sus siglas en inglés) y adoptó su modelo de socialismo de mercado, puso en el centro de sus estrategias de consecución de un liderazgo mundial a la educación superior, a la ciencia y la tecnología, a tal grado que puede constituirse como la única potencia que desafía el poderío de Estados Unidos, en estos segmentos de la economía y del orden financiero mundial. En la práctica no hay, quizás, ya ningún país en el mundo que no tenga una empresa china que lleve a cabo grandes inversiones, amplíe los mercados laborales y procure la mayor de las ganancias y la competitividad con Estados Unidos u otros países desarrollados, y esto lo mantiene con empresas

de punta con valores agregados en conocimiento y procesos de innovación continuos.

Esto ha sido posible por la inversión constante del gobierno chino hacia las universidades, el doble desde 2004, lo que le ha permitido contar con el más grande sistema de educación superior y con el más competitivo a nivel internacional, además de tener un modelo original que ha *reinventado* el concepto de educación superior en relación directa con el ímpetu de su desarrollo.

De hecho, las universidades chinas han cambiado fundamentalmente su función al transformar los hallazgos y descubrimientos de las investigaciones directamente en producción. Justo después del cambio de siglo XXI, existían más de cinco mil empresas universitarias en China; aproximadamente el 40% estaban relacionadas con la alta tecnología. Además, las universidades están colaborando más con la industria y los institutos de investigación. Incluso las universidades que no han sido objeto de una infusión significativa de fondos gubernamentales han realizado esfuerzos extraordinarios para recaudar dinero por su cuenta a través de una variedad de actividades empresariales, como la creación de programas nocturnos, incursionar en bienes raíces y establecer empresas de consultoría.

La presencia de China, entonces, en el mercado del conocimiento debe ser destacada como extraordinaria, sin descontar lo que ello ha implicado en sus condiciones sociales y culturales, en sus limitaciones académicas y en las protestas sobre la orientación de sus reformas. Por ejemplo, la expansión de sus niveles de ingreso social ha empezado a sobrepasar con creces sus capacidades instaladas, ya de por sí grandes. En 2016 se alcanzó un nivel de 2 millones de personas que buscaban tomar el examen de admisión en el sistema de educación superior de posgrado, lo que significaba un incremento del 56% respecto de la década anterior. Asimismo, en el nivel de pregrado ya existían casi 8 millones de estudiantes que habían completado sus estudios, todos ellos a punto de buscar un empleo relacionado con estos,

cuando el nivel de desempleo entre los graduados pasó del 4% al 30% en una década, lo que significa que China tiene ahora más estudiantes de posgrado que Estados Unidos.

Esta condición va aparejada con el impresionante incremento de estudiantes chinos a nivel mundial, que buscan opciones de estudios superiores. Entre 1999 y 2013 ha alcanzado 4 millones de chinos en los procesos de movilidad mundiales, sobre todo hacia Estados Unidos y Gran Bretaña, el mayor número por encima de cualquier otra nación, sobre todo en áreas como las ingenierías, las ciencias y la medicina.

Para 2025, se proyecta que China dominará las principales industrias de manufactura y de los más importantes componentes de tecnología, incluyendo su influencia en las redes mundiales de información (*Big Data*), además de en la aeronáutica, los chips para computadoras y los autos eléctricos, entre otros procesos y productos.

China se percibe desde sus universidades y sus desarrollos en conocimientos, además de muchos otros sectores, por encima de Estados Unidos, y como la potencia que ha creado la idea de contar con el modelo más avanzado de universidades y de ciencia y tecnología. Como se ve, está empeñada en desarrollar las condiciones para llegar a ser la primera en el mundo.

## **Economías del conocimiento en Asia Pacífico: el papel de las universidades en su contexto de regionalización**

Desde las comparaciones, uno ha podido apreciar que los antecedentes de los tres países, desde el plano de sus estructuras simbólicas y de poder en la relación gobierno-universidades, están marcados con claridad en China y en Corea por ideas confucianas y de la formación de un sector dominado por los mandarines, y luego por Estados muy poderosos. En el caso del Japón el surgimiento de las universidades

viene de demandas de la clase baja samurái, de los comerciantes y los artesanos, lo que se diferencia claramente de los antecedentes de las universidades de tipo europeo clásico originales del Medioevo, desde donde se proyectó a nivel mundial una “idea” de universidad de tipo unidimensional, lo cual no concuerda, desde este plano histórico, ni con los orígenes ni con la existencia actual de las universidades de las otras dos regiones estudiadas, como las de Asia Pacífico y las de América Latina, incluyendo su influencia, dominio imperial, derrotas de guerra y de imposición de esta “idea” de universidad.

Desde sus contextos de desarrollo, las diferencias abren espacios de análisis de las tendencias que deben ser evaluadas, tanto para la comprensión de sus estructuras simbólico-paradigmáticas como de poder (el conocimiento), y también para lo que ahora ocurre en sus procesos de descomposición y recomposición. Una por supuesto se ha impuesto y se desarrolla con mucha rapidez: *la universidad como parte de la economía*. Esta dejó de ser parte de la sociedad en su sentido más amplio.

En los hechos durante este siglo, las economías del Asia Pacífico han sido un laboratorio de la educación transnacional, guardando las proporciones por país y sus contextos de realización, y se han conformado como uno de sus principales mercados para las empresas de servicios transnacionales de la educación, sobre todo en Singapur, China, Malasia y Hong Kong.

Una diferencia de la orientación de las UCM entre los países es que a diferencia de China y Corea, en donde las políticas hacia la educación superior han puesto énfasis en el desarrollo de los estudios de posgrado, en Japón el mercado laboral prefiere reclutar a jóvenes egresados del pregrado, sin que ello signifique la falta de interés por impulsar programas muy definidos hacia la formación de investigadores y profesionales con maestría y doctorado.

En la región del Asia Pacífico, aunque el concepto de UCM haya sido adoptado en este periodo de una manera tan

explícita, la semejanza con el modelo occidental es simplemente una analogía semántica, debido a que en los casos que se han analizado la occidentalización de las universidades no ha ocurrido como tal, sino dentro de procesos y plataformas de organización y reorientación de los estudios y la investigación ligados directamente a la historia e identidad de esos países asiáticos, y con ello las comparaciones se dan más a nivel regional entre los países de Asia, que con Europa o Estados Unidos.

Desde una perspectiva regional, los denominados “tigres asiáticos”, o países emergentes de gran desarrollo económico y tecnológico, tuvieron un punto de partida común que fue la crisis de mediados de los años noventa. Esta crisis, que fue inducida por el gobierno de Estados Unidos y que tuvo un efecto mundial, es reconocida como un parteaguas en la región asiática, que tuvo como principal país afectado a Japón y luego se extendió a los restantes países del Asia Pacífico, con la excepción de China, que pudo sortear mejor la recesión y los problemas de la deuda externa y la especulación que trajo consigo esta debacle.

Como se ha señalado desde la introducción de este trabajo, la globalización se ha expresado de manera mucho más viva y dinámica en acuerdos de regionalización y conformación de bloques desde mediados de los años ochenta, pero sobre todo en los 90, y esto se ha mantenido ya entrado el nuevo siglo. La expresión de esta regionalización se muestra en la conformación de áreas de “libre comercio”, en la integración de importantes conglomerados de países, como en la Unión Europea o en América Latina y el Caribe, en los países nórdicos de Europa o en los del lado oriental, o en la ASEAN (por sus siglas en inglés), que corresponde a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> En la perspectiva de la ASEAN, la cooperación regional postcrisis (1997) empezó a tomar forma con el acuerdo ASEAN+3, que incluyó a 10 países del sudeste asiático más China, Japón y Corea del Sur, y luego con la iniciativa de Corea del Sur de impulsar un esquema de cooperación con la creación del East-Asian Vision Group en 1999, que abarcó temas de seguridad,

Con el liderazgo compartido de Japón, China y Corea, los miembros de la ASEAN han convenido una agenda que ha mostrado que la integración se impone en agendas políticas y en acuerdos económicos por encima de una abstracta globalización, como ocurre también en otras regiones, en donde la tendencia de mercado, acuerdos de comercio y la liberalización de las economías ha tomado la orientación principal que ha impactado la reorganización de las universidades en muchos países.

A diferencia, sin embargo, de otros bloques regionales, en Asia la regionalización (aunque no la integración) ha sido más lenta y difícil, pero al mismo tiempo han sido constantes los esfuerzos por avanzar, lo que les ha permitido superar la crisis de los noventa y sortear las que le han seguido y ponerse a la vanguardia de un nuevo desarrollo económico y social, a pesar de sus enormes diferencias en la manera como se han realizado los compromisos desde los distintos gobiernos hacia el interior de cada país.<sup>36</sup>

Dentro de los parámetros internacionales de regionalización de la educación superior, el caso europeo ha sido un referente tanto para América Latina como para Asia, y así se ha expresado en las iniciativas que se han asumido para conformar un bloque de integración y cooperación. Sin embargo, en Asia estos esfuerzos no han alcanzado (como tampoco ha ocurrido en América Latina) a madurar, aunque esto ha empezado a modificarse con el impulso a procesos

---

medio ambiente, sociedad y cultura, así como una serie de mecanismos de asistencia financiera.

<sup>36</sup> "No region has enjoyed the scale of East Asia's economic success over the past two decades [...] East Asia's success has been global in its scope, and the successful East Asia economies have been wary to take steps that might undermine the centrality of the GATT. Great variation across East Asia in both the role the government plays in the economy and in the level of development have also contributed to a dearth of formal regional initiatives. The absence of any identifiable regional bias in East Asian trade also suggest that the absence of formal arrangements" (Gary Sanxonhouse (1993). "Trading Blocs in East Asia". En Jaime de Melo and Arvind Panagariya. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge University Press. Cambridge, p. 410).

de constitución de plataformas de colaboración en la educación superior.

El establecimiento de mecanismos unitarios en Asia Pacífico no se ha podido llevar a cabo debido, como se ha visto en los estudios de caso y otros que se presentan en este capítulo, a la influencia de la competitividad neoliberal y la orientación de las economías y las universidades hacia el mercado y la mercantilización, que impulsan los ranqueos y las diferencias por encima de la colaboración o la integración. No obstante, se ha podido avanzar de manera importante, a nivel de esta región, por la necesidad de incrementar un mercado interdependiente de bienes y servicios (entre los que se encuentran los de la educación superior), de capital y de trabajo, por encima de las determinaciones de los distintos Estados nacionales.

La supremacía china también ha influido en los avances de regionalización debido a su capacidad de desarrollo y su influencia económica, científica y tecnológica, pero también por su política de seguridad nacional, que tiene que tomar en cuenta su capacidad de control territorial en su entorno regional, lo cual se mostró con su iniciativa de crear el China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA) (2002), para el periodo 2010-2015.

Las ventajas comparativas que los desarrollos en la educación superior han alcanzado en esta región han hecho posible la construcción de espacios de negociación y acuerdos de agendas de colaboración “funcionales”, por decirles de alguna manera.

Entre otros esfuerzos de integración, debe señalarse el establecimiento de una red de colaboración orientada al mejoramiento de la calidad de la educación superior, denominada Asia Pacific Quality Network (APQN), la Asociación de Universidades de Asia y la Red Global de Universidades del Asia Pacífico (GUNI-AP) para la promoción de la internacionalización.

El debate sobre los cambios que se han presentado en las universidades se enmarca de manera preferente en

el ámbito de la regionalización (y no en el de la integración, como aquí se ha sostenido), sobre todo entre los tres países líderes y otros como Malasia, Singapur y Tailandia, Indonesia, y en menor medida Vietnam, Filipinas o Taiwán. China, no obstante, es la economía más fuerte en la región y esto se expresa en su sistema de educación superior y en su poderosa industria de ciencia y tecnología, que compete con Japón.

En todos estos países, el modelo de “clase mundial” o de estándares de alto nivel de calidad en el mercado ha predominado, desde variaciones y diferencias fundamentales en la política pública de cada gobierno, pero todos manteniendo los cambios hacia un modelo “emprendedor” de universidades de base científica y tecnológica, de investigación e innovación, impulsando parques científicos o Tecnópolis, e imponiendo un modelo de mercantilización más que netamente académico o de desarrollo intelectual y cultural.

Esta tendencia se ha explicado en numerosos trabajos, como un esfuerzo por internacionalizar las universidades, pero en el fondo lo que se promueve es la participación de empresas extranjeras que se ubican en países de apertura en el mercado de la educación superior, y la reorganización de su gestión administrativa para la consecución de fondos extraordinarios que suplen el tradicional subsidio del Estado. Esto se ha mostrado en los proyectos de conversión de las universidades japonesas como corporaciones, en el proyecto Brain Korea 21, en China con los proyectos 211 y 985, en la conversión de las universidades de Malasia en “el hub” de Asia, o la ciudad del conocimiento de Tailandia.

Se trata de un fenómeno, visto de conjunto, de “isomorfismo” que explica tendencias similares en las universidades bajo una lógica dominante de mercado, con respuestas y comportamientos parecidos en las dinámicas epistemológicas de las instituciones, en la localización y relocalización de los recursos del Estado y otros actores, y en la conformación de sus modelos de “clase mundial”, todos al mismo tiempo distintos. Estos son sus espejos contrapuestos.

Japón y China llevan la delantera en sus propuestas de regionalización. Japón con el programa del actual gobierno de alcanzar la suma de 300.000 estudiantes extranjeros en sus universidades para 2030, y China con una serie de programas de internacionalización, en donde destaca la iniciativa “The Belt and the Road” (2015) para la promoción del intercambio académico y la cooperación en el marco del ASEAN en educación de tercer nivel (vocacional), cuyo foco es la movilidad de profesionales medios altamente calificados y la promoción de proyectos conjuntos en el marco del este organismo multilateral, junto con otros tanto programas de internacionalización.<sup>37</sup> En China, la cooperación internacional es entendida solo cuando está relacionada con el mejoramiento de las instituciones nacionales o locales de ese país, y no como un mecanismo bilateral o multilateral de intercambio de estudiantes o de promoción conjunta de programas de investigación o de educación de un país a otro. En este país, se mantiene otro tipo de políticas y limitaciones para el establecimiento de programas de cooperación, en donde por ejemplo se regulan las iniciativas empresariales que solo buscan la ganancia (*for profit*), o pueden “dañar” los intereses públicos y del Estado. En lo central se los ubica como complementarios y no como supletorios de la acción del Estado. Por ello, la particularidad de los programas de internacionalización de China es que no encajan en la caracterización que ha construido Jane Knight, quizás la autora más conocida por sus trabajos sobre el tema.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Véase: *China Education Association for International Exchange*. 2015 Annual Report. China, CEAIE, p. 5.

<sup>38</sup> Por ejemplo: Knight, Jane (2002). “Trade in higher education services: the implications of GATTS”. *The Observatory of Borderless Higher Education*, May 23, 2004. <http://www.obhe.ac.uk>. Un concepto similar ha sido adoptado por la UNESCO (2000), que define la internacionalización como “... all types of higher education study programs, or set of courses of study, or educational services in which the learners are located in a country different from the one where the institution providing or sponsoring the services is based. Such programs may belong to the education of the State different from the State in which it operates, or may operate independently of any national

En Japón, el tema regional también es motivo de disputa en su liderazgo, sobre todo con China y Corea. Desde una lógica más cercana al tema de la internacionalización entendida como colaboración abierta, amistad y mutua colaboración (*kokusaika*), y también debatida por su orientación hacia la “americanización” o “mercantilización” de su educación superior, la internacionalización ha cobrado un gran interés nacional, especialmente por el imperativo de sobrepasar su severa crisis demográfica. Este interés, sin embargo, se mantiene constreñido frente a la lógica de las tendencias neoliberales, por la idiosincrasia de la cultura de ese país que busca mantener los estudios superiores en el idioma japonés, sin olvidar sus programas de fomento de cursos en inglés, que frente a otras iniciativas parecerían ser limitadas en el mercado de servicios globales de los proveedores de educación superior, pero con todo ha buscado emprender estructuras colaborativas de recepción de estudiantes (sobre todo de China) y de programas “Twining”, con Malasia, Singapur y Corea, considerando que la región asiática del pacífico se ha convertido en su principal mercado, por encima de otras regiones, aunque Estados Unidos sigue siendo su principal país de destino en su movilidad de estudiantes.

En Corea, la apertura regional ha sido la más abierta y trascendente, siguiendo de manera fiel los estándares y directrices del GATTs, por parte del Ministerio de Educación y Desarrollo de Recursos Humanos (MOEHRD, por las siglas en inglés conocidas en ese país), siendo que también tiene que enfrentar, como Japón, el declive de su población joven. Sin embargo, aun siendo un país que abre su mercado de educación superior lo hace desde sus propias reglas:

---

system” (UNESCO/Council of Europe (2000). UNESCO/Council of Europe Draft Code of Practice in the Provision of Transnational Education. Paris, UNESCO).

- Solo una corporación educativa sin fines de lucro puede establecer su propia institución.
- La capacidad de matrícula de la institución, y específicamente de las instituciones para la formación de docentes, médicos y en la escuela de posgrado está restringida.
- No se permite el establecimiento de nuevas instituciones en Seúl o en los suburbios circundantes.
- Las instituciones virtuales o intraempresariales también deben cumplir los mismos términos que para el establecimiento de instituciones generales.

En el caso de Malasia, el Estado se ha puesto al frente de las iniciativas de cambio que pretende competitividad y alcance regional, pero desde una orientación que podría ser considerada como “internalista” para asegurar su propio mercado y que busca garantizar la estancia de los estudiantes y profesores extranjeros dentro de sus propias leyes de “ciudadanización”, que llega a expresarse como una virtual piratería de talentos que tienen que sostener su estancia en Malasia con compromisos firmados, con estándares de cumplimiento determinados por su propia plataforma (The National Accreditation Board -The Lembaga Akreditasi Negara, LAN y el Malaysian Qualifications Framework, MQF), a través de la cual también se realizan las equivalencias y la promoción de transferencia de créditos con otras instituciones de educación superior en la región.<sup>39</sup>

En 2007 fue creada la nueva Agencia Nacional de Acreditación Malaya con funciones de responsabilidad e

---

<sup>39</sup> “The issue of student mobility and external commercial presence creates demands for the valuation of foreign qualifications. The MQF provides the parameters and methods of determined levels of equivalency. Recognition of prior learning and credit transfer facilitate the attraction of foreign students, which in turn enhances Malaysia’s agenda for national competitiveness in higher education” (Syed Ahmad Bin Hussein, Balakrishnan Vassu and Zita Mohd Fahmi (2012). “The Response of the Malaysian higher education system to challenges of the knowledge society”. En Naubauer [editor], p. 125).

implementación de políticas de calidad, a través de una rigurosa evaluación externa, tanto para la universidad pública como para la privada. Con ello:

the traditional university as a physical structure of repute and reference for higher education has entered a period of seemingly constant change. The university wall, for example, can now be a student's workplace, home of learning space where education is provided online with the full ICT Project support and training in a virtual environment with a starling array of prepared curricular resources from around the world.<sup>40</sup>

Sin embargo, la intención de este país ha sido convertirse en un sitio de importación de servicios de educación superior transnacionales y ser el “*hub*” de la región, como ya se ha señalado, además de poner en marcha lo que el gobierno ha denominado como la “2020 Vision” para llegar a ser una economía plenamente desarrollada. Los programas regionales conjuntos con otras instituciones, para complementar el desarrollo local y nacional, han alcanzado importantes dimensiones.<sup>41</sup> Sin embargo, problemas como el uso del inglés frente a una lucha histórica en ese país por reconocer el idioma nacional (el Bahasa Malaysia), la importancia de la población china en el país, y que la religión mayoritaria sea musulmana y busque impulsar el estudio de los textos islámicos son una parte de lo que tiene que enfrentar esta visión “globalizadora” que se presenta en los cambios que se proponen en las universidades desde mediados de los años noventa.

Entre los programas más emblemáticos que ha impulsado el gobierno malayo, está el Multimedia Super Corridor Project, orientado a fundamentar su economía del conocimiento, que dentro de su sexto Plan Malayo (1996) se

---

<sup>40</sup> *Idem*, p. 123.

<sup>41</sup> Véase: Sirat Morshidi (2003). “Transnational Higher Education in Malaysia: balancing benefits and concerns through regulations”. En Futao Huang, pp. 119-120.

propuso desde entonces un proyecto, como el mencionado, de tecnologías de información a 20 años, que incluyó a 37 compañías líderes en tecnología, 200 compañías locales y 30.000 trabajadores especializados en TIC.<sup>42</sup> Asimismo destaca el proyecto gubernamental My Brain 15, como una iniciativa para alcanzar 100.000 graduados (PhD) en 15 años.

En el caso de Tailandia, considerada como un país de mediano desarrollo (World Economic Forum Global Competitiveness Report, 2012), con un nivel bajo de desempeño en sus indicadores estándares de educación e investigación científico-tecnológica, la política gubernamental ha desechado todo tipo de “estatismo” y ha privatizado el sistema de educación superior, lo cual se ha considerado como una debilidad, dado que aparece como un Estado con escasa iniciativa para la articulación de un sistema de innovación, y sin prioridades para el mediano o el largo plazo, a no ser las de las obligaciones contraídas por las transnacionales o el propio mercado de libre comercio. También se le ha considerado como un sistema universitario de baja calidad y con un mayor atraso respecto de sus pares asiáticos.<sup>43</sup>

El caso más relevante que se ha presentado en Tailandia fue la iniciativa de crear una ciudad de I&D en Phuket, bajo la estructura de la triple hélice, teniendo como referencia a los gobiernos de Singapur y de Malasia, que ya estaban constituyendo acuerdos conjuntos para el desarrollo de la innovación científica y tecnológica en un ámbito subregional, para lograr articularse a un triángulo geográfico privilegiado en el Asia Pacífico.

Para el periodo 2009-2011, el gobierno lanzó la iniciativa denominada National Research Universities, para mejorar el desempeño de 9 de sus más importantes universidades

---

<sup>42</sup> Tan Ai Mei (2002). *Malaysian Private Higher Education*. ASEAN Academic Press. London, p. 86.

<sup>43</sup> Véase: Patarapong, Intarakumnerd and Pituma Panthawi (2003). *Science and Technology Development*. Japan, Institute for Developing Economies (IDE-Jetro); Minoru Makishima and Somachi Suksiriserekul (editors) (2003). *Higher Education Development: the case of Thailand*. Japan, IDE-Jetro.

(la considerada líder es la Chulanlongkorn University), las que debían presentar un plan de mejora inmediato y comprensivo, bajo la idea de alcanzar indicadores de “clase mundial”.<sup>44</sup>

Para e2020, el gobierno de Tailandia se propuso, también, un conjunto de metas en I&D, y en política de ciencia y tecnología:

- Provide S&T learning to the public for seeking solutions to national problems;
- Produce 200,000 bachelors degree graduates and 2000 PhDs per year;
- Organize continuing education in S&T for the workforce;
- Arrange for personnel exchange between the public and private sectors;
- Emphasize human resources development for sustainable development.<sup>45</sup>

En Singapur, la planeación gubernamental ha permitido construir órganos colegiados nacionales de gran influencia en el desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología, en donde se plantea, por ejemplo, que este país alcanzará el mismo per cápita en relación con su PNB, similar al de Estados Unidos para 2030, y convertirse en

---

<sup>44</sup> “High quality research outputs, doctoral education, postdoctoral training and internationally recognized academics and researchers are among the performance indicators. Social responsibility and contribution as wisdom and conscience for society are also accountable goals. At the same time a Public Private Partnership Commission for Science, Technology and Innovation has been set up by the Ministry of Science and Technology, involving government agencies private industries and academics, designed to enhance collaborations across sectors with emphasis on knowledge generation, knowledge transfers, innovations and intellectual property management” (Charas Suwanwela (2012). “The Role of Universities amid the Challenges of the Knowledge Society”. En Deane Newbauer (editor) (2012). *The emergent Knowledge Society and the Future of Higher Education - Asian Perspectives*. Routledge, London, p. 90).

<sup>45</sup> Minoru Makishima and Somachi Suksiri Serekul (2003). *Human Resources Development Toward a Knowledge-Based Economy: the case of Thailand*. IDE-Jetro, Japan p. 25.

el “Boston” de Asia, teniendo como referencia la Universidad de Harvard y el MIT. Hacia principios del nuevo siglo, el gobierno de Singapur lanzó la iniciativa de proponerse como la “Global Schoolhouse” para atraer estudiantes de todo el mundo.

De forma similar a los otros países que se mencionan en este capítulo, el gobierno de Singapur, a fines de los años noventa, lanzó la iniciativa “Singapour 21: Together, We Make the Difference”, para orientar su economía en una del conocimiento durante este siglo, y poner en el centro la educación superior con una lógica de “emprededurismo” y competitividad, además de promoverla como un servicio de alta calidad y de “clase mundial”, con contenidos muy similares a los que se presentaron en Japón -guardando las proporciones- para impulsar la corporativización de las universidades,<sup>46</sup> darles autonomía financiera (su concepto de autonomía) e impulsar una tendencia a la mercantilización de la educación superior, lo que convertiría a este país en uno de los más grandes mercados de educación superior del mundo.

En todos estos países, se ha marcado como idioma de influencia el inglés, a diferencia de lo que ocurre en China y en Japón, en donde se ha privilegiado el desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología en sus propios idiomas.

---

<sup>46</sup> “... even when public universities in Singapoure become ‘corporatized’, they would never become enterely autonomous. Judging from the future relationship between the government and the universities [...] public univrsities will certainly enjoy far more operational autonomy but the government will still control/influence their strategic directions and major development plans through appointments of Council members, Corporatization strategies, seen in this light, are adopted as policy tools partially to reduce governments burden in financing higher education but also to introduce further forces making the public universities more productive and proactive” (Ka Ho Mok (2003). “The Quest for a Regional Hub of Higher Education: transnational higher education and changing governance in Singapoure”. En F. Huang, *idem*, p. 136).

Si bien las tendencias son compactas y pueden semejarse en el periodo, cada caso tiene sus peculiaridades, sobre todo por las diferentes políticas y estrategias nacionales que pueden caracterizarse como de regulación gubernamental o de orientación de mercado, para cada estudio de caso. Así, China, Malasia y Corea han mantenido un fuerte enfoque de regulación gubernamental, mientras que Japón ha mantenido un enfoque de libre mercado y de desregularización, al igual que Tailandia, guardando las proporciones, sin que ello disminuya la importancia del Estado como ente dinamizador.

En China las políticas de regulación de la integración y su internacionalización destacan muy en lo particular, frente al resto de las naciones del Pacífico Asiático.

Lo más importante, más allá de los proyectos similares que lleva a cabo cada país, es que a nivel regional se han empezado a llevar a cabo acuerdos y agendas de movilidad y de intercambio académico que están dimensionando la colaboración y la interinstitucionalización de la educación superior en la zona.

Al evaluar los casos de China, Corea y Japón, deben ser resaltadas las características de articulación intrarregionales y las actividades de cooperación entre sí como detonantes de una regionalización específica y original, particularmente a partir del comienzo de este siglo, sin dejar de lado (como ocurre también en América Latina) las grandes diferencias de desarrollo entre los países del conjunto de la región de Asia, tanto del norte como del sudeste, como lo conforman los miembros del ASEAN.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> "This growing interest in the regionalization of higher education in East Asia can be attributed to a series of factors coming from both inside and outside the higher education community. These factors include: 1) a proliferation of regionalism worldwide and increased economic interdependence among countries in East Asia; 2) changing demographics and rapid expansion of higher education systems in the East Asia region and, in particular, in China; 3) the advent of the World Trade Organization (WTO) regime and subsequent developments in commodification of higher education; and, 4) an expansion of East Asian policy-makers networks after the

La regionalización emprendida por los tres países mencionados y sus acuerdos conjuntos representan un liderazgo que es notable y reconocido. Estos tres países han asumido acuerdos entre sí, liderado el mercado y las economías de Asia, con China al frente, y se sobreponen al respecto de otros países por su desarrollo económico y sus intercambios educativos y culturales.

Esto se inició en 2008, cuando se impulsa un Acuerdo Cumbre Trilateral entre China, Japón y Corea del Sur, dentro del paraguas del ASEAN (ASEAN-3), y continúa en octubre de 2009 en donde se establecen pautas de colaboración al mediano y largo plazos. En 2010 se establece el programa VISION 2020, que luego se convierte en CAMPUS ASIA, como un programa multilateral de movilidad estudiantil y títulos compartidos entre los tres países. Para 2010, se crea un comité intergubernamental de 18 expertos (6 por cada país), para asegurar la calidad de los programas y sugerir iniciativas hacia adelante, sobre todo iniciando con la colaboración de las tres grandes universidades, la Nacional de Seúl, la Universidad de Pekín y la Universidad de Tokio, con un programa piloto.

Sin embargo, los esfuerzos por regionalizar la educación superior en Asia deben ser considerados como una tendencia de futuro que se irá imponiendo en el tiempo, dadas las actuales dificultades, de ello dan cuenta sus iniciativas, acuerdos y programas de carácter subregional entre los tres países líderes.

Es el caso por ejemplo el proyecto CAMPUS ASIA, que se asemeja, sin llegar a serlo, al ERASMUS de Europa, con fines de movilidad estudiantil entre estos países, pero que no alcanza a tener sus dimensiones y tipo de programas. Y ello muestra los obstáculos y los contextos que se presentan

---

Asian financial crisis, through various regional collaboration frameworks, such as ASEAN+3" (Kiyong Byun. "The Regionalization of Higher Education in Northeast Asia". *Korean Journal of Comparative Education*, 2012, vol. 22, N.º 3 p. 2).

en esta región para desarrollar proyectos de integración de mayor alcance y cobertura.

En 2011, estos tres países lanzaron una iniciativa (impulsada por Japón y Corea, a la que se sumó luego China) de tipo multilateral, de movilidad estudiantil dentro de los acuerdos de CAMPUS ASIA, para establecer lazos de cooperación subregional entre sí, pero también convocando al resto de la región asiática, cuando existen desde hace algunas décadas relaciones de interdependencia económica a las que empezaron a sumarse iniciativas hacia las instituciones de educación superior, dada la importancia de sus economías,<sup>48</sup> pero en particular de la progresiva dependencia de Corea y Japón de China, dado su liderazgo económico en la región y a nivel mundial.

La movilidad estudiantil entre estos países se ha considerado como estratégica para favorecer la subregionalización y sus programas conjuntos, y por ello ha crecido de manera muy dinámica desde los comienzos de este siglo, muy por encima de lo que ocurre en el resto de los países del Sudeste Asiático, así:

In 2009, students from the two neighboring countries represent round 80% of the total international student population in South Korea and Japan. While in China, about one-third (33.5% come from the other two countries). Japan and South

---

<sup>48</sup> “It is evident that China, Japan and South Korea are key players in the global economy. These three countries account for over twenty percent of the world’s population (21.8%) and GDP (21.4%). In fact, the Northeast Asian Economy has grown faster than any other region in the recent past and is now equivalent to the economic size of North America and is even greater than EU in terms of GDP. In addition, the Northeast Asian region represented by China, Japan and South Korea occupies 17.2% of the world’s merchandising exports, the biggest among the regional blocs in the world economy, although it still lags well behind EU and North American terms of commercial service exports and FDI inflows” (Kiyong Byun. “The Regionalization of Higher Education in Northeast Asia” [nota ADT: el autor distingue a Asia del Norte en donde están China, Japón y Corea del Sur, del Sudeste Asiático, en donde se encuentra la mayoría de los países miembros del ASEAN]. *Korean Journal of Comparative Education*, 2012, vol. 22, N.º 3, p. 5).

Korea are the main regional providers, and most of the foreign students are from within the Northeast Asian regional, mainly from China. In this respect, South Korea and Japan are competing with each other to recruit Chinese students in their HEI's. Japan's main sources in 2009 are China (79,394), South Korea (24,850) and three Southeast Asian countries (Vietnam 2,895, Malaysia 1,956, and Indonesia 1,143) albeit negligible compared to those from China and South Korea in terms of absolute amounts. This clearly shows the emergence of a triangular pattern of student exchanges among China, Japan, and South Korea during this period (Kiyong, 2012: 9).

Esta serie de cambios, como se podrá observar para otros casos regionales, se han interpretado como factores que buscan imitar el modelo más desarrollado de las universidades de Estados Unidos. Para el caso esto se sobrepone en el debate, pero en la realidad las diferencias son sustanciales y no pueden perderse en el entramado de una pretendida estandarización.<sup>49</sup> Por el contrario, las pautas de subregionalización entre Japón, China y Corea están impulsando tendencias novedosas entre ellos, y esto ha impactado en el resto de los países de Asia Pacífico, por encima de la influencia de otros países, como Estados Unidos. Por ejemplo, en términos cuantitativos las universidades japonesas

---

<sup>49</sup> "As has been from the above, the instances of importing foreign models into Korean context of higher education were the more common sources for those who wished to critical examine the issue of transferring models across borders. Both American style external governance at SNU and the American style 'admissions officer' program have both clearly resulted in superficially similar models being introduced into Koreas, however, in both instances, the deep structural reality has remained unchanged. These two transplanted models cannot produce any of the anticipated or expected outcomes, if both the government and universities are indeed strongly committed to the values and ideas freedom of the university [...] I would like to conclude with a simple question: Is this allegedly 'good practice' model in our own higher education system really worth exporting to poorer, developing countries?" (Ki-Seok Kim. "Is Korean Education a Replica of American Model: the twisted results of an encounter between indigenous forces and global models". *Korean Journal of Comparative Education*, 2010, vol. 20, N.º 3, pp. 27-45, pp. 42-43).

alcanzaron en 2006 más de 6.000 acuerdos de colaboración en la región de Asia, comparado con 2.463 convenios con Europa y 2.708 con Estados Unidos (*idem*).

Lo mismo ha ocurrido con las universidades coreanas que de 2005 a 2010 incrementaron en un 200% la colaboración con Japón y China por encima de otros países, como Inglaterra o Estados Unidos (Kiyong, 2012: 12), muchos de ellos dentro de la denominación de programas de “colaboración entre fronteras”, o “programas duales”, con enfoques muy marcados de orientación de mercado.<sup>50</sup> No debe minimizarse, sin embargo, la continua y decisiva influencia de Estados Unidos en la región.

Estas iniciativas dan cuenta de una tendencia en ascenso, pero aún no de una de tipo consolidado, en comparación por ejemplo con el Programa ERASMUS de Europa, pero debe ser interpretada como una tendencia de futuro que puede llegar a tener una enorme importancia mundial, sobre todo por la capacidad y liderazgo de los tres países y sus positivas iniciativas en este sentido.

A diferencia de otras regiones, como Europa o América Latina, la regionalización en Asia tiene que enfrentar una mayor diversidad, tanto de contextos como de intereses, diferencias muy importantes en la constitución de sus sistema de I&D como de liderazgo regional de sus universidades, sin dejar de lado que han decidido compartir el concepto de UCS de forma comparada, con cambios que se identifican en el uso del conocimiento para la innovación en el mercado, tal y como ocurre con las universidades de tipo “empresariales” o de capitalismo académico. Esto ha

---

<sup>50</sup> “In contrast to Europe where supra-national governments have played a pivotal role, the rise and spread of the regionalization of higher education in Northeast Asia, until recently never been a centrally planned solution by supra-national/national governments, nor has it apparently been even a tacit agreement among a small group of government leaders. It was more like ‘a social choice, a resultant rooted in the competitive interaction and voluntary imitation of autonomous institutions (Clark, 1983: 138) and individuals” (p. 15).

significado la diversificación del origen de los recursos en sectores no-gubernamentales, y no solo empresariales, sino también comunitarios o familiares, lo que ha dado lugar a diferentes modelos de origen y localización de recursos regulatorios en la educación superior del Asia Pacífico que generan cambios entre la tradicional conformación de esquemas que discutían la capacidad del Estado frente a la eficiencia del mercado. Este esquema ha sido superado para impulsar una variedad de claroscuros en materia financiera que no se inscriben en una lógica cerrada de tipo neoliberal, pero tampoco en un dominio burocrático total de parte del Estado.

Estos cambios se presentan también en la epistemología institucional de las más importantes universidades de la región, y están alterando de manera constante la relación entre la investigación, la innovación, el contenido y orientación de los aprendizajes y las estructuras de gobierno, buscando responder de manera cada vez más dinámica a los cambios sociales y económicos nacionales y regionales, y esto con seguridad será la tendencia que se siga manteniendo en el futuro.

## 3

# La universidad en América Latina: desigualdad e integración regional

## Introducción

La universidad en América Latina y el Caribe se ha reflejado en todos los grandes espejos. Tuvo su origen recreando su imagen en uno de tipo confesional, luego en uno de tipo napoleónico, después adoptó su propia identidad con la llegada del siglo XX y su proceso de autonomía, cogobierno y soberanía académica garantizada por el Estado, y de allí a la fecha ha probado replicar el espejo unitario europeo, el estadounidense, el empresarial..., y en ningún caso ha podido poner en marcha nuevos ni similares perfiles encontrados, pero ha mantenido una imagen propia, ubicada en su desarrollo y derivada de su segmentación y de su desigualdad educativa, cultural y social. La universidad latinoamericana y caribeña se ha reflejado en todos los espejos, pero, para bien o para mal, ha reproducido el que la hizo ser diferente desde su propio contexto regional, su identidad histórica y su raigambre institucional como una de bien público, de derecho humano y de Estado.

## Los indicadores de impacto de la desigualdad

El contexto regional de atraso y de frecuentes crisis económicas y políticas lo han definido todo. Las condiciones de pobreza en la región de América Latina y el Caribe abarcan

a más de 200 millones de personas, de las cuales una cuarta parte del total se encuentra en condición de pobreza extrema. En este marco de enorme desigualdad se ha logrado, durante las últimas décadas, no obstante, un importante incremento de las tasas brutas de escolarización en educación superior (22 millones de estudiantes, atendidos por 4.200 universidades e instituciones de educación superior [48,2% de ellos en el sector privado]), lo que se traduce en una cobertura de entre un 25% y un 40% (frente a una media de 70% de los países de mayor desarrollo), con algunas destacadas excepciones.

El panorama general de avance en los conocimientos es, desde una perspectiva comparada, muy desigual, muy concentrada en pocos países y escasamente dinámica, debido a factores como la fuga de cerebros (hay más estudiantes latinoamericanos de posgrado en universidades de Estados Unidos o Europa [122.806] que en la región [alrededor de 35.000] [Delgado Wise, 2019]), la baja inversión en educación superior (entre 0.5 y 1%) y una concentración de estudios de posgrado sobre todo en tres países: Brasil, Argentina y México. La mayor parte de la inversión en I&D la genera el Estado (60.8%) y se ubica en un puñado de universidades y de investigadores, en donde la mayoría de estos está también en los tres países señalados (138.653 en Brasil; 51.685 en Argentina y 43.592 en México).

Esto significa que los países de América Latina presentan

condiciones económicas, políticas y sociales muy diversas, y su articulación en la economía mundial es muy heterogénea, comparten como elemento común su participación periférica y en muchos casos una integración asimétrica, condición verificable también en la ciencia y la tecnología (Casas, 2015: 12).

Para 2018, el número de estudiantes alcanzaba casi los 28 millones, y su relación por cada diez mil habitantes había pasado de 348 en 2010 a 430 en 2017: un crecimiento de

23 puntos porcentuales en este lapso (OEI, 2019). El porcentaje de estudiantes mujeres en 2017 era de 55.43%. Solo México estaba por debajo de los países de la región: 49.86% (OEI, 2019: 30), mientras que el número de profesores había aumentado entre 2010 y 2017 en casi 215.000, con un crecimiento del 16.47% (OEI, 2019: 26), aunque en el sector predominaba la precariedad laboral y la limitada proyección de la carrera académica de forma estable.

El número de graduados también había aumentado: 54.59% entre 2010 y 2017; y en el doctorado creció en 13.91% en 2012, y 10.01% en 2015 (OEI, 2019: 21). El porcentaje de estos ubicados en el nivel de maestría, en relación con el conjunto de los graduados, fue de 11.60% en 2017 y en el doctorado de 1.02% (OEI, 2019: 22). Sin embargo, más de la mitad de los graduados se ubicaba en el área de ciencias sociales.

De acuerdo con el índice Scopus, en este periodo el número de publicaciones por cada 100 investigadores de jornada completa había pasado de 37.69 a 47.19, es decir, un aumento de 9,5 publicaciones en 9 años, con un crecimiento del 25.21% (OEI, 2019: 27).

El gasto medio en la región era del 1.42% respecto del PIB (Fernández, 2016: 123). Esta cifra representaba un crecimiento en el gasto público del 4.5% a un 5.2% en relación con el PIB en lo que va del presente siglo (OREALC, 2013), que se explica sobre todo por la expansión de los sistemas educativos en sus diferentes tipos y niveles, en donde el gasto público en educación superior por alumno como porcentaje del PIB per cápita se retrajo del 43.6 al 29.6% (OEI, 2019: 128). El gasto privado en este nivel educativo era superior al resto de los países de la OECD: 1.2% vs. 0.9% en 2010 (OEI, 2019).

El porcentaje de estudiantes en centros de carácter privado ha tenido un crecimiento muy importante: ha pasado del 51.70% en 2010 al 54.65% en 2017 (OEI, 2019: 19), y con ello las desigualdades y la segmentación institucional se han profundizado en los últimos años de manera muy

alarmante, sin que, además, este crecimiento haya contribuido al mejoramiento de la calidad del sistema o de su proyección social y regional.

Como condición estructural la desigualdad en el acceso y la permanencia de la demanda social por educación superior se muestra de forma discordante en el hecho de que para 2010 solo podía graduarse el 20% de los estudiantes que acceden a la educación superior originarios de la población indígena (OEI, 2019: 129). Además, se muestra en la disociación de las dinámicas por países e instituciones, debido a que

... sólo uno de cada 10 jóvenes de 25 a 29 años había completado cinco años de educación superior en 2010 con fuertes discrepancias entre países[...] La cifra es evidentemente baja, pero su dinámica en la década es importante: aumentó un 47.3% pasando del 6.98% al 10.28% entre el inicio y el final de esta, superando la mejora del acceso y ganando muy levemente en eficiencia (OEI, 2019: 130).

Con grandes diferencias de acuerdo con los niveles socioeconómicos, se trata de una “inclusión-excluyente” (OEI, 2019).

En términos de las capacidades para I&D de AL, pasa de 290 investigadores por millón de habitantes en 2000 a 488 en 2013 (incremento de 68%), con diferencias de entre 17% con EE.UU., y de 30% con Europa, y con respecto al sudeste asiático la distancia es aún mayor: allá hay 2.7 veces más, y además con una inversión que casi se triplica (*idem*, p. 15). A nivel de la inversión, América del Norte está en un promedio de 2.6%, Europa de 1.64%, el sudeste asiático en 1.78% y América Latina en 0.36% respecto del PIB. En este periodo hubo incluso un retroceso de 0.36% a 0.34% (*idem*, p. 17).

La meta 25 de la OEI establecía como indicador que para 2021 tendría que haberse logrado en la región, apuntaba a un valor equivalente a 3.5 investigadores en equivalencia a jornada completa por cada mil personas de la PEA,

elevando el valor al 3,8 para 2021. Al mismo tiempo se establecía la necesidad de conseguir que en 2015 el porcentaje de inversión en I&D con relación al PIB se situara en el 1.4% para elevarse en 2021 a un valor equivalente al 1.6% (OEI, 2021, 36). Esto no ha podido lograrse, y tampoco las metas definidas por la Organización de las Naciones Unidas y la UNESCO como Objetivos para un Desarrollo Sostenible (los ODS), tal y como se verá más adelante.

El conjunto de los indicadores resumidos con antelación dan cuenta de las diferencias que se tienen en la región respecto de otras regiones y países, debido a que esto repercute de forma negativa en las posibilidades de ascenso social, de movilidad laboral y de la ubicación en un trabajo formal y estable de los egresados de la educación superior, a causa de *una estructura segmentada del sistema educativo* que se equipara con las disparidades socio-económicas que se reproducen a nivel nacional y regional.

La contracción de los recursos públicos y la privatización de los servicios educativos (que comprende a una población acotada en correspondencia con sus capacidades de pago) han reducido la posibilidad de muchos países para llevar a cabo oleadas de expansión que puedan ir adaptándose a los incrementos de la demanda educativa, sobre todo en su parte pública, aún en la mayoría de los países más grandes y de mayor desarrollo en la región. A ello se agregan las condiciones de desigualdad con fines de trayectorias educativas continuas y exitosas, que se ven entorpecidas por las grandes diferencias en los niveles de ingreso y salarios, la pertenencia a algún grupo indígena, la lengua materna, el género, las distintas discapacidades físicas, y otras de carácter geográfico y suburbano.

Por ejemplo, con la pandemia del COVID-19 (2020-2021), la generalización de la educación a distancia se presentó como la mejor alternativa ante el confinamiento sanitario, en donde las minorías con posibilidades de mantenerse activamente en condiciones de aprovechamiento de las tecnologías instruccionales ya son clientes masivos de los

servicios de las plataformas digitales (Lago, 2015: 50), debido a que

La concentración de poder en los campos social, político y económico se replica en el cultural, de modo que una de sus derivaciones es la de generar saber para pocos (que) tiene su correlato en que el acceso al conocimiento, a su producción e incorporación, es crecientemente limitado a sectores privilegiados, lo que resulta en un círculo vicioso por el cual estos imponen qué conocer y de qué modo, y así marginan a poblaciones, instituciones y grupos de gran parte del planeta (Lago, 2015: 53).

## Los cambios emergentes en la universidad y en los conocimientos

El anterior contexto puede abordarse para el periodo más reciente (en términos generales correspondiente a las últimas dos décadas), cuando se comparan dos fases o momentos de la política pública hacia la educación superior en la región. Por un lado, entre los años noventa y la primera década del nuevo siglo (2010, como año de corte para este periodo), en donde algunos países presentaron iniciativas legislativas, de política pública y de importantes programas asertivos e inclusivos que mejoraron de manera importante el acceso, la permanencia y la organización de las instituciones de educación superior, y junto con ello, se impulsó la creación de nuevas universidades.

Alrededor de la primera década de este siglo, una serie de gobiernos, entre los que vale destacar el de Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia y Uruguay, habían mostrado fehacientemente políticas que se acoplaban a las demandas sociales por ampliar la capacidad de sus sistemas de educación superior, desde una emergente reorganización tanto de política pública, como de diversos actores, que se manifestaron a favor de una *gran transformación* en las universidades.

Esto se manifestó de manera multitudinaria, por mencionar algunos casos, en las demandas del movimiento estudiantil chileno (2011-2014/2020-2021), del puertorriqueño (2011-2012), del colombiano (2011/2021) o del mexicano (2011-2012), que daban cuenta de un giro cualitativo respecto de la manera como se habían presentado las exigencias de este sector respecto de los reglamentos y políticas, o de la tendencia dominante en el mundo académico de la agenda tradicional de debate sobre lo público y lo privado, con demostraciones que han trascendido el ámbito institucional hacia el político, a nivel nacional o subregional.

Desde otras perspectivas, en los casos de Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil, Venezuela o Uruguay, y aún en el conglomerado centroamericano y caribeño, la discusión respecto de una nueva agenda para el conjunto de la educación superior alcanzó un enorme interés en las comunidades universitarias, y aún más allá en el ámbito de otros sectores de la sociedad y de la vida política nacional. Es el caso, por ejemplo, de Ecuador, cuando se aprobó la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2010) bajo una fuerte movilización universitaria, que hizo posible la redefinición de la política pública hacia la educación superior en ese país; o en Brasil, en donde se pusieron en marcha sendos programas afirmativos hacia las minorías y sectores de tradicional marginalidad, con un importante avance en sus tasas de posgraduación (en particular a nivel del doctorado) y de investigación científica. Para mayor referencia, también están los caminos opuestos que se presentaron en Chile y en Argentina, que dan cuenta de casos harto diferenciados en el tratamiento del significado del bien social y de la responsabilidad del Estado frente al interés público y privado. Otras experiencias de gran calado y debate nacional se presentaron, desde diversas ópticas, en Colombia, en Bolivia, en Perú, en México y en Costa Rica.

Entre estas experiencias y reformas, se fueron organizando e impulsando esquemas de innovación académica, conceptos, políticas y programas que permitieron constatar

una suerte de nueva ola de cambios en la educación superior en la región, que tuvieron como sustrato el debate sobre lo que aquí se denomina *una nueva agenda de transformación*, muy relacionada con la Declaración de Cartagena de 2008 (Didriksson, 2018), en la perspectiva de la participación de las universidades en el contexto de lo que está ocurriendo en el carácter y orientación de sus gobiernos.

Los ejemplos afortunadamente fueron múltiples y en muchos casos emblemáticos, porque representaron el esfuerzo por trascender los modelos tradicionales de universidad desde opciones distintas. Se mencionan, dado el espacio de este trabajo, algunos de los más conocidos (en orden alfabético):

- *Argentina*: quizás se trate del país (junto con Brasil) que, en su momento (durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner), tuvo la iniciativa de creación de nuevas universidades públicas, con subsidio del Estado, y que más se pudo posicionar en la defensa del concepto de educación superior como un bien público. De ello da cuenta que, en tan solo algunos años, fueron creadas nueve universidades nacionales, tanto dentro como fuera del perímetro del Gran Buenos Aires, en donde habría que incluir la expansión de sedes de la emblemática Universidad de Buenos Aires (UBA), con centros regionales (12) (en zonas del alta marginación), y las restantes al interior del país, que prefiguraron un esquema de descentralización novedosa, sobre todo en las provincias de Córdoba, San Luis, Entre Ríos, entre otras.
- *Bolivia*: en 2010, se presenta una ley de educación superior denominada “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, con una nueva forma de entender la educación identificada con el concepto de Estado Plurinacional de Bolivia, y que la ubica en el sentido de comunidad e identidad nacional, en lo anticolonial y fuera de las ideologías hegemónicas, en un contexto que había estado

dominado por las elites económicas y políticas (Lagos, 2015: 62). Bolivia tiene 11 universidades públicas y autónomas, y para entonces se impulsa el sistema de acreditación de carreras y el énfasis en la calidad, muy apegada a los ordenamientos del MERCOSUR, pero desde el enfoque plurinacional se busca orientar la universidad desde principios de calidad social y popular, con gratuidad, como un derecho garantizado por el Estado, y no desde enfoques de mercado (Patiño, 2018: 59). Durante el gobierno del presidente Evo Morales, fueron creadas, además, tres universidades interculturales.

- *Brasil*: 18 nuevas universidades e IES fueron creadas, algunas de ellas bajo un esquema de innovación académica y responsabilidad del Estado: nos referimos a la Universidad para la Integración Latinoamericana (UNILA) y la Universidad Afro-Brasileña, o la Universidad ABC, de estructuras y ofertas educativas y de orientación estratégica para este país, fundamentales para trastocar la visión de la idea de universidad tradicional que trasciende sus mismas referencias. Asimismo, a partir de 2011 y bajo el gobierno del presidente Ignacio (Lula) da Silva, el incremento de universidades públicas fue sobresaliente (60), con énfasis en la creación de instituciones de tipo estatal, sin demérito de las de tipo federal, como las que se han mencionado. Importante el dato cuando se conoce que en este país existía un tradicional predominio de la oferta privada frente a la pública.
- *Colombia*: también con el objetivo de ampliar los niveles de cobertura, en un país de alta concentración de la oferta universitaria privada, fueron impulsados los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), con una modalidad público-privada de organización y financiamiento, así como bajo esquemas de trabajo híbridos que combinaban lo presencial con la educación virtual, ubicados en localidades de poca cobertura de las IES tradicionales o de las grandes universidades

privadas. Para 2012, se contaba con 176 de estos centros, con más de 30.000 estudiantes. Desde 2014, Colombia también deja de tener un sistema de educación superior predominantemente privado, y ahora el sector público es un poco mayor al 50% del tamaño de la matrícula. Colombia se rige por la Ley 30 de 1992. En 1994, se establece la Ley 115 o Ley General de Educación, en donde se establece un marco regulador del servicio público de la educación. En 2003, con el Decreto 2230, se establecen las funciones del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONECES), que luego sería modificada en 2004. Sin embargo, la inversión en educación superior se mantiene congelada, aunque en 2009 se crea COLCIENCIAS (Ley 1286) para propiciar la investigación e innovación y la agregación de valor con fines económicos, y se pone énfasis en la calidad, muy apegado a las definiciones y reglas impuestas por la OCDE. En 2011 se da el retiro de una nueva reforma en la Ley 30 (dentro de un gran conflicto universitario), pero se propicia una consulta nacional con el llamado “Acuerdo por lo superior 2034”, a partir de lo cual se establecen metas nacionales a ser logradas: 60% de tasa bruta de escolaridad (2018), acreditación del doble de IES, en 2021 reducir la migración a las grandes ciudades, incrementar el porcentaje de inversión respecto del PIB, aumentar la modalidad virtual y la movilidad de estudiantes, y de estos con formación para el trabajo. También se propuso que para 2029, 50% de los profesores tengan grado de doctor, todo ello organizado por el CESU. No hay gratuidad completa, pero sí un sistema liderado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) (Patiño, 2015: 62).

- *Ecuador*: a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica para la Educación Superior (LOES), se impulsaron,

durante el gobierno de Rafael Correa, importantes cambios en el sistema de educación superior. Destaca la creación de 4 nuevas universidades, denominadas “emblemáticas”, como lo son la Universidad Nacional de Educación (UNAE), la Universidad Regional Amazónica (IKIAM), la Universidad de las Artes (UNIARTES) y la Universidad de Investigación Experimental Tecnológica (YACHAY), todas estas de carácter público, con la perspectiva de impulsar un modelo de transformación, tal y como se ha planteado desde su ministerio rector:

En Ecuador, a partir de 2008, el Gobierno empieza públicamente a interpelar crítica y propositivamente a la universidad ecuatoriana, iniciando con esto un proceso de transformación inédito en el sector de la educación superior desde el retorno a la democracia en 1979 (Ramírez, 2010: 38).

- *México*: aunque desde hace décadas el Estado mexicano no ha contribuido a la creación de nuevas universidades federales, sí se han constituido una serie de instituciones con esquemas de financiamiento “dual”, federal-estatal, como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la Universidad de la Ciénega de Michoacán, con modelos alternativos, fomentados y auspiciados por sus respectivos gobiernos locales. A nivel de política pública, durante los dos últimos gobiernos del PAN y del PRI, se impulsó la creación de IES a nivel estatal, de tipo intermedio y de tipo “híbrido” en su financiamiento (federal-estatal-privado), denominadas como universidades tecnológicas, politécnicas, institutos tecnológicos estatales o interculturales. Asimismo, las universidades federales y autónomas más importantes han impulsado la creación de sedes alternas, también estatales, como subcampus o extensiones de ellas, como la UNAM, la UAM, el IPN, la Universidad de Guadalajara, entre otras. Vale destacar la creación, en este abigarrado enjambre, de la Universidad Nacional

Abierta y a Distancia, que tiene como principal objetivo ampliar los niveles de acceso social a la educación superior. En perspectiva, en 2018, se propuso crear 69 universidades de tipo intermedio (técnico), 30 nuevos campus como extensión de las universidades consolidadas y 4 universidades federales (metas incumplidas para la fecha, sin embargo).

- *Paraguay*: en este país, se contaba tradicionalmente con una sola universidad. Para principios del siglo existían 7 universidades más, ubicadas en el interior, sobre todo para dar respuesta al incremento de la demanda por estudios superiores, con lo cual también se presentó un crecimiento notable de la oferta privada por encima del crecimiento tendencial, como ha ocurrido en otros países de la región.
- *Perú*: a partir del presente siglo, se han creado 21 universidades públicas en el interior, pero también el crecimiento de la oferta privada ha sido constante. En 2012 se decretó una moratoria para suspender el crecimiento de instituciones públicas, con el objetivo de replantear las políticas en el sector y redefinir el marco normativo de una nueva etapa, hacia modelos de “universidades de investigación”. En 1996 con el Decreto 882 (bajo la presidencia de Fujimori), se establece la idea de que las “universidades son promovidas por entidades privadas y públicas”, con lo cual se desata la mercantilización de la educación superior, en donde también se establece la no-regulación de las privadas por parte del gobierno, con la idea de que con ello se “modernizaría” la ES y se fomentaría la “finalidad lucrativa” (Patiño, 2015: 68). Entre 2013-2014 se establece una nueva ley universitaria que cambia este esquema, pero tarda mucho en aplicarse y aún ahora sigue en debate.
- *Uruguay*: así como en Paraguay, o como en República Dominicana u otros países del Caribe o de Centroamérica, en este país se vivió durante décadas la existencia de una sola universidad asumida como el baluarte de

la educación superior, y la definitiva de las políticas sectoriales, como es el caso de la emblemática Universidad de la República. Con el nuevo siglo, se creó una nueva institución, la Universidad Tecnológica del Uruguay (2013), y está en discusión la creación de una nueva universidad pública (especializada en la formación de profesores), en donde, junto con Argentina y Cuba, existe un fuerte predominio de lo público frente a lo privado.

- *Venezuela*: el gobierno bolivariano de Venezuela, dentro de una gran controversia a nivel universitario respecto de la relación calidad-cantidad, se propuso impulsar una amplia regionalización y creación de sedes universitarias y no-universitarias, de tal manera que para inicios del presente siglo se contaba con 232 sedes y extensiones de IES, de las cuales 59 se ubicaban en la zona urbana de la ciudad de Caracas. No obstante, la matrícula de IES privadas alcanzó el 77% de su total. Para ampliar los niveles de cobertura, se crearon las Aldeas Universitarias, las Universidades Politécnicas Territoriales y nuevas universidades (20) a lo largo y ancho del país de carácter público, dentro de una estrategia que se ha concentrado en la “universalización” de la tasa bruta de escolarización (TBE). De entre las nuevas universidades vale destacar la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela, la Universidad del Cine y la Universidad de las Fuerzas Armadas, las que, para 2010, ya habían alcanzado una matrícula de cerca de medio millón de estudiantes. Entre 2012 y 2013 se han creado 5 universidades estatales más, y se planeaba crear 4 nuevas universidades territoriales en otros estados del país.

Este panorama general de cambio en algunos casos nacionales importantes, incompleto, sin ninguna duda, porque habría que incluir los proyectos de articulación

integracionistas que están prefigurando un nuevo escenario -como, por ejemplo, desde lo que se impulsa ahora por la AUGM, el MERCOSUR, o lo que se proyectaba desde la UNASUR, por mencionar estos impresionantes esfuerzos multinacionales en materia de educación superior, ciencia y tecnología- da cuenta de que en la región se estaba ingresando a un nuevo periodo de expansión institucional y de innovación académica y social, en donde empezaba a destacarse la constitución de plataformas de conocimientos y aprendizajes, el uso y manejo extenso de nuevas tecnologías y la gestión de procesos de innovación, para ir empatando con la idea de una “sociedad latinoamericana del conocimiento”, o de un “espacio común del conocimiento”, en la perspectiva de un énfasis en el bien social del valor de los estudios y la investigación universitaria.

En este periodo, pues, se presentaron importantes acontecimientos universitarios y nuevas conformaciones institucionales, porque a pesar de las terribles circunstancias de sucesivas crisis económicas y de la abismal desigualdad social, en los casos que aquí se abordan, se impulsaron cambios relevantes de creación de nuevas IES, con un renovado interés en ampliar y cualificar la base de investigadores, de producción endógena de conocimientos y sus relaciones con sistemas de innovación científico-tecnológica en una perspectiva integracionista, todo lo cual se empataba con algunas de las metas propuestas por los ODS.

Para 2018 (como fecha de corte coyuntural), sin embargo, y hasta la actualidad, en muchos de esos países ocurrieron cambios gubernamentales que dieron un vuelco radical hacia su lado contrario a las políticas progresistas y de democratización que se estaban construyendo, esto es, hacia regímenes represivos y de ultraderecha que han propiciado un muy preocupante clima de persecución y contracción de recursos hacia las universidades, sobre todo las de carácter público.

Así, entre 2018 y 2020, ocurrieron movimientos de factura electoral o de golpes de Estado de un “nuevo tipo”

(a diferencia de los que se presentaron durante los años sesenta y setenta bajo una directa intervención militar o policiaca), con el pretexto de movimientos electorales o de la irrupción de movilizaciones masivas de estudiantes y de la sociedad civil, que alteraron los esfuerzos de ampliación de la matrícula, de creación de universidades, de impulso a proyectos de inclusión de grupos y sectores tradicionalmente marginados de este nivel educativo (como había ocurrido en Brasil, Ecuador, Bolivia, Uruguay y Argentina), que interrumpieron proyectos constitucionales, propuestas de amplio desarrollo inclusivo y reformas académicas de gran calado.

Este periodo se cierra entre 2018 y 2020, con el cambio de regímenes en diversos países y el inicio y peor año de la pandemia del COVID-19, en donde el ambiente de creación e innovación de las universidades nuevas y tradicionales comenzó a alterarse de forma significativa, sobre todo cuando el tema educativo y universitario había estado en el centro de las políticas públicas de los gobiernos que antes se han mencionado.

A inicios de 2019, en Haití se desataron las primeras revueltas ciudadanas en el periodo, cuando se hicieron públicas la serie de acciones corruptas alrededor del caso de PetroCaribe del gobierno de Jovenel Moise, que se sumaron al agudizamiento de la crisis económica en ese país, quizás el más pobre de la región, y que trajeron consigo más de 40 muertos. La salida fue insustancial, tan solo con la destitución del primer ministro. Después de allí sobrevino la debacle en este país, con sismos, el asesinato del presidente y un caos incontrolable. En Nicaragua, las manifestaciones estudiantiles y ciudadanas se detonaron con la propuesta de un plan de seguridad social impulsado por el gobierno de Daniel Ortega y otras medidas consideradas lesivas a la autonomía universitaria. La cifra de muertos durante el mes de abril se calcula en unos 325. En Puerto Rico, durante el mes de julio fueron conocidas por la opinión pública múltiples acciones de corrupción derivadas de una pésima

gestión gubernamental y de acciones de represalia en contra de la Universidad de Puerto Rico, la más importante del país, a lo que se sumó la crisis económica y de infraestructura que se había vivido durante los desastres naturales sufridos por la población, lo que condujo a manifestaciones multitudinarias de ciudadanos y estudiantes que llevaron a la salida de la cúpula del gobierno dependiente de Estados Unidos liderado por Ricardo Rosselló y a las condiciones de incertidumbre que se mantienen ante la llegada de un periodo electoral sujeto a los intereses del gobierno de Donald Trump.

En la parte continental de la América Latina, las movilizaciones ciudadanas y universitarias se multiplicaron entre 2018 pero sobre todo en 2019. Esto ocurrió con la propuesta de reforma constitucional en Panamá, y en Ecuador a partir de los recortes a los subsidios públicos y la polarización del gobierno encabezado por el presidente Lenin Moreno en contra de su antecesor Rafael Correa. En Colombia, con un paro nacional en contra del gobierno de Iván Duque (al igual que el anterior de Gaviria), que ha asumido medidas que van en retroceso respecto de lo alcanzado en sus anteriores gobiernos, sobre todo en materia de educación superior. En Bolivia, cuando se fragua un golpe de Estado en contra de la presidencia de Evo Morales con claros tintes racistas, religiosos y de revancha política de las clases medias y altas de la población; y en Chile, cuando el gobierno de Piñera, en un contexto de polarización y debate sobre las reformas universitarias, decide subir el precio del transporte público. La salida política al debate sobre una nueva Constitución, en donde el tema de la reforma de la educación universitaria es parte crucial de este.

En Argentina, el cambio ha sido menos drástico entre el gobierno de Macri y el actual, del presidente Fernández; y está por verse lo que ocurra en Uruguay, en donde se había garantizado la vigencia de la universidad desde enfoques de amplia cobertura y desarrollo de programas de inclusión, así como de creación de alternativas subregionales como las

que lleva a cabo la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). En el caso de México con el gobierno de López Obrador, de manera similar al caso del nuevo gobierno de Argentina, el cambio de régimen ha sido muy positivo porque se están impulsando cambios legislativos y sociales con reformas de fondo y programas que buscan una muy amplia inclusión y equidad social en el sector educativo.

En Chile, en el momento en que se avanzaba en el establecimiento gradual de la gratuidad en la educación superior, y se proponían esquemas alternativos a los pagos de aranceles y de la enorme deuda contraída por los estudiantes, el panorama se ha abierto recién con el triunfo de la izquierda en la presidencia de la república, que sigue concentrándose en la discusión de una nueva Constitución, y que aún deja en suspenso una salida efectiva a la problemática que se había presentado durante más de una década, acompañada de sendas movilizaciones estudiantiles.

El panorama también es incierto, desde hace tiempo, con los intentos de reforma de la Ley 30 en Colombia, y las movilizaciones universitarias que se han presentado de forma ininterrumpida, que abren un escenario de incertidumbre frente a políticas de corte represivo y de mercado del actual gobierno de Duque, y ante la cercanía de las elecciones nacionales y presidenciales.

En Bolivia, las condiciones de las universidades estuvieron al vilo por un golpe de Estado de factura policial, de altos contenidos racistas, elitistas y de ultraderecha, antidemocrático y retardatario, que echó por la borda las posibilidades de ampliar el acceso a los siempre marginados, de manera especial a los indígenas. En 2020, y a pesar de este clima golpista, las elecciones nacionales volvieron a poner en el poder un régimen progresista que empezó a recuperar los años de democratización que habían sido impulsados por el entonces presidente Evo Morales.

En Brasil, con la llegada del presidente neofascista Bolsonaro, el ambiente es de verdadera crispación y

persecución en contra de las universidades públicas y de sus autoridades electas, y para los profesores el temor se ha extendido de manera inconcebible.

En Ecuador, con la llegada del gobierno de Lenin Moreno y su sucesor el banquero Lasso, la contracción de recursos hacia las universidades públicas ha sido brutal (alrededor del 60%) y se persigue a los universitarios como si todos fueran seguidores absolutos del expresidente Correa, en una lógica de total atraso e ignominia antiintelectual. Esto ha continuado durante 2020 y 2021, con el triunfo electoral del candidato de la derecha, y con ello se está dando continuidad a una política neoliberal en la educación superior, característica de los gobiernos de este corte en la región.

Lo logrado en estos países se fue desvaneciendo en el aire.

Este breve repaso de algunos de los acontecimientos que se han vivido durante la última década en América Latina permite afirmar que lo conseguido en algunos países a favor de cambios de fondo en el sistema universitario puede llegar a desmoronarse de un año para otro, y que esto está provocando conflictos de una mayor envergadura educativa y social, de modo que el panorama que se presenta en la región sigue siendo en extremo convulso.

En unos años más, veremos los resultados de los acontecimientos y cambios que ahora se viven en Chile, en Uruguay, en México, en Argentina, en Bolivia, en Colombia, entre otros, para poder proyectar un escenario distinto que dé certidumbre a los acuerdos y consensos que han sido firmados y asumidos por un importante caudal de universitarios, como ocurrió en Córdoba (Argentina) durante la Conferencia Regional de la UNESCO sobre Educación Superior (CRES-2018), y lo suscrito a nivel de todos los gobiernos para alcanzar las metas de los 17 Objetivos para un Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

## **La construcción de una agenda de transformación para la universidad en América Latina y el Caribe: las conferencias regionales de la UNESCO**

A diferencia de otras partes del mundo, las reuniones regionales organizadas por el Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO (incluyendo la que organizó en su momento su antecesor, el CRESALC, en 1996), las denominadas Conferencias Regionales en Educación Superior (a partir de aquí: CRES), han constituido un referente de la discusión regional y mundial que los universitarios de América Latina y el Caribe han sostenido y defendido, y durante ellas se han posicionado temas de gran relevancia para el presente y el futuro de sus universidades y de las instituciones de educación superior. No existe ningún referente a nivel de otras regiones respecto del interés y de la concentración multitudinaria que han tenido estas reuniones para los universitarios de América Latina y el Caribe. Es por ello que vale la pena abordar su importancia y los procesos sobre los cuales se ha construido una agenda de transformación para la educación superior, que se ha proyectado de manera muy consistente hacia dentro y fuera de la región.

De ello da cuenta el impacto que han tenido las posturas y las declaraciones de estas reuniones regionales en organismos como el Banco Mundial, la OCDE y la misma UNESCO, así como en distintos gobiernos que en su momento tomaron posiciones críticas, o en tantos otros que adoptaron y asumieron de manera explícita los conceptos y planes de acción de las respectivas CRES en sus políticas públicas para la educación superior, así como también se presentaron, en el ámbito de la región, por parte de asociaciones universitarias o de rectores, de grupos locales, nacionales o subregionales, o de iniciativas integracionistas de conglomerados de países, de redes y consejos universitarios de cooperación.

Esto mismo se fue construyendo, de manera muy importante, con la Declaración de la CRES-2008 (celebrada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia), y con las posturas adoptadas por el Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) en la Conferencia Mundial de París de 2009, y también ha empezado a tener amplias repercusiones con los resultados de la CRES-2018 (celebrada en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) y sus distintos pronunciamientos, la que ya constituye un nuevo referente por la cantidad y la calidad de lo que allí se discutió y se acordó, de manera multilateral, regional y mundial.

El contexto general de la educación superior que enmarcó el debate de la CRES-2018 fue distinto, y quizás podría decirse mucho más complejo, que el de las décadas y reuniones anteriores. En este apartado se presenta un breve análisis al respecto, sobre todo para enfatizar la complejidad, la diversidad de la cobertura y del desempeño general de las instituciones de educación superior, pero en particular la condición crítica que se ha alcanzado en los niveles de desigualdad social en el acceso y permanencia, el creciente y desafiante nivel de la privatización y mercantilización de la oferta institucional, los cambios en las políticas de gobierno de algunos países, la creación de nuevas universidades, junto con la tendencia de generación de innovaciones académicas altamente relevantes, frente a un mar de obsolescencia en los procesos de formación tradicionales, como un conjunto de aspectos que dan cuenta de que en las universidades, sobre todo públicas, algo se está moviendo y lo está haciendo en condiciones altamente críticas e inestables.

## **La CRES-2018**

De acuerdo con los organizadores, esta CRES alcanzó una capacidad de convocatoria que reunió a alrededor de 12.000 universitarios (teniendo en cuenta los asistentes presenciales

y los virtuales), entre los que se destacó un nutrido grupo de académicos, rectores, estudiantes y todo tipo de autoridades de la educación superior, de una muy representativa muestra de redes y asociaciones tanto de instituciones de educación superior públicas como privadas, de organismos subregionales y regionales, además de la presencia de representantes de distintos organismos internacionales y multilaterales.

Vale la pena destacar, en comparación con la CRES de Cartagena de 2008, la presencia y participación de grupos indígenas y la fuerte defensa de la interculturalidad en la vida académica de las universidades.

Otro aspecto que debe resaltarse es el mayor número de eventos preparatorios que fueron realizados antes de la celebración de la Reunión de Córdoba. En la práctica, la convocatoria despertó un enorme interés en casi toda la región y se organizaron reuniones de trabajo, desde el propio IESALC o desde otros organismos y grupos de trabajo académico, con el fin de ir construyendo la temática central del evento, pero también reuniones celebradas en algún país de la región con distintas convocatorias y actores de forma progresiva, así como de redes o de asociaciones. También se llevaron a cabo reuniones de grupos de científicos de distintas áreas del conocimiento que relacionaron su quehacer con el contexto del debate de la educación superior a nivel local, nacional o regional.

A ello debe agregarse la presencia activa de centros de investigación relacionados con la temática de la educación superior, la destacada presencia del Movimiento Sindical de Trabajadores Universitarios y la de organismos no gubernamentales.

A lo anterior habría que sumar el impacto que alcanzó la reunión de Córdoba en los medios de comunicación. Puede decirse, sin ninguna duda, que ha sido la que mayor cobertura en prensa, radiofónica o televisiva, ha tenido, respecto de las dos anteriores.

Por ello, en el plano de la opinión pública esta CRES-2018 hizo correr tinta desde posturas y editoriales muy diversos y a menudo contrastantes, pero siempre como noticia del día con un alto nivel de cobertura e interés antes y durante la reunión, y debe apuntarse que lo fue tanto por la misma convocatoria y magnitud de la reunión regional, como por el simbolismo y la carga mediática que tuvo el aniversario de los 100 años del movimiento estudiantil y de la autonomía universitaria (1918-2018).

### **La calidad conceptual y programática de la CRES**

En este apartado se destaca la importante contribución teórica y analítica que tuvo esta reunión regional, tanto por los trabajos elaborados previos a ella como por los que se presentaron *in situ*. La referencia con la que se cuenta es que la abundancia, la calidad, el esfuerzo de organismos, universidades, instituciones de educación superior, conferencistas y ponentes fue mucho más prolífica que la CRES-2008 celebrada en Cartagena de Indias. Pero más allá de la calidad y abundancia de los trabajos, hay una notable diferencia: que en 2008 se presentó un documento base a la discusión general, amén de las ponencias y documentos que circularon profusamente durante la reunión. Este documento central fue elaborado por un equipo de trabajo durante 2007 y 2008, bajo la convocatoria de la dirección de IESALC-UNESCO, que trabajó en su sede, en la ciudad de Caracas (Venezuela), y que presentó sus primeros resultados en una reunión de Redes y Asociaciones de Universidades de América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de Brasilia, a principios de 2008.

En Córdoba 2018, se presentaron temáticas de abordaje definidas por IESALC, así como la integración de sus respectivos grupos de trabajo, pero durante las reuniones previas a la Conferencia se expuso un número indeterminado de

ponencias, propuestas, declaraciones, documentos de todo tipo, y en la misma reunión destacaron las publicaciones tanto de IESALC como de otros organismos, como OEI, y no hubo un documento central de referencia.

El contenido de las principales publicaciones (que por lo que se ha señalado no podría en este trabajo siquiera llegar a comprenderse en un porcentaje importante) fue expresado en términos generales en su Declaración Final, en los resúmenes de las mesas de trabajo centrales, en los esbozos del Plan de Acción, todos presentados en la sesión de clausura de la Conferencia, así como en los libros que fueron editados de manera profusa.

La Declaración Final de la CRES-2018, que tiene como apellido “Preámbulo”, es una composición que se compone de tres grandes apartados: a) el de una remembranza histórica e identitaria de la gesta estudiantil de 1918, en donde se articulan algunos de los pasajes más conocidos, pero también de gran fuerza narrativa, del Manifiesto Liminar, retomándolos como propios, para refrendar su vigencia y mostrar de manera explícita su reconocimiento como parte del legado fundamental de la universidad de América Latina y caribeña; b) el posicionamiento de la CRES-2018 respecto de la vigencia de la educación superior como un bien público y un derecho humano y la garantía del subsidio estatal para el buen desempeño de sus actividades, conceptos que, como es bien sabido, fueron el núcleo del posicionamiento de las universidades de la región durante las Conferencias Mundiales sobre Educación Superior, organizadas por la UNESCO en su sede de París, en 1998 y sobre todo en 2009; y c) el posicionamiento crítico respecto de la mercantilización de la educación superior en la región, y en el mundo, que se expresa en las instituciones con fines de lucro y en la venta de servicios educativos como si estos fueron una mercancía cualquiera.

La Declaración de la CRES-2018 no buscaba presentar un análisis de las tendencias de cambio o un diagnóstico de la situación de la educación superior en la región, porque

esto ya estaba difundido y organizado en las mesas temáticas y en los documentos, conferencias y estudios que llenaron las reuniones multitudinarias de esta conferencia. No era este pues el objetivo (como lo quisieron presentar ciertos editorialistas de prensa en algunos países de la región), sino uno meramente declarativo y de posicionamiento histórico, porque se celebraba el centenario del movimiento reformista de Córdoba de 1918, y porque había una suerte de consenso de refrendar los principios que son garantes de la autonomía, la libertad de pensamiento, la conciencia crítica y la lucha de los universitarios.

### **El nuevo escenario y las metas a 2030**

El contexto en el que se desenvuelve el polo más significativo del sistema de educación superior en la región de América Latina y el Caribe -las universidades públicas- hace referencia a un largo periodo de transición de crisis y ciclos breves de recuperación (dentro de un periodo que va de los años ochenta a la fecha), que apuntan a la imagen de una región en donde prevalecen las más difíciles condiciones de desigualdad y pobreza, con rezagos muy pronunciados en todos los órdenes de su gobernabilidad, y aún de altos niveles de obsolescencia y tradicionalismo académico e institucional, con una inversión económica y social en constante contracción y poco sostenida en el tiempo, con una infraestructura pobre en la mayoría de sus casos y que con trabajos se renueva lentamente, si bien de forma obstinada las universidades públicas siguen demandando la ampliación de los recursos que tienen como derecho adquirido.

La globalización de carácter dominante en beneficio de algunas potencias y países, presente como discurso unilateral, impuso nuevas asimetrías y condiciones que, en lugar de potenciar y beneficiar el desenvolvimiento de las capacidades locales de creación y difusión de conocimientos y de

ampliar las posibilidades del desarrollo general con equidad, las condicionó de forma negativa y debilitó.

Con todo esto y el incremento de las tasas brutas de escolarización en educación superior en los países de América Latina y el Caribe, la universalización del nivel terciario sigue siendo un fenómeno ubicado en los países más desarrollados, en donde se mantienen tasas que fluctúan entre el 60 y 70% del grupo escolar correspondiente, a diferencia de América Latina, que tiene una cobertura de entre un 25% y un 40%, con algunas destacadas excepciones, como Cuba. Las tasas de matriculación en el nivel de posgrado tienen indicadores a la baja aún más pronunciados.

Esto repercute de forma considerablemente negativa en las posibilidades de ascenso social, de movilidad laboral y de relación de la ubicación en el trabajo, de los egresados de la educación media, media superior y superior, debido a las disparidades socio-económicas que se reproducen en el sistema educativo.

Es por lo anterior que el crecimiento del número de jóvenes del grupo de edad escolar correspondiente ha ubicado el tema de la universalización y la gratuidad en el acceso como componentes centrales de la nueva agenda de equidad en los sistemas de educación superior, entendido ello como la ampliación consecutiva del grupo de edad correspondiente a los procesos contemporáneos de producción y transferencia de conocimientos, de aprendizajes significativos y saberes múltiples y articulados, con pertinencia, relevancia y calidad social.

Sin embargo, la contracción de los recursos públicos y la privatización de los servicios educativos (por abarcar a una población acotada en correspondencia con sus capacidades de pago) ha minado la capacidad de muchos países para llevar a cabo oleadas de expansión que puedan ir adaptándose a los incrementos de la demanda educativa, sobre todo en su parte pública, aun en la mayoría de los países más grandes y de mayor desarrollo en la región. A ello se agrega la fuga de cerebros, y principalmente las condiciones

de desigualdad con fines de trayectorias educativas continuas y exitosas, que se ven entorpecidas por la desigualdad en el ingreso, la pertenencia a algún grupo indígena, la lengua materna, el género, las distintas discapacidades físicas, u otras también de carácter geográfico y urbano.

Las definiciones de corte neoliberal de muchos gobiernos de América Latina y el Caribe muestran que los cambios, la expansión y el mejoramiento de la calidad y de la innovación de las universidades no han sido dirigidos por el Estado, sino que en muchos casos se han debido sobre todo a iniciativas de las propias instituciones o bien, a definiciones del sector empresarial que buscan responder a los intereses del mercado. Esto se muestra notablemente en el incremento del número de instituciones privadas y del aumento e importancia de los proveedores privados nacionales e internacionales.

Esta situación ha limitado el papel central que juega la educación superior de carácter público, que no puede estar determinada por el mercado ni por el mero gasto privado, puesto que las inversiones sociales impactan de forma directa los niveles de desarrollo y bienestar de la población, pero los mercados laborales no operan de forma directa en la regulación de los perfiles de egreso.

Sin embargo, frente a estos conceptos que fueron dominando la lógica de la organización de la política pública en una gran cantidad de países, también se fue construyendo una estructura conceptual y política alternativa que ha sido motivo de importantes innovaciones y reformas a nivel local y en particular en algunos destacados países, y que ha colocado nuevos componentes en la discusión regional.

Desde esta perspectiva, las universidades no pueden estar al margen de la crítica social a los modelos de desarrollo que favorecen la desigualdad y el bienestar de una absoluta minoría y la destrucción de las condiciones fundamentales de vida y existencia. Es por ello por lo que el Estado, desde su papel de garante de un desarrollo humano con sustentabilidad, debe mantener la exigencia del rigor

académico en la organización de las universidades, sobre todo en tres áreas estratégicas:

- a. respecto de la vida y los derechos para la vida, es decir, en el desarrollo de alternativas para los derechos humanos frente a la mercantilización de la existencia y del control de la intimidad y de la individualidad y la dignidad, la privatización de la salud, el manejo indiscriminado de la manipulación genética, de la alimentación y del futuro de las nuevas generaciones;
- b. de los fundamentos de la organización de la sociedad, del dominio político y de la economía local, nacional, regional o mundial, frente al dominio del pensamiento único, la irreversibilidad de la globalización dominante y excluyente, la pobreza, el hambre y la miseria, la marginalización y la ignorancia, y los enfoques teóricos y metodológicos que la justifican; y
- c. respecto del desarrollo de alternativas para la cooperación, la comunidad, el bien común, los derechos para todos, la inter- y la transculturalidad, la seguridad, la participación ciudadana, su organización y su representación en los gobiernos y los Estados

No obstante, a partir del primer quinquenio del nuevo siglo, la educación en general y en particular la educación superior han vuelto a ser discutidas (después de décadas de abandono relativo y más allá de los discursos de programas formales de determinados gobiernos) como palanca fundamental de un “desarrollo con justicia y equidad”, como mecanismo de igualdad y modernización no excluyente, si bien aún está lejos de traducirse todo ello en indicadores efectivos de mejoramiento social y de “buen vivir”.

De forma desigual, y de nuevo desde la perspectiva de determinados países, nuevas expectativas se han abierto en el periodo político de principios del siglo XXI con la emergencia de gobiernos democráticos en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Ecuador, Venezuela (y ahora también en

México), que representan un manejo distinto de estrategias que se orientan a articular la educación universitaria con la sustentabilidad y la vida democrática, desde la conformación de plataformas de nuevos conocimientos con pertinencia social.

Las condiciones sobre las cuales hay que trabajar y los retos que ello implica son enormes, pero tampoco pueden ser abordados tan solo desde una perspectiva local, de bajo aliento pragmático, ni tampoco elevarse, socialmente hablando, sin *una nueva perspectiva de acuerdos de integración nacional y regional*, articulada a la nueva división internacional de los conocimientos. No se puede caer en los nacionalismos estrechos, porque las instituciones aisladas no sirven como tales para afrontar los grandes retos del futuro.

En síntesis, lo anterior significa que la globalización dominante no ha alcanzado a construir una alternativa adecuada ni socialmente generalizable para sustentar una necesaria y urgente cooperación internacional de las capacidades mundiales, ni para apuntalar un nuevo escenario de sociedad del conocimiento basado en el bienestar general e igualitario. Más bien se ha propiciado lo opuesto: la fragmentación de bloques y nuevos poderes que apuntan a la reconformación del orden mundial, desde la condición de decadencia de la potencia militar y económica más importante, los Estados Unidos. Esto se expresa en una crisis de transición en donde las condiciones para su eventual ruptura y desbordamiento no están debidamente calculadas ni aún comprendidas. Remontar esta situación fundamental acumulada por años es el tema de mayor importancia que deben asumir las políticas públicas de los gobiernos y sociedades de América Latina y el Caribe.

La realidad de la educación superior en estas condiciones y desde nuestra región debe ser, entonces, abordada desde su complejidad, pero también desde las posibilidades de su salida de tales condiciones, siempre y cuando esto significa volver a darles a las universidades públicas el papel

que les corresponde, tanto en sus aspectos de formación como en los de su responsabilidad social y de desarrollo.

A diferencia de lo que ocurre en otras latitudes del planeta, la universidad latinoamericana y caribeña ha construido su particular identidad histórica y presente desde una autonomía institucional integral, un gobierno colegiado y participativo, que mantiene un modelo dominante -con importantes diferencias entre sus países-, el público, y se coloca como una de las pocas instituciones sociales que han asumido de forma recurrente un posicionamiento crítico o se han movilizado de manera constante (sobre todo desde sus principales actores: los estudiantes y sus profesores) ante la barbarie, la injusticia y los excesos autoritarios de los gobiernos o de los ricos y poderosos, así sean locales, nacionales o extranjeros. Pero también se ha movilizado por la defensa del bien público, de la libertad y la igualdad, de los derechos humanos o aun de su misma existencia.

Durante las últimas décadas, la universidad tuvo que enfrentar la velada -y muy a menudo descarada- violación a su autonomía, por la vía de organismos externos de evaluación y acreditación, de la imposición de indicadores que conducían a competir entre sí, para obtener migajas de recursos extraordinarios etiquetados como programas de “calidad y excelencia”, y tuvo que enfrentar la tendencia de una creciente privatización, como ocurre hasta ahora, pero especialmente de mercantilización, que garantizaron en el tiempo trayectorias de reproducción de los intereses de clase y de elites, que no representan los intereses de las mayorías.

El dato es fundamental por no decir extraordinario, dado que se trata de la región que tiene la tasa de participación privada más alta del mundo, aunque se vive en la parte del planeta más desigual e inequitativa.

La universidad pública, a pesar de todo, sigue concentrando la mayor participación de las cohortes de demanda social de ingreso, la que tiene el monopolio de la producción

de nuevos conocimientos y del desarrollo científico y tecnológico, de las innovaciones en la oferta académica tanto al nivel de su *curriculum* como del perfil de egreso, y se mantiene como la institución líder en todos los campos de la difusión de la cultura; además de, por si fuera poco, de los procesos de integración y de internacionalización por su contribución en materia de artículos en revistas científicas, de bibliografía y resguardo del patrimonio histórico y natural de cada país, y de muchas otras cosas más; mientras que las IES privadas apenas alcanzan a organizar carreras que saturan el de por sí saturado mercado de profesiones liberales, y escasamente contribuyen, salvo algunas excepciones (no más de 10 IES a nivel regional), al conocimiento del país o del mundo.

Durante las últimas dos décadas, la universidad pública en la región ha impulsado los principales cambios estructurales relacionados con sus plataformas de articulación en redes y asociaciones, en sus procesos de regionalización e integración, en sus *curricula*, en la orientación de su investigación y de innovación científica y tecnológica, y ha impulsado lo mejor de su quehacer en el campo de la producción de nuevos conocimientos, a pesar del evidente retraso comparativo respecto de los indicadores mundiales de referencia.

La presentación de una opción alternativa se ubica en un marco de urgente necesidad, puesto que no existe mucho tiempo para que los gobiernos y los principales actores y sectores relacionados e involucrados puedan llevarla a cabo. Los costos de la ignorancia, de atraso tecnológico y científico, el rezago y la inequidad social se traducirán muy pronto en condiciones de riesgo y de una verdadera catástrofe social y económica. Se trata, por ello, de una tarea que debe ser asumida con responsabilidad y urgencia por la actual generación... Para la que sigue, los problemas serán otros.

## Las metas de los ODS

A partir de la secuencia de crisis políticas y económicas cíclicas que se han vivido durante este siglo, la profundización de la pobreza, las inhumanas migraciones masivas y la extensión de los niveles de desigualdad globales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tuvo que reconocer el fracaso de sus denominadas Metas del Milenio, así como la UNESCO respecto de su programa prioritario de Educación para Todos, cuando entre 2005 y 2010 las condiciones educativas en el mundo, más allá de lo alcanzado en los países más desarrollados y en algunas potencias emergentes, sobre todo Asia Pacífico, podrían calificarse como fallidas por múltiples razones, entre otras por la falta de compromisos políticos de muchos gobiernos signatarios de estos programas de convergencia multilateral.

Durante los años 2014 y 2015 fueron redefinidos estos programas y ahora se ha propuesto, como es ampliamente conocido, una nueva agenda global en donde se plantean 17 metas interrelacionadas entre sí, para el logro de *un desarrollo sustentable hacia 2030*.

El tema 4 de los Objetivos para un Desarrollo con Sustentabilidad (ODS, o SDG por sus siglas en inglés) hace referencia a la educación y en estos, por primera vez, se establece que el papel de la educación superior es crucial y estratégico para el logro del conjunto de las metas.

En términos generales, en los ODS se retoman de manera muy amplia los resolutivos de las conferencias regionales sobre educación superior que fueron, como se ha mencionado, defendidos por los universitarios de América Latina y el Caribe, entre los que resaltan: la educación superior como un bien común y un derecho humano universal; lograr su gratuidad; la plena vigencia de la autonomía universitaria; la responsabilidad de las IES en la solución de los más importantes y trascendentes problemas de la sociedad, por la vía de la producción de un conocimiento responsable y de innovación hacia el bienestar de la sociedad;

y el compromiso para erradicar los males de desigualdad, pobreza y medio ambiente que se han reproducido en este siglo de forma absolutamente alarmante.

En relación con la educación superior, la propuesta general de los ODS para 2030 es asegurar el amplio ingreso de la mayoría de la población del grupo de edad correspondiente, con calidad, equidad e inclusividad, desde plataformas de aprendizaje para toda la vida, para todos y todas, con la responsabilidad social de impulsar la investigación y producción del conocimiento desde las universidades, para alcanzar un desarrollo sostenible.

Lo anterior tiene que ver directamente con las funciones sociales que llevan a cabo estas instituciones en el contexto del actual periodo y ante sus enormes desafíos: cambios en la segmentación de los mercados laborales, avances tecnológicos, urbanización, migración, inestabilidad política, degradación ambiental, desastres naturales, competencia por los recursos naturales, cambios demográficos, incremento del desempleo global, persistencia de la pobreza, ampliación de los niveles de inseguridad y amenazas a la paz y la salvaguarda de las personas, particularmente, de manera magnificada, en el contexto de los países menos desarrollados y de algunas de las denominadas economías emergentes.

Este papel de la educación superior en el logro de un desarrollo sustentable plantea, sin embargo, un debate que debe diferenciar el carácter más bien general, retórico y sobre todo formal respecto de las metas propuestas, dado que en la realidad estas no podrán cumplirse de manera sostenida (por lo menos para la mayoría de los países en desarrollo, que son la prioridad marcada por la ONU para ser alcanzadas en el año 2030), tal y como ya se está documentando en los estudios de seguimiento que realiza la misma UNESCO en sus Informes de Seguimiento de la Educación (GEM por sus siglas en inglés), propuestos y definidos en la Declaración de Incheon (septiembre de 2015), desde donde se está monitoreando, anualmente, el desempeño de

los Objetivos para la Educación, así como su relación con el resto de los ODS.

Con la *diversidad desarticulada y la segmentación* de los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe, las metas planteadas en los ODS no podrán ser alcanzadas si no ocurren cambios radicales en las universidades y en las IES, en sus plataformas orgánicas, en su visión de desarrollo social, en la orientación de la producción de sus conocimientos científico-tecnológicos, en su capacidad para innovar y en sus *curricula*, desde definiciones estratégicas de responsabilidad social y de bien común; pero sobre todo si no se logran articular estrategias de acción compartidas con otros actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Con los avances que se lograron durante la pasada década, tal y como se han reseñado con antelación, pero con los cambios gubernamentales hacia regímenes de represión y conculcación de la autonomía universitaria, el panorama en la región es más bien convulso y de mayor incertidumbre respecto de lo que las universidades, incluso un puñado de ellas, pudieran organizar para incidir en el logro de los ODS. El panorama sigue siendo aún muy pobre.

Así, por ejemplo, en el Reporte de Seguimiento de la UNESCO (GEM Report, 2016) se enfatiza que de no ocurrir cambios reales en las actuales tendencias de desarrollo durante los próximos 5 años, será improbable, en la mayoría de los países de la región, que puedan alcanzarse las metas planteadas para 2030, porque ello solo podría lograrse para 2054 (de acuerdo con su análisis de tipo proyectivo) u otras para 2080, por ejemplo las referidas al amplio acceso a la educación secundaria superior y a la educación superior, y esto será casi imposible de conseguir con las tendencias de marginalización de los grupos indígenas, de las personas que viven en las zonas rurales o de los jóvenes en las zonas pobres de las grandes y medianas ciudades.

Reseñando un par de recientes reportes al respecto, también el balance es bastante sombrío. Por ejemplo en el

Sustainable Development Goals Report (2019), de la ONU, se señala que, a nivel mundial, aún 617 millones de niños y adolescentes no alcanzaron el nivel mínimo de competencias en lectura y matemáticas; que 750 millones de adultos están en condición de analfabetismo, de los cuales dos terceras partes son mujeres; que 1 de cada 5 niños de entre 6 y 17 años no asiste a la escuela; y que en América Latina entre 52% y 36% de estos grupos de edades no alcanzan a comprender los estándares básicos de lectura y escritura.

En el Informe de Avance Cuatrienal sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, de la CEPAL (2019), se analiza el contexto mundial, caracterizado como de “hiperglobalización”, que se presenta como muy desfavorable para la existencia y permanencia de democracias estables y para los ODS, en donde: “... el escenario que emerge es de choques mercantilistas, rivalidad hegemónica (en el campo comercial, pero sobre todo en el tecnológico y milita) y menor cooperación para la provisión de bienes públicos globales” (CEPAL, 2019: 28).

En este informe, se enfatiza que el sistema educativo mantiene mecanismos de exclusión y que no ha alcanzado a desarrollar procesos de igualación de oportunidades, porque se han impuesto las limitantes socio-económicas por encima de las acciones afirmativas que se pudieran haber echado a andar en algún tiempo, lo cual “se ve reflejado en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y la eficiencia de la oferta educativa” (CEPAL, 2019: 133). Esto tiene como consecuencias la baja articulación del egreso de técnicos y profesionales en los sectores productivos y, en particular, en el nivel de educación superior. Esta articulación se ve agravada por las altas tasas de inserción temprana de los jóvenes en el mercado laboral y su expulsión del sistema educativo, que reproducen de manera intergeneracional la pobreza y la vulnerabilidad, todo lo cual contradice la meta 8b de los ODS, en la que se insta a “desarrollar y poner

en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el pacto mundial para el empleo de la OIT” (CEPAL, 2019: 140).

Asimismo, se confirma que

la desigualdad por nivel socio-económico es un grave problema de la región. En el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, el Perú y la República Dominicana, las tasas de matriculación son elevadas en el caso de la población más rica (de un 40% a un 75%) y bajas en el de la población más pobre (de un 1% a un 10%) (CEPAL, 2019: 139).

Tal y como ya se había mencionado con antelación.

## Un escenario de contraste

En la práctica, los 17 Objetivos planteados por la ONU son y pueden ser abordados e impulsados por las universidades de América Latina y el Caribe, porque en ellas se desarrollan los conocimientos y los profesionales que se dedican a producir y transferir conocimientos hacia la sociedad en todas las áreas y también en sus articulaciones problemáticas, además de que están organizados con un sentido de transversalidad desde lo educativo. Esto hace que la responsabilidad de las universidades en el logro y avance de estos objetivos haya sido un tema fundamental y de consenso en la CRES-2018, así como en las reuniones que se han venido celebrando después de esta.

En el marco de la agenda internacional que ha proyectado lograr la ONU, con los objetivos y metas a concretar para 2030, se da cuenta de un intento renovado (que contrasta con el modelo de desarrollo predominante de *insustentabilidad global*) que pone el acento en lograr un esfuerzo compartido para la superación de la desigualdad, desde una visión de gran altura que demanda una acción concertada de los Estados y los actores prominentes del cambio,

como las universidades, para alcanzar un nuevo modelo de desarrollo.

Ello se enfoca (a diferencia de esa política nacionalista y cerrada que insiste en que hay un solo país que debe estar por encima de todos los demás, como la que pregona el gobierno de Donald Trump) en una propuesta colectiva y urgente de carácter multidimensional y multinacional de esfuerzos compartidos, bajo el entendimiento de que estos no pueden ni deben ser parciales ni equivalentes, porque son diferenciados de acuerdo con los distintos niveles de desarrollo y brechas de carácter regional o nacional, pero sí con una agenda transversal que no depende del logro de uno o dos objetivos, o de un solo factor (digamos el económico o el tarifario), sino de la concurrencia de los 17 Objetivos, que al ser adoptados por los países miembros, están en relación directa con sus contextos de aplicación.

Para América Latina, por lo que se ve en este horizonte de tiempo, si se pudiera mantener un crecimiento estable del 3% anual respecto del PIB (por el momento, para 2021 solo se proyectaba un crecimiento de entre 0 y 0.5 como media y un máximo de 2% para 2022), la posibilidad de alcanzar los ODS ocurriría si se pudiera avanzar de manera transversal en las metas planteadas en ellos, siempre y cuando se presentaran políticas públicas e institucionales, incluyendo las universitarias, en donde los aspectos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida, la sustentabilidad y la educación fueran una verdadera prioridad.

Desde la perspectiva de los ODS debe destacarse, sin embargo, el esfuerzo que se ha debatido y concretado en la región de sustentar un plan de acción coordinado y compartido, tal y como fue aprobado en la CRES-UNESCO-2018, organizada como se ha mencionado en la Universidad Nacional de Córdoba, en donde se valoró de manera muy positiva que, por primera vez, en el marco de los acuerdos de la ONU y de la UNESCO, las instituciones de educación superior hayan sido incluidas en este tipo de pronunciamientos internacionales, por lo que se acordó avanzar en un

esfuerzo de acciones estratégicas para hacer posible la convergencia de las distintas agendas nacionales, subregionales y regionales, y poder movilizar a las universidades en favor de las metas que se han propuesto en los ODS.<sup>1</sup>

Se considera, por ello, que el nuevo papel global/local de las universidades y las instituciones de educación superior se ha convertido en un tema particular para los ODS, debido a los vínculos de estas con el aprendizaje y su impacto en él, además del desarrollo del conjunto de los sistemas de educación, y que gracias a que la investigación debe estar orientada de manera socialmente responsable, la producción de nuevos conocimientos y la innovación pueden impactar de manera positiva en un escenario de nuevo desarrollo con justicia, equidad y bienestar para todas y todos, desde los desafíos que están presentes.

Estos desafíos incluyen mercados laborales cambiantes, avances tecnológicos, urbanización, migración, inestabilidad política, degradación ambiental, riesgos y desastres naturales, competencia por los recursos naturales, cambios demográficos, aumento del desempleo global, pobreza persistente, creciente inseguridad y amenazas a la paz y la seguridad, retos que son particularmente difíciles en las economías y sociedades subdesarrolladas y emergentes.

Sin embargo, aun contando con una voluntad colectiva y consensuada, el contexto regional presenta problemas complejos para poder alcanzar los ODS, debido a las grandes brechas económicas y sociales existentes y a la creciente desigualdad que se ha profundizado o mantenido en las últimas décadas, y peor aún al impacto de los cambios gubernamentales que se han dado en los últimos años, por ejemplo, por mencionar los más dramáticos y represivos, en Brasil, Bolivia, Ecuador o Colombia.

En el sistema de educación superior, los ODS no podrán alcanzarse si en los próximos diez años las universidades y las instituciones de educación superior no impulsan cambios radicales en su propia organización, visiones y plataformas curriculares; si no promueven la investigación

socialmente responsable y las innovaciones socialmente beneficiosas; si no refuerzan su propia autonomía y se comportan de manera más comprometida para que estas, con su tremendo potencial y legitimidad, puedan influir en otros actores y partes interesadas, a fin de que hagan los mismos esfuerzos y compartan agendas comunes para llegar al escenario 2030. Es por ello significativo que, en el contexto de la región de América Latina y el Caribe, el Informe de Seguimiento de la Educación Global de 2016 haya señalado que algunos gobiernos y autoridades educativas no han podido entender que los ODS educativos estén vinculados a otros objetivos y agendas de desarrollo sostenible.

Además, debe considerarse seriamente que, en la última década, la desigualdad social ha crecido y el acceso a la educación terciaria es peor de lo que era a fines del siglo pasado: el quintil más rico del grupo de edad de 18 a 24 años tiene entre un 50% y un 70% más de probabilidad de ir a la educación superior y completar su grado que el quintil más pobre. Las cifras son peores para las minorías étnicas, las personas de las zonas rurales, las mujeres y para las personas de las zonas urbanas más pobres.

Además, la tendencia actual de mercantilizar la educación superior (tratar a los estudiantes como consumidores) está más extendida en esta región que en otras partes del mundo y tiene un impacto negativo en la ampliación de la participación de las mayorías en el sistema de educación superior.

En términos generales, el Informe Global de Monitoreo Educativo encuentra que el objetivo de lograr que el 72.7% del grupo de edad de 18 a 24 años complete la educación secundaria no será posible sino hasta 2080 y solo si la expansión continúa a un ritmo regular.

Con 22 millones de estudiantes en educación superior, atendidos por 4.200 universidades e instituciones de educación superior (48.2% de ellos en el sector privado), solo el 21.7%, como media, de las personas de 18 a 24 años está accediendo a plazas en la región.

En algunos países –Cuba, Brasil, Venezuela, Argentina, Uruguay y Bolivia– las desigualdades han sido aminoradas o han sido enfrentadas con programas de inclusión educativa de forma positiva, pero en la mayoría de los países el sistema de educación superior se ha mantenido casi estático durante las últimas cuatro décadas, con la misma estructura de gestión, el mismo *curriculum* de estudios estrecho, los altos niveles de desempleo de los graduados y la producción deficiente de la investigación y el rendimiento en la producción de conocimiento y descubrimientos científicos.

El movimiento hacia una mayor responsabilidad social y pensamiento crítico se ha presentado, sobre todo, por los movimientos estudiantiles y, en ocasiones, de académicos y docentes. Esto da cuenta de que para el logro de los ODS y la definición de políticas que garanticen la accesibilidad y la gratuidad desde un combate frontal a la desigualdad, que resulta ser un binomio fundamental a ser resuelto por las políticas de Estado, se requerirá de políticas de gran altura y progresividad de las mismas universidades e IES de la región, para que se sustenten en la acción y participación de los estudiantes como palancas estratégicas que logren realizar rupturas e innovaciones en los tradicionales modelos de enseñanza, *curriculum*, investigación y docencia, con plataformas múltiples de aprendizaje social, con la articulación de novedosas estructuras de gestión de conocimientos y saberes interculturales de gran vigencia y con la inclusión de las temáticas que se presentan en los ODS, tal y como se aprobó en la CRES-2018 ya referida, desde un proceso de construcción de alternativas respecto de las 169 metas propuestas por los 17 ODS para potenciar la *soberanía científica* y orientar sus procesos y resultados a la solución de los más importantes e ingentes problemas de la sociedad, de su prosperidad y *buen vivir*.

## Conclusiones

En términos generales, el balance de una época es que en la región se sigue manteniendo un sistema abigarrado pero desestructurado, diverso pero no complementario, autónomo pero no cooperante, cada vez más complejo pero no por ello más activo y actuante en el desarrollo de una sociedad del conocimiento sustentable y de bienestar para todos.

En este marco de tendencias y cambios, de fracturas y desigualdades, la idea tradicional de una universidad de modelo hegemónico público, con el énfasis en su responsabilidad de tipo “profesionalizante”, con la noción de que su principal tarea consiste en ampliar y garantizar el acceso a este nivel educativo, y con la referencia a esquemas de gestión y organización basados en el cogobierno, la autonomía institucional, el subsidio del Estado y el dominio de una *curricula* de corte liberal y disciplinaria, empezó a dejar de ser el “modelo” predominante en la región.

Para que una reforma educativa y social pueda traducirse en estrategias de transformación adecuadas para América Latina y el Caribe, deben considerarse, por lo menos, tres ámbitos de realización: a) el grado de aceptación y el contexto político para que esta sea comprensiva, nacional y diversa para el periodo al que se hace referencia (2020-2030); b) que comprenda acciones que impacten de forma transversal en el conjunto del sistema educativo formal y no formal; y c) que estén consensuados (con los actores involucrados, y no con una selección de ellos “a modo”) los contenidos del modelo educativo y de país al que se aspira, los mecanismos, fases de diseño, planeación e implantación a través de los cuales ocurrirá el escenario deseable de referencia.

Definir una política pública para el futuro que no tome en cuenta estos mínimos requerimientos de *un constructo* sociopolítico y paradigmático (de organización y gestión de nuevos conocimientos y aprendizajes), implicaría que la universidad se encuentre ubicada en un contrasentido,

porque solo haría referencia al presente y no a lo que se desea obtener en un horizonte de tiempo.

Una reforma en la educación superior que pretenda postularse como pertinente hacia los próximos 15 o 35 años (o que se considera como la plataforma de implosión de un escenario de cambios y transformaciones estructurales) debe contar con una verdadera capacidad de liderazgo para llevarla a cabo, en todos los ámbitos de la educación tanto formal como no formal, pero sobre todo en las instituciones de educación superior y universidades (dado que son estas el pináculo del conjunto del sistema educativo nacional), y sustentar una visión de largo plazo a través de un conjunto articulado de estrategias.

En un horizonte temporal de mediano y largo plazos, se debe apuntar, por tanto, a la conformación de *un sistema integrado y articulado de lo propiamente educativo y académico, humanístico y científico (conocimientos y aprendizajes organizados desde plataformas sociales de inclusión e interculturalidad muy amplias y convergentes en el tiempo)*, que comprenda acciones radicales de transformación de los actuales niveles deficitarios de aprendizaje, en correspondencia con los avances previstos del conocimiento, de la ciencia y la tecnología; del tipo, acceso y características que debe alcanzar la infraestructura universitaria, la nueva gestión y organización de los sistemas curriculares de formación de maestros, directivos, y sobre todo de los estudiantes; así como de los requerimientos de un nuevo desarrollo y de un tipo distinto de sociedad.

Cuando los indicadores y resultados de la educación dan cuenta de que para la gran mayoría de los estudiantes la entrada y salida de la universidad no se traduce en una mejora de sus conocimientos y habilidades de aprendizaje, que se reproducen relaciones sociales y económicas que en su gran mayoría cargan con capitales culturales deficitarios, resulta que se tienen condiciones en extremo difíciles para su ingreso y permanencia en la universidad, y luego para mantenerse estables y en ascenso en un determinado

empleo (a pesar del título o grado educativo alcanzados). Esto que ha sido la pauta que se ha reproducido durante décadas en la región, y que ha generado una profunda desigualdad social y cultural, *sería un verdadero agravio si se mantiene en la perspectiva de una nueva política pública y de futuro. Por ello sería una irracionalidad reproducir los actuales esquemas de acceso y permanencia, de organización de las escuelas y universidades, de los existentes contenidos de aprendizaje, lenguajes, métodos y contenidos, como si para dentro de 10 años todo fuera a seguir siendo igual.*

El punto de partida debe ser el sustentar, como principio, una educación de bien público y social y no una de tipo comercializable, para evitar que esta se convierta en un mero servicio o en una mercancía, y las escuelas en un espacio para el lucro. Para las nuevas generaciones decidir mantener y reproducir un sistema “mixto” (público/y de fines de lucro) como el que existe ahora, en donde la garantía de una educación de “calidad” esté sujeta al cobro de cuotas o pagos por parte de las familias o de los estudiantes, significaría un total retroceso.

Se trata, por el contrario de pensar en *otro* tipo de educación, para sujetos que la demandaran, en otro tipo de sociedad y de Estado. Es el postulado de proponerse construir una nueva política de Estado en el sector que proponga una *educación distinta*.

## **Integración y universidad en América Latina: dinámicas contrapuestas**

La integración en América Latina y el Caribe ha sido un proyecto histórico memorable, que va desde la época de la independencia con la unidad bolivariana, y que también se ha expresado en otros momentos bajo el lema de la unidad regional, el de la idea de una raza cósmica con Vasconcelos,

o con la frase emblemática de la UNAM: “Por mi raza hablará el espíritu”, alrededor del escudo de esta universidad que tiene como fondo a América Latina.

Para finales del siglo XX y durante estas décadas del XXI, se puede constatar el siempre renovado interés por la integración latinoamericana, la cantidad de agencias, organismos, asociaciones, redes, grupos y hasta corrientes académicas y científicas que trabajan de una u otra manera con proyectos de colaboración y de creación de espacios comunes de educación superior, desde una perspectiva unitaria, en una lista que sería interminable, quizás como en ninguna otra región del mundo. Con todo, no obstante, no ha sido posible alcanzar la organización de un espacio común o un solo proyecto de alcance regional, aunque existen iniciativas de este tipo, debido a la prevalencia de las distintas agendas propias y a menudo excluyentes de todos los tipos de organismos existentes, en medio de un discurso de articulación de esfuerzos o de miradas comunes, y de manera más pesada por la tendencia a marcar el interés de las instituciones y de los gobiernos, de los grupos y agencias de cooperación en los modelos que se imponen como dominantes desde el exterior.

Este es el caso de la importancia que se le ha dado al modelo unitario de Europa, tanto de la educación superior como del conocimiento, bajo la forma de iniciativas de tipo eurolatinoamericanistas, o bien de recurrentes asociaciones con proyectos y modelos de internacionalización de afuera hacia adentro, de movilidad o de suscripción de acuerdos multilaterales con la pretensión de insertarse en el “mundo global”.

Así y todo, como se verá en esta sección, debe notarse una influyente y muy activa corriente de pensamiento latinoamericano en las universidades públicas y nacionales de la región a favor de ir avanzando en una cooperación solidaria, tal y como se manifestó en los acuerdos de la

CRES-2008<sup>51</sup> y luego fue refrendado en la CRES-2018,<sup>52</sup> y de articular esfuerzos, valores e intereses con programas de trabajo bilaterales, multilaterales o internacionales que apuesten al desarrollo de una nueva fase de integración regional o subregional.

En la región de ALC, la integración “ha estado siempre en su agenda desde los albores de su independencia y constitución de sus Estados nacionales en la primera mitad del S. XIX conocido como ideario bolivariano y panamericanismo”. No obstante, los idearios integracionistas de los

---

51 “Los participantes en la CRES-2008 situaron la creación de ENLACES (Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior) en el primer orden de prioridades para América Latina: ‘La integración académica latinoamericana y caribeña en una tarea impostergable. Es necesaria para crear el futuro del Continente [...] Tenemos la obligación y la responsabilidad de crear un futuro propio’. Asimismo, en esta Declaración, se definieron las prioridades para avanzar en la constitución de una agenda para este organismo: ‘Es fundamental la constitución de un ENLACES, el cual debe formar parte de la agenda de los gobiernos y los organismos multilaterales de carácter regional. Ello es básico para alcanzar niveles superiores que apunten a aspectos fundamentales de la integración regional: la profundización de su dimensión cultural; el desarrollo de fortalezas académicas que consoliden las perspectivas regionales ante los más acuciantes problemas mundiales; el aprovechamiento de los recursos humanos para crear sinergias en escala regional; la superación de brechas en la disponibilidad de conocimientos y capacidades profesionales y técnicas; la consideración del saber desde el prisma del bienestar colectivo; y la creación de competencias para la conexión orgánica entre el conocimiento académico, el mundo de la producción, el trabajo y la vida social, con actitud humanista y responsabilidad intelectual’” (Declaración de la CRES-2008. Cartagena de Indias, Colombia, 6 de junio de 2008, pp. 6 y 9).

52 En la Declaración Final de este evento, se señala: “La III CRES refrenda los acuerdos alcanzados en las Declaraciones de la Reunión de La Habana (Cuba) de 1996, la Conferencia Mundial de Educación Superior de París (Francia) de 1998 y de la CRES celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en 2008 y reafirma el postulado de la Educación Superior como un bien público y social, un derecho humano y universal, y un deber de los Estados. Estos principios se fundan en la convicción profunda de que el acceso, el uso y la democratización del conocimiento es un bien social, colectivo y estratégico, esencial para poder garantizar los derechos humanos básicos e imprescindibles para el buen vivir de nuestros pueblos, la construcción de una ciudadanía plena, la emancipación social y la integración regional solidaria latinoamericana y caribeña” (CRES-2018, Córdoba, Argentina, 14 de junio de 2018).

independentistas se fueron diluyendo con la conformación de los Estados nacionales, y en las universidades, con el movimiento por la autonomía de 1918 (Córdoba, Argentina, y sus repercusiones en varios países y universidades [Didriksson, 2018]), su arraigo nacional y aun institucional predominan por encima de cualquier intento de vinculación regional o subregional, más allá de los intentos estudiantiles por converger en principios e ideologías, o los más bien formales convenios bilaterales entre algunas universidades para fines de colaboración específica hasta bien entrado el siglo XX.

Es a partir de entonces, surgen distintos organismos (OEA, 1948), y algunos que proclaman la integración (MERCOSUR, AEC, SICA, CARICOM, UNASUR, ALBA, CELAC, entre otros), en donde la cooperación educativa es transversal a sus objetivos y principios (OEA, 1948: 131).

Al nivel de la cooperación universitaria regional, los casos originarios y de referente histórico son: la UDUAL (1949), el Convenio Andrés Bello (1970) y la OUI (1979). Luego, con la influencia del Proceso Bolonia (Bruner, 2008: 119-145), la concepción de un Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, con la iniciativa de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, impulsado por la SEGIB, la OEI y el CUIB (Taborda, 2014: 132), para mediados de los años setenta y hasta los noventa.

Los obstáculos se concentran en la realidad de la universidad en la región, sus condiciones de desigualdad y segmentación, tanto como las particulares agendas de cada grupo, organismo o asociación, se interponen de manera constante para dar pie a la posibilidad de poner en marcha planes de acción comunes y compartidos en el tiempo. Entre estos obstáculos, vale mencionar las asimetrías entre los sistemas universitarios, los tamaños y las prioridades de cada universidad, sus disparidades en términos de infraestructura, calidad y desempeño institucional, sus recursos disponibles para echar a andar acuerdos unitarios, y hasta las distintas maneras como se reglamentan e instrumentan

las formas de gobierno, sus normas generales y particulares, y la propia legislación nacional, que llega a ser una condición a menudo insuperable para impulsar acuerdos de equivalencias en el caso de la movilidad de estudiantes por las diferencias entre la manera como se califican y acumulan los créditos académicos, los distintos ciclos escolares, las reglas nacionales para el otorgamiento de títulos y grados, o las restricciones para la transferencia de conocimientos, de la propiedad intelectual o las patentes, que constriñen la colaboración entre grupos o miembros individuales de los cuerpos académicos para la realización de estancias de investigación, el desarrollo de programas de posgrado conjuntos o la integración en redes que puedan ser valoradas con los mismos criterios con los que se evalúan las trayectorias académicas y de investigación en las universidades o en los países. Sin embargo y a pesar de todo ello, se ha alcanzado a consolidar mecanismos subregionales y multilaterales que ofrecen un panorama optimista respecto de la potencialidad que tendría un frente y una agenda unitaria de integración, que pudiera nuclear las experiencias logradas a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe.

Como tendencia principal, los procesos de integración han estado deshilvanados y se han enfrentado a modelos y perspectivas de gobierno y de organismos muy variados. Como señala, por ejemplo, Daniela Perrotta: “La creación, el estudio y la evaluación de esquemas de integración regional ha estado influenciada por dos modelos que adquirieron estatus distinguidos: el europeo y el regionalismo nuevo o abierto”. El uno definido por el proyecto de la UE y el otro por los organismos financieros internacionales (Perrotta, 2018: 10).

Mientras en el primero la nota distintiva versó en la cesión de soberanía en diversas agendas de política pública, el segundo se concentró en la regulación del comercio internacional para promover la liberalización de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas (Perrotta, 2018).

De modo que en ambas la construcción de la integración se sustenta en “redes centrales y periféricas de producción del conocimiento, conforme a la actual geopolítica del conocimiento” (Perrotta, 2018: 11).

En este sentido, para la autora, las formulaciones realizadas desde una perspectiva latinoamericanista han mantenido su carácter periférico y su escasa visibilidad (Perrotta, 2018), pero que se han mantenido presentes en el campo de los estudios de “nueva regionalización”.

Durante los noventa: “La construcción de regiones obtiene renovada popularidad como parte de las discusiones sobre la supuesta pérdida de centralidad de los Estados en este nuevo orden -en detrimento de otros actores de actuación global con capacidad de incidencia y de organización transnacional-.

Dos debates marcan la readecuación de los postulados de la integración: “globalización versus regionalización, por un lado, multilateralismo versus regionalismo, por el otro. En el marco de este último, las experiencias históricas de construcción de regiones se resignifican a partir de la noción de olas de regionalismo, indicando como viejo/cerrado a los acuerdos regionales creados en la década de 1960 para diferenciarlos de los nuevos/abiertos que se encontraban en formación. La categoría integración es reemplazada por la de regionalismo” (Perrotta, 2018: 15).

El modelo de regionalismo de Europa, a partir de 2010, entra en crisis y se enfatiza el desarrollo del “regionalismo comparado” (Perrotta, 2018: 16), en donde se valoran los procesos tanto globales como locales, bajo estudios paralelos.

Desde la perspectiva de AL,

con la recuperación y visibilización de los aportes latinoamericanos y latinoamericanistas se afirma un pensamiento latinoamericano para la integración entendido como el conjunto de ideas sistematizadas sobre los procesos de construcción de región, unionismo e integración y las dimensiones asociadas

a éstos en América Latina, cualesquiera fueran los límites difusos que esta arena política representa (Perrotta, 2018: 19).

Estos avances han sido fruto de organizaciones y redes académicas regionales muy relacionadas con temáticas afines y con la presencia de un componente de transferencia de conocimientos de bien público, de un esquema de cooperación horizontal y de una arraigada tendencia teórica e ideológica de solidaridad mutua y latinoamericanista.

Esto se ha hecho notar, por ejemplo, con la comparación de índices de publicaciones indexadas, en donde a pesar de que es notable la subrepresentación de la región en el ámbito de la producción de conocimientos a nivel mundial, aun con una importante presencia de artículos más bien relacionados a temáticas de académicos con estudios en el extranjero y con temas también relacionadas con problemas de afuera de la región como principales (Perrotta, 2018: 27), se tiene una producción endógena que ha buscado contribuir a temas que sean de interés para la toma de decisiones en los diferentes ámbitos de los países, o que la importancia de la publicación llegue a ser un referente relacionado con las problemáticas ingentes de la región.

Con todo, la integración desde las universidades, la academia o la ciencia y la tecnología ha sido más bien entendida y difundida desde la lógica de los organismos que la pretendían desde su inserción con el exterior:

Así, los mismos organismos regionales que postularon la integración de los sesenta -como CEPAL o BID-INTAL- junto a los de la renovada estructura del orden económico mundial promovieron la firma de los acuerdos de regionalismo abierto a modo de inserción internacional competitiva en el nuevo marco multilateral y así cristalizar el proceso de reforma estructural por medio de un cerrojo jurídico-institucional (Perrotta, 2018: 27).

En contraste, la UNESCO, entendida como un organismo que se ha legitimado desde las propias universidades, ha

influido de manera muy importante, como se ha señalado más arriba, para sustentar una integración distinta.

Como se ha mencionado, con las propuestas que fueron formuladas en la CRES-2008, se fue configurando un proceso de “internacionalización solidaria”,

que recogió las experiencias previas de integración regional de la ciencia y la universidad ensayadas y reconfiguradas a lo largo del tiempo y se postuló como una propuesta estratégica deseable destinada a balancear y/o amortiguar las presiones del modelo hegemónico, de corte mercantilista, elitista e ideado a partir de metas vinculadas a la productividad y el posicionamiento geopolítico de países y regiones en el marco de contextos radicalmente diferentes al latinoamericano (Perrotta, 2018: 11).

Esto se oponía al *mainstream* de una internacionalización competitiva y con fines de ganancia, por lo que la integración de ALC estuvo más bien relacionada con los principios de bien público, soberanía y autonomía, autogobierno y sobre todo de beneficio y desarrollo de un modelo endógeno y sustentable, desde el plano de la producción y transferencia de nuevos conocimientos con responsabilidad social (Perrotta, 2019).

Desde otras perspectivas integracionistas, uno de los ejes de desarrollo de los estudios comparados en AL fue el monitoreo de políticas públicas e institucionales (evaluación, financiamiento, internacionalización), simultáneamente en varios países:

A partir de los 90, la UNESCO y sus antenas regionales en América Latina (IESALC u OREALC), el BID, la OCDE y el Banco Mundial expidieron un número ingente de contratos a especialistas para que evalúen programas similares implementados en distintos países de la región. También los mecanismos de cooperación educativa derivados de tratados comerciales (TLC o MERCOSUR educativo) o los proyectos ALFA entre la Unión Europea y América Latina convocaron a expertos a

integrar balances vía estudios de caso y emitir recomendaciones (CLACSO, 2020).

Desde este panorama, se fueron impulsado redes, como GUNI, asociaciones internacionales de universidades (UAIP, UDUAL), instituciones (latinoamericanas con cobertura regional [FLACSO y CLACSO]) y observatorios regionales especializados: el IESALC en respuesta a los acuerdos de la II Conferencia Mundial sobre Educación Superior (2009) creó 4 observatorios regionales, y se crearon fundaciones, ONG y agencias de cooperación (Didou, 2020: 89).

Entre las redes y asociaciones de integración que se han ubicado en ALC, están: COLUMBUS, UDUAL, UAGM, CINDA, la Red de Macrouiversidades de ALC, la Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la ES (RIACES). Otros considerables esfuerzos son: el sistema ARCO-SUR del MERCOSUR, del que forman parte Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile desde 2008, para la evaluación y acreditación de carreras universitarias. En 2012, se creó el Observatorio Nacional de Internacionalización de la Educación Superior Universitaria (Argentina), en el marco del Observatorio de Movilidades Académicas y Científicas -OBSMAC- del IESALC (Fernández, 2016: 18-19).

En este espectro, quizás el más ambicioso proyecto que se ha presentado de unidad de carácter iberoamericanista, con una fuerte influencia de la experiencia del Área Europea de Educación Superior, es el de la creación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, que a pesar de contar con el respaldo de jefes y representantes de los distintos Estados de ALC y de España y Portugal, no ha podido cuajar más allá de las muy relevantes declaraciones y de algunas iniciativas, que no han sido apreciadas como propias o asumidas como estratégicas para la integración regional de tipo solidaria y colaborativa.<sup>53</sup> En el espectro del impulso al

---

<sup>53</sup> “El espacio del conocimiento ya es un espacio de mercado y este espacio es un espacio global que entra en contradicción con el abordaje de sus pro-

Espacio Iberoamericano del Conocimiento, las iniciativas más recientes se han concentrado en la movilidad académica, con 3 convocatorias: el Proyecto de Movilidad de Docentes Paulo Freire, el Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA), el Programa Cumbre Pablo Neruda.

La tendencia dominante, entonces, que prevalece en la región se puede concentrar en un enfoque que considera la educación superior como un servicio más, con la contracción de la inversión pública y que busca expandir la privatización y la internacionalización de los sistemas de educación superior.<sup>54</sup>

---

blemas y soluciones desde una óptica más próxima, aquella que algunos autores han caracterizado como 'glonacal', pero cuya solución para los problemas planteados en muy raras ocasiones toma la perspectiva de lo local, regional o nacional" (Justo Cuño Bonito. "El Espacio Iberoamericano del Conocimiento en la Perspectiva de Transformación de la Universidad en una Microuniversidad". *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 21, N.º 32 (2019), p. 5).

<sup>54</sup> "Según un estudio de la National Foundation for American Policy el 50% de los unicornios del país, es decir, las empresas valoradas en más de mil millones de dólares cuentan con al menos un inmigrante entre sus fundadores: el 42% de la plantilla de Twitter es extranjera mientras que en Facebook ese porcentaje es de un 28.6%; para Google 28.28%, Intel cuenta con un 20.3% y Apple con un 10.4%. De acuerdo con un informe elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS por sus siglas en inglés) en mayo de este año había en ese país 1.379.370 estudiantes extranjeros, de los cuales 194.635 pertenecen a programas de intercambio. China encabeza la lista con amplia diferencia con aproximadamente 325.000 alumnos, de los cuales alrededor de 130.000 cursan estudios de licenciatura y más de 100.000 realizan maestrías. El número total de estudiantes procedentes de América Latina es de 79.522, de los cuales 58.875 están matriculados en programas de educación superior. En su reporte, el DHS destaca que entre mayo de 2016 y mayo de 2017 fueron los alumnos de América del Sur los que más aumentaron en número en Estados Unidos: 6.5%" (p. 10). A nivel intencional el crecimiento de estudiantes que salen al extranjero es exponencial: 4.5 millones en 2012.

## Bolonia y el Espacio Iberoamericano

Siendo el Proceso Bolonia considerado como el más importante desde el pasado siglo en términos de los cambios en la educación superior europea, su influencia en otras regiones ha tenido un impacto considerable (Triana, 2010: 601-611). Sin embargo, como se ha demostrado, la imitación del proceso dista de ser factible en ALC, y aún muy distante de la realidad (Triana, 2010: 606). A pesar de ello, hubo intentos para promoverlo en la región, como entre 2004 y 2006, con el Proyecto Tuning-América Latina para intercambiar información y promover la cooperación entre Europa y ALC entre las IES y mejorar su calidad, transparencia y efectividad (Triana, 2010). Un total de 62 instituciones de 18 países fueron parte de este proyecto, que buscó hacer coincidir los programas de Bolonia en 4 líneas: la definición de competencias vinculadas a las calificaciones, la renovación de enfoques sobre la educación, aprendizaje y evaluación, el establecimiento de créditos académicos y programas de aseguramiento de la calidad.

Otro similar fue el Proyecto PROFLEX (The Flexible Professional in the Knowledge Society), relacionado con IESALC y el proyecto ALFA, y luego con el impulso a Espacio Iberoamericano del Conocimiento y la implantación de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación (RIACES). Estos proyectos han ido de arriba abajo, y no han podido desarrollarse, aunque la tendencia a implantar modelos de evaluación y acreditación vía empresas sí logró expandirse en la región, así como las universidades proveedoras de servicios de educación a distancia, sobre todo españolas y estadounidenses, lo cual, considera el autor, se asemeja a los programas implantados en Europa (Triana, 2010).

En el aspecto de la movilidad estudiantil y los programas de intercambio y cooperación, destaca el MERCOSUR educativo y el CSUCA en Centroamérica, en particular en los estudios de posgrado (Triana, 2010).

El más ambicioso ha sido, sin embargo, el de la creación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, que es lo que más se asemeja al Área de ES de Europa, desde su perspectiva integracionista y regional, con acuerdos de los jefes de gobierno y de Estado, suscritos en diferentes cumbres, impulsados por la SEGIB de España, el Consejo Iberoamericano Universitario (CUIB) y la OEI.

Asimismo, en relación con el Proyecto Bolonia, en noviembre de 2000 fue creado el Espacio Unión Europea/América Latina y el Caribe (UEALC/ALCUE) con la presencia de 48 ministros de educación que firmaron la Declaración de París, con el objetivo de llegar a constituir el mayor espacio universitario del mundo: el Espacio Común de Enseñanza Superior (ALCUE). De ello surgieron dos proyectos: el Proyecto ALFA-Tuning América Latina y el Proyecto 6x4 (Triana, 2010: 133), este último convocó a 120 universitarios de 11 países y trabajó sobre 6 profesiones en 4 ejes. Mientras que el ALFA se propuso condiciones en lo referido a la provisión de títulos y de los conocimientos, habilidades y niveles de comprensión de los egresados certificados, identificar e intercambiar información sobre competencias y destrezas, y mejorar la colaboración entre instituciones de educación superior para el mejoramiento de la calidad, efectividad y transparencia.

En el caso del MERCOSUR, se busca la promoción de programas a escala regional y la reformulación de las prioridades en materia de integración educativa. Respecto del desarrollo de la movilidad y la acreditación para la cooperación internacional universitaria, logros como el MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR) y el MARCA (Programa de Movilidad Académica Regional para los cursos acreditados por el MEXA) dan cuenta del MERCOSUR educativo.

Así, en términos generales, se debe valorar el proceso de integración desde su conjunto, en donde se han impuesto tendencias por encima de las posibilidades de una integración solidaria y alternativa.

## La larga transición

La pandemia también ha bloqueado las iniciativas de integración en todo el mundo, y ha fortalecido el nacionalismo conservador, dentro de una crisis global multisistémica.

Poco sobrevive de la progresión de las iniciativas de integración regional latinoamericana, ya sean tratados y acuerdos o foros políticos de coordinación, del periodo desarrollista donde primaba una relativa orientación “endógena”. De las iniciativas recientes, aquellas de corte más ideológico, el ALBA se ha visto reducido a su mínima expresión, por la caída y crisis de casi todos los gobiernos bolivarianos, y con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en México y las crisis internas de algunos países la Alianza del Pacífico perdió velocidad. Por otra parte, la alguna vez amplia Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) prácticamente se disolvió en 2018 con la retirada de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. En cuanto al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), quizás la iniciativa más consistente y consolidada, sigue vigente en sus tratados, pero ha perdido dinamismo y proyección, primero por la crisis de Venezuela, y luego por la orientación ultranacionalista y pronorteamericana del nuevo gobierno brasileño que además no congenia con la actual orientación del gobierno argentino, dejando este acuerdo más bien a la deriva ante la incertidumbre global (Sanzana, 2020: 4).

Frente al déficit de la integración política se ha constreñido la integración regional, como se presenta en el PARLATINO o en la CELAC, y de otros organismos que más bien operan en contra de Venezuela, pero cuyas acciones no han logrado aglutinar al grueso de los países de la región.

Otro impedimento a la integración y la unidad de ALC se ha dado por la firma de tratados de libre comercio, con los proyectos neoliberales de tipo extractivista, y sobre todo con los acuerdos comerciales y económicos con potencias como EE.UU., China o Europa, lo que ha vulnerado la

soberanía a favor de las empresas transnacionales (Sanzana, 2020: 5).

Además de la pandemia: “Las severas desigualdades socio-económicas y etno-territoriales de las sociedades latinoamericanas, unidas a la alta polarización, fragmentación y crisis de los gobiernos y sistemas políticos, acerca los escenarios de inestabilidad política” (*idem*).

La tendencia ha sido, frente a la opinión pública, “una preferencia de los gobiernos por impulsar una integración negativa, orientada a la eliminación de barreras para la liberalización comercial, en lugar de una integración positiva, centrada en el diseño de políticas comunes e instituciones” (Morales, 2020: 8). Siempre la lógica del pragmatismo.

Los procesos de cambio en la educación superior han estado marcados, desde los años ochenta, por la “convergencia de políticas, aunque no necesariamente de coordinación entre los gobiernos”. El concepto de convergencia significa que los sistemas de educación superior “son gobernados en forma creciente por presiones, procedimientos y patrones organizacionales similares”, como los de los organismos internacionales, la transnacionalización, la educación virtual o la comparabilidad, como el referente del Proceso Bolonia (Morales, 2020: 54).

Se trata de una “convergencia” que no implica uniformidad total, pero sí de comparabilidad, como es el caso también de la “americanización” de los modelos (Cambours, 2020). De este modo, se ha ido configurando un espacio diverso pero dinámico de iniciativas, programas, proyectos, redes y asociaciones que trabajan de manera permanente y conjunta en todos los ámbitos del conocimiento, de las relaciones interuniversitarias, y que establecen pautas de colaboración que han logrado impulsar programas de gran calado, como en el MERCOSUR, en Centroamérica, entre las macrouiversidades públicas, y han impulsado amplios programas de movilidad, de transferencia de conocimientos y tecnologías, y establecido mecanismos estables en distintos campos y actividades. La lista es larga y los tipos y niveles de la asociatividad son variables y abundantes.



## Conclusiones y propuestas generales

Los espejos se proyectan y se asemejan, pero también se distorsionan por su tamaño, por su convexidad, por su tiempo y por el espacio que ocupan, si bien siempre están reflejando lo que se les pone enfrente o hasta lo que no existe.

Los modelos de universidad, tanto por países como por regiones, se buscan y se asemejan, pero siempre están definidos por sus contextos y sus perspectivas de desarrollo y de sociedad. Hacer un paneo de estos modelos y tener apreciaciones de comparación resulta ahora casi inevitable, por la imbricación que se presenta entre ellos, por sus diferencias y por sus marcadas similitudes. La universidad siempre será la misma, en donde sea. Pero será y es, también, una institución que responde, resiste o se adecúa a los distintos contextos de su ubicación.

El Modelo Bolonia no está demostrando resultados a nivel de sus transferencias internacionales, cuando en los contextos locales y nacionales los discursos y políticas, prioridades y prácticas difieren de sus postulados, y no hay una linealidad en su aplicación. Tampoco hay otros modelos que se puedan emular, ni el asiático, ni aun el de capitalismo académico. Aparecen como extraños frente a una imagen cóncava, frente a lo que no es posible imaginar que se es uno.

Urge, por ello, pensar un modelo de integración y de transformación con mirada propia. Esto es lo que se avanza en el siguiente tramo de este trabajo.

## Visión y estrategias de cambio para la universidad de América Latina y el Caribe

La corresponsabilidad de la universidad respecto de lo señalado con antelación tiene un doble propósito analítico: demostrar que es posible revertir un escenario como el que se vive, de atraso y falta de participación activa de las universidades públicas como actores centrales de un proceso de cambio, para plantear un escenario alternativo que busque de forma explícita y comprometida que el conocimiento y la innovación sean considerados como un bien público e instrumentos estratégicos para combatir la pobreza y la desigualdad, con el propósito de superar el rezago estructural de la deuda social en educación, e impulsar la democratización y la mayor participación de la sociedad civil desde políticas de Estado de amplio beneficio para la población.

La *visión* de un sistema de educación superior y universitario, tanto a nivel nacional como regional, para cubrir un periodo como el señalado, debe tener los siguientes componentes.

La educación superior debe pasar a constituir un sistema articulado entre sí, diversificado, cooperativo y complementario respecto del conjunto de los procesos de aprendizaje, producción y transferencia de conocimientos y desarrollo del talento nacional y regional; tendrá concurrencia con los referentes regionales e internacionales relacionados con los anteriores aspectos desde la perspectiva de la autonomía de las instituciones de educación superior y universidades, de su pertinencia, de su calidad y de la responsabilidad social que asume frente a la sociedad, al ser parte del sector que genera y difunde un valor social fundamental, como es el educativo al más alto nivel posible, para alcanzar los objetivos de una sociedad que privilegia la felicidad y el bienestar de los ciudadanos con identidad, equidad y progreso para todos.

Las funciones fundamentales de este sistema deben ser:  
a) la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia,

de la técnica y de la cultura; b) la preparación para el ejercicio de las actividades profesionales que exijan la aplicación específica de conocimientos, lenguajes y métodos para la creación científica y artística; c) la investigación y la innovación para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de las humanidades y de las ciencias sociales, del arte y la cultura tanto nacional como de las comunidades y pueblos originales; d) la extensión y difusión de la cultura universitaria.

Este sistema de educación superior deberá estar regulado y evaluado de forma constante, bajo la dimensión y la visión del Estado (con las orientaciones, estrategias y objetivos del gobierno), para que, desde la plena libertad académica, su autonomía institucional y la diversidad de modelos que lo conforman pueda responder a las demandas de la sociedad en la que se desenvuelve y sea influida por una perspectiva dinámica, prospectiva y responsable.

Los fines educativos, de aprendizaje y conocimientos de bien público que se proponen en la reglamentación que le da vigencia a un sistema articulado e interactivo de educación superior son prioritarios, frente a otro tipo cualquiera de exigencias derivadas del mercado, del logro de intereses particulares o de lucro, y frente a modelos del exterior que pudieran ser concebidos como estándares de alto nivel.

El régimen académico que rige la implantación de los cambios en la educación superior que aquí se proponen busca elevar la calidad y la importancia de la formación profesional y técnica, los estudios de grado (o de licenciatura), los de posgrado y/o PhD, de tal manera que puedan ser complementarios, articulados pedagógicamente y coadyuvantes a una formación integral del estudiante, sólida como ciudadano, plena como ser humano, y permanente para garantizar que sus capacidades y conocimientos alcanzados durante los distintos tramos de la escolaridad puedan ser elevados y perfeccionados de forma constante a lo largo de su vida.

Este régimen académico debe enfatizar los saberes, cultura, capacidades y conocimientos que permitan que el

estudiante adquiera aprendizajes significativos para el saber cómo (*learning to know*) realizar el ejercicio de una profesión determinada y una sólida formación disciplinaria, trans- e interdisciplinaria, que le permita seguir aprendiendo durante su ejercicio profesional; un aprendizaje que permita el pleno desarrollo de su persona (*learning to be*), de su cultura, de su capacidad estética y humanística, de su capacidad para comprender el mundo en el que vive y participa y, de manera holística, que le permita desarrollar plenamente sus capacidades de comunicación, de crítica social, de relación social, de movilidad económica y bienestar con un sentido ético, solidario y transcultural. En síntesis, un aprendizaje genérico que le haga posible construir conocimientos y soluciones para enfrentar los problemas por venir (*learning to become*).

El régimen académico de este sistema de educación superior, se organizará para alcanzar grados de complementariedad a nivel regional, en sus primeros niveles (para el ámbito del grado -o licenciatura- y para los estudios técnicos superiores) en cuatro años; contará con dos años más de formación para la realización de una maestría, y con 3 o 4 años más para continuar su formación como investigador para alcanzar el PhD o el doctorado. Este esquema podrá ser llevado a cabo de forma flexible y/o en tiempos definidos, en una institución o en varias, en correspondencia con las posibilidades de la movilidad académica que se vayan alcanzando.

Toda institución registrada como de educación superior y/o universitaria podrá organizar programas de estudio desde el plano de su autonomía, su pertinencia y su responsabilidad social, los cuales serán evaluados de manera permanente (una vez aprobados, dentro de rangos de entre 3 y 5 años) con procedimientos ágiles y expeditos (que se centren en lo esencial del *curriculum* y con el menor papeleo posible) contando con la voz y la voluntad de las comunidades académicas (pares) para autorizar su aplicación y durante determinado tiempo.

Este régimen académico deberá estar centrado en el logro de aprendizajes significativos en el estudiante y en la capacidad de los cuerpos colegiados y de docentes e investigadores para organizar múltiples ambientes de aprendizaje, con el fin de aprovechar la experiencia y el talento del profesor-investigador y de sus equipos de trabajo colegiados para apoyar al estudiante, y que le permitan organizar, construir y resolver problemas y retos cognitivos (reconociendo sus diferentes necesidades, intereses y aspiraciones) para que desarrolle todo su potencial, tanto en lo personal como en lo académico, y pueda expresarlo en conocimientos, saberes y competencias genéricas y específicas homologables y compartidas.

El tiempo del aprendizaje, por ello, será más intenso; se organizará el aprendizaje de lo imprescindible, de lo esencial, pero el estudiante podrá aprender más y mejor porque la selección de contenidos, métodos, lenguajes y técnicas que se distribuirán a lo largo y ancho de la *curricula* no estará determinada por la información que debe reconocerse o memorizarse, sino por la cantidad justa de saberes y por la capacidad para adquirir los procedimientos intelectuales (métodos, lenguajes y capacidades) y prácticos, para seguir aprendiendo (en correspondencia con lo que en su vida futura requiera y necesite) de forma activa como egresado, tanto para su desempeño laboral como para el pleno ejercicio de su ciudadanía, de su identidad y responsabilidad como parte de un sector crucial del país para la producción y transferencia de nuevos conocimientos. En este sentido adquiere particular importancia alcanzar el mayor grado de autonomía en el trabajo intelectual y práctico del alumno, desde la orientación y experiencia de sus profesores.

En este régimen académico deberá evitarse mantener o reproducir el esquema de fragmentación de conocimientos en disciplinas estancas e inamovibles, tanto como que esto se refleje en la organización y gestión de la investigación y de la docencia universitaria, y deberá propiciarse la gestión de conocimientos de frontera y una formación para lo

largo de la vida. La universidad y las instituciones de tercer y cuarto grados deben brindar títulos que permitan la formación de un horizonte cultural, técnico y ciudadano muy amplios entre los estudiantes, que pueda ser completada durante toda la vida, y debe evitar reproducir las formaciones estrechas dirigidas a un conocimiento e información para cierto tiempo y espacio, y junto con ello la proliferación de títulos que no garantizan el sentido de la propuesta que se realiza. Se requiere detener la fragmentación del saber, y hacer proliferar la integración y articulación de los conocimientos.

Ante ello resulta relevante definir con toda claridad el tipo, carácter y alcance de la formación continua de las IES, de tal manera que puedan organizarse espacios de aprendizaje de actualización, reeducación permanentes y producción de conocimientos (i.e. posdoctorados) de alta calidad. La diversificación de estos procesos deberá estar plenamente garantizada, para que el estudiante pueda llegar hasta donde quiera y pueda, sin más limitaciones que las de su capacidad, mérito y voluntad.

Desde las anteriores perspectivas los créditos por asignatura y su acumulación por carreras no pueden estar sujetos al libre albedrío, sino establecer un sistema de equivalencias razonables entre estudios cursados a nivel nacional y aun a nivel regional e internacional. Este sistema debe privilegiar la contabilidad de horas de trabajo que se estiman necesarias para cumplir con objetivos cognitivos, y no con una simple acumulación de horas de clase o de supuestas actividades extracurriculares. Ello supone pasar de una normatividad que refleja el trabajo docente más que el trabajo docente: el paradigma del aprendizaje, esto es, poner en el centro al estudiante, y desechar el trabajo único del aula y el de las asignaturas.

Para construir este sistema de créditos, el nuevo régimen académico debe transformar su sistema de evaluación para poder acreditar la adquisición del valor social de los conocimientos adquiridos, y no solo el paso y la trayectoria

formal de ingreso-egreso de los estudiantes en el sistema escolar.

Esta forma de evaluación (interna) del sistema de educación superior debe centrarse en el logro de objetivos cognitivos y de aprendizaje por parte de los estudiantes, y superar la idea de que las pruebas deben basarse en equivalencias respecto de respuestas correctas a determinado tipo de ejercicios u opciones. El abanico a evaluar debe ser múltiple: en correspondencia con la asignatura o el módulo respectivo debe tomarse en cuenta el trabajo participativo en clase, los trabajos dirigidos sea individual o colectivamente, la demostración de un uso directo de los acervos bibliotecarios o en red, el aprendizaje grupal y cooperativo, el que se sustenta en proyectos, el uso creativo y orientado con nuevas tecnologías de la información y la multimedia, trabajo de laboratorio, talleres, seminarios, aprovechamiento de cursos en línea y otras actividades formativas.

La investigación universitaria debe estar orientada desde la perspectiva de su bien público y social, de manera que dote de un grado de identidad a cada institución y sea complementaria a la formación profesionalizante. Esta investigación no podrá tener fines utilitarios ni mercantiles, con las debidas adecuaciones que deben ser previstas de forma específica. El trabajo de investigación debe tender a realizarse en equipos de trabajo y colectivos académicos, sobre la disposición de fondos base para su realización, independientemente de su carácter básico o aplicado, con una adecuada flexibilidad en la gestión de ese presupuesto.

El carácter colectivo de la investigación de las universidades debe garantizar la formación de futuros investigadores, junto con la constante elevación de la calidad de la planta de profesores e investigadores existentes. Esto debe ser el componente fundamental de los programas de doctorado.

En una perspectiva más amplia, el trabajo doctoral universitario debe buscar orientarse hacia la proyección del proceso de generación y transferencia de conocimientos para la innovación social y el desarrollo económico de

bienestar colectivo, objetivos a los que la universidad no puede estar ajena, y más aún deben ser objetivos desde el plano del ejercicio transparente de sus responsabilidades públicas, lo que implica centrarlos en la investigación en el interés social y de la población, difundiendo sus resultados de la forma más completa posible y sin ningún tipo de restricción.

Las investigaciones que impliquen la transferencia de conocimientos a empresas privadas deberán ubicarse en espacios de organización distintos a los universitarios, con estructuras administrativas diferentes y estilos de gestión adecuados.

Para el establecimiento de la carrera docente e investigativa, se deberán establecer categorías fijas para todos sus miembros, de modo que se garantice tanto la actividad docente como la investigativa. La superación del cuerpo académico deberá de ser obligatoria y no optativa, y la tabla económica (escalafón) deberá estar sustentada en este mejoramiento cualitativo de las actividades, relacionadas con la obtención de maestrías y doctorados, proyectos de formación, de investigación y de extensión y difusión de la cultura. La normatividad para el establecimiento de la carrera académica deberá contar con un estatuto específico.

Desde la perspectiva del autor, *los temas fundamentales de la constitución de una agenda regional de transformación son los siguientes, para el periodo 2018-2030, y para de paso contribuir de forma decidida al logro de los Objetivos para un Desarrollo Sustentable (ODS) planteados por la Organización de las Naciones Unidas, desde la educación superior:*

- a. Alcanzar una cobertura del grupo social de educación correspondiente del 70%, y revertir los niveles de desigualdad en el acceso y permanencia, incorporar sectores tradicionalmente excluidos con programas afirmativos y compensatorios, aumentar el número y tamaño de los estímulos económicos para permanecer en la escolaridad superior por medio de un amplio

- sistema de becas y por la vía de la creación de nuevas instituciones.
- b. Impulsar la creación de nuevas carreras de tipo multi- o interdisciplinar, la formación y actualización de docentes, el mejoramiento de la infraestructura escolar y cultural con el objetivo de incidir en la calidad de los estudios, desde la perspectiva de su impacto social y de la relevancia y pertinencia de estos estudios en relación directa con los problemas fundamentales de la mayoría de los pueblos de América Latina y el Caribe.
  - c. Articular las nuevas tecnologías de impacto en la enseñanza superior, ampliar la conectividad y la extensión del uso de la computadora y de internet como medios para propiciar ambientes múltiples de aprendizaje, así como la generalización de cursos y programas en línea, desde la organización de equipos de trabajo con un enfoque crítico respecto del uso y manejo de estos medios tecnológicos.
  - d. Redefinir las actuales leyes nacionales y orgánicas de la educación superior, con modificaciones constitucionales o reglamentarias específicas para garantizar la autonomía, la libertad de cátedra, la gratuidad de la educación superior y la articulación e integración de los sistemas nacionales de educación superior en plataformas regionales universitarias. Esta nueva legislación debe contemplar una rigurosa regulación de las actividades y el desempeño de las instituciones y escuelas privadas y de ninguna manera permitir la existencia de instituciones con fines de lucro.
  - e. La educación superior debe ser predominantemente de carácter público, gratuito y con una alta pertinencia y responsabilidad social desde la perspectiva de asumir tareas nacionales y regionales, cooperativas y solidarias de integración, de tal manera que puedan conformarse redes dinámicas que compartan recursos materiales y humanos, colaboratorios, que establezcan lazos de

voluntad creativa, compartan cursos, créditos y lleven a cabo una amplia movilidad educativa.

- f. Que el conocimiento que se produzca y transfiera desde las universidades se oriente a combatir la pobreza, la desigualdad y la inequidad, a disminuir las brechas entre los países desarrollados y los menos desarrollados, que fortalezca la competitividad y la productividad de la región y de los países, desde el plano de una nueva cooperación horizontal y de políticas de corresponsabilidad con todos los actores y sectores de la educación y de la sociedad. Entre estos compromisos debe estar la formación de ciudadanos críticos y libres, con capacidades y competencias de alto nivel que puedan llevar a cabo un liderazgo en el fortalecimiento de la democracia y de la transformación social.
- g. Las universidades deben fortalecer, actualizar e innovar en sus capacidades de investigación, sobre todo poniendo el foco en su base científica, en sus posgrados y con la extensión de su labor institucional en la sociedad. Principalmente, se deberá combatir con seriedad la fuga de cerebros y las políticas mercantilistas que ponen el conocimiento como un bien privado y mercantil.
- h. Diversificar el financiamiento, pero sobre todo proponerse ampliar la base de recursos presupuestales desde una política de Estado que favorezca directamente la orientación de recursos hacia las prioridades nacionales y aun regionales, desde las instancias de cooperación multilaterales, como se ha mencionado con antelación.
- i. Un enfoque de política educativa que ubique como eje fundamental de su quehacer la transformación del sistema nacional de educación, desde una visión prospectiva y de Estado, lo que supone poner en marcha medidas que hagan posible diseñar y construir los nuevos paradigmas pedagógicos, científicos y tecnológicos en los que está montada una sociedad del conocimiento con equidad e igualdad, de desarrollo humano y

sustentable. Esto significa poner al frente tareas que tengan un alto impacto en la eliminación de los rezagos ancestrales, como para elevar los niveles de cobertura y calidad del conjunto del sistema educativo y científico, y proyectar una plataforma de creación de un nuevo sistema para el mediano y el largo plazo. Las universidades deben tener la mayor responsabilidad en orientar el sistema educativo en su conjunto desde su particular posicionamiento en la cúspide del sistema formal de educación de cada país. Ante ello, se propone el liderazgo de las universidades con el fin de:

- I. Atender a la población sin instrucción, desde dos planos diferenciados: el grupo de edad de tres a 14 años, y el de 15 años y más, por medio de procedimientos pedagógicos que combinen la educación formal con la no formal y la abierta, bajo la forma de un esquema curricular de articulación y multiplicación de medioambientes de aprendizaje, y potenciarlas con un gran uso y manejo de sistemas de información, de telecomunicaciones, de televisión, de radio y de todos los medios de comunicación de masa disponibles para organizar y fomentar las capacidades educativas de estas poblaciones.
- II. Impulsar una educación integral para el trabajo en la población de 15 años y más.
- III. Proyectar en correspondencia con las tasas anuales de incremento demográfico de los grupos de edad, el aumento y atención a la permanencia en el sistema educativo. De manera particular se deberá otorgar prioridad al aumento de la cobertura y atención a los grupos de educación media superior y superior de los sectores más excluidos de la población.
- IV. Impulsar la universalización de la educación en todos sus niveles.

- V. Proponerse como meta específica para un periodo de 10 años la “universalización” de la educación media superior y superior.
- VI. Ampliar los servicios escolares formales y no formales, así como alcanzar una elevación de la tasa de rendimiento y permanencia de la población en los estudios y en su propia educación superior a la tasa nacional. Comprender que la tarea no es solo educativa, sino también de orden social y económico, por lo que se deben poner en marcha programas compensatorios, de autoempleo, de organización social y de gobernabilidad ciudadana.
- VII. Poner en marcha un proceso de reforma y cambio de la educación media superior, considerándola un espacio común de formación hacia el trabajo y la ciudadanía, la alta inteligencia y de desarrollo científico y tecnológico. Más que instituciones de difusión de conocimientos, las instituciones de este nivel se deben transformar en unas de producción y transferencia de conocimientos, de alto nivel de difusión de la cultura, de pertinencia y de vinculación con el contexto desde la investigación y la innovación. La pertinencia del trabajo académico se debe considerar el elemento central para valorar la calidad del servicio que se ofrece.
- VIII. Considerar a la ciencia y la tecnología como los componentes estratégicos de articulación de una sociedad del conocimiento con democracia y bienestar, y ello se deb hacer patente en una política de Estado y en los incrementos presupuestales hacia la investigación estratégica de forma irreductible.

Así, ubicadas como instituciones de gran trascendencia para fines de desarrollo económico, cultural y social, las expectativas que se ciernen sobre las universidades están

provocando presiones sin límites, la redefinición de políticas y planes, la frecuencia de programas y alternativas en la búsqueda de nuevos modelos de organización.

Lo anterior plantea la posibilidad de constituir un escenario de nueva reforma universitaria que apunta a una mayor cooperación horizontal entre instituciones y sectores, que se estructura en redes y en espacios comunitarios y trabaja en colaboración, sin perder su identidad institucional.

Este escenario de transformación, que buscaría impulsar un modelo alternativo de universidad (caracterizado por la producción y transferencia del valor social de los conocimientos y por la pertinencia de las tareas académicas de la universidad), se sostiene en la organización de estructuras y procesos académicos en redes y en la cooperación horizontal que da prioridad a los proyectos conjuntos (o inter-institucionales), a la más amplia movilidad ocupacional del personal académico y de los estudiantes, a la homologación de cursos y títulos, a la coparticipación de recursos y a una orientación educativa social solidaria. Los valores educativos se comparten y se concentran más en el cambio de contenidos del conocimiento y las disciplinas, en la creación de nuevas habilidades y capacidades sociales, que buscan relacionar prioridades nacionales o regionales con el trabajo en nuevas áreas del conocimiento y en la innovación para diversificar el riesgo. Este escenario se sostiene en la intensificación de la participación de las comunidades y en el incremento diversificado en la obtención de recursos.

Una sociedad del conocimiento debe ser justa, democrática y plural, en donde los problemas son definidos desde los distintos contextos de aplicación, orientada a la construcción y fortalecimiento de las redes socioculturales de innovación.

El eje prioritario de las políticas educativas está, por lo tanto, asociado a la discusión del conocimiento en contextos de educación y formación, tan crucial para el aprendizaje de saberes,

actitudes, valores y comportamientos. En consecuencia, se vuelve esencial ya no solo la adquisición de conocimiento, sino la capacidad para poder utilizar dicho conocimiento en los contextos apropiados (OEI, 2020: 22).

Esto supone la idea de *una universidad de innovación con pertinencia social*. Se trata de vislumbrar la posibilidad de una institución social activa y dinámica, sustentada en la formación de trabajadores activos, productores e innovadores del conocimiento, con un alto nivel, compromiso y responsabilidad con el cambio social, la democracia, la paz y el desarrollo sustentable. Es una universidad en donde la calidad social del valor de los conocimientos que genera y transfiere se presenta como un principio organizativo, como el eje de sus cambios ubicado en el carácter de sus procesos educativos y en el perfil de una institución que responde tanto a los retos que plantean la transición democrática y como un desarrollo con bienestar.

## Bibliografía

- Aboites, J., Corona, M. N. (coordinadores) (2011). *Economía de la innovación y desarrollo*. México: Ed. Siglo XXI/ UAM-Xochimilco.
- Agudelo, Jairo (2014). Marco conceptual de la cooperación universitaria. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 1, N.º 1, enero-junio.
- Ahmad, S., Vassu, B., Fahmi, Z. (2012). The Response of the Malaysian higher education system to challenges of the knowledge society. En Neubauer (ed.). *The Emergent Knowledge Society and the Future of Higher Education. Asian Perspectives*. London: Routledge.
- Akiyoshi Yonezawa and Yukiko Shimmi (2015). Transformation of University Governance through internationalization: challenges for top universities and government policies in Japan. *Higher Education*, January, 31, pp. 37-59.
- Allison, J. and Eversole, R. (2008). A new direction for regional university campuses: catalysing innovation in place. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 21 (2): 95-109.
- Altbach, P., Balán J. (2007a). *World Class Worldwide: Transforming research universities in Asia and Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Altbach, P., Balán J. (2007b). *Transforming Research Universities in Asia and Latin America. World Class Worldwide*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Altbach, P., Jamil Salmi (2011). *The road to academic excellence: the making of world-class research universities*. Washington, DC.: World Bank.
- Altbach, P., Kelly, G. (1986). *New Approaches to Comparative Education*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Alvaredo, F. *et al.*, (2018). *Informe sobre la desigualdad global 2018*. México: Libros Granodetal.
- Baokui, Q. (1991). *Selected Documents on Chinese Education Reform*. People's Education Press. Beijing.
- Barnett, R. (2002). *Claves para entender la Universidad en una era de supercomplejidad*. Barcelona: Editorial Pomares.
- Barnett, R. (2015). *Thinking and Rethinking the University*. London: Routledge.
- Barnett, R. (2018). *The Ecological University, a feasible utopia*. London: Routledge.
- Barnett, Ronald and Gibbs, Paul (editors) (2014). *Thinking about Higher Education*. London: Springer.
- Baroncelli, Stefania, Farneti, Roberto, Horga, Ioan, Vanhoonake, Sophie (editors) (2014). *Teaching and Learning in the European Union*. Dordrecht: Springer.
- Bauman, Z. (2013). *Sobre la educación en un mundo líquido*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Z. (1991). *Tiempos líquidos, vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets Editores.
- Beck, Ulrich (1998). *La Sociedad del Riesgo, hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Bindé, Jerome (coordinador) (2000). *Claves para el siglo XXI*. París: UNESCO.
- Bourdieu, Pierre (2017). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Brenner, R. (2013). *La economía de la turbulencia global*. México: Editorial Era.
- Bridges, D. (ed.) (2007). *Higher Education and Societies in Transition*. London: Routledge.
- Bridges, D. *et al.* (2007). *Higher Education and National Development, universities, and societies in transition*. London: Routledge.
- Brunner, José Joaquín (2008). El proceso Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades. *Revista de Educación*, N.º Extraordinario, Vol. 1, N.º 1, enero-julio.

- Byun, K. (2012). The regionalization of higher education in Northeast Asia. *Korean Journal of Comparative Education*, (22), 3: 2-11.
- Cambours, Ana, Mónica E. Pini y Jorge Gorostiaga (2014). Gobierno, gobernanza y convergencia en la Educación Superior. En Antonio Teodoro y José Beltrán (coordinadores) (2014). *Sumando voces. Ensayos sobre educación superior en términos de igualdad e inclusión social*. España: Miño y Dávila Editores.
- Carnoy, M. (editor) (1995). *Encyclopedia of Economics of Education*. UK: Elsevier Science. Cambridge.
- Casas, Rosalba y Mercado, Alexis (coordinadores) (2015). *Mirada Iberoamericana a las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Madrid: CYTED-CLACSO.
- Centre for HE Policy Studies (2010). *Progress in HE reform across Europe. Funding reform. Vol 1, Executive summary and main report*. Enschede: CHEPE, University of Twente.
- Champiro, Sam, Van der Sijde, P. (2014). Understanding the concept of entrepreneurial university from perspective of higher education models. *Higher Education*, 68: 891-908.
- Chao, Roger (2011). Reflections on the Bologna Process: the making of Pan-Asia Pacific Higher Education Area. *European Journal of Higher Education*, 1, 2-3: 102-118.
- Chen, K., Kenney, M. (2007). Universities/research institutes and regional innovation systems: the case of Beijing and Shenzhen. *World Development*, 35 (6): 156-174.
- Cheol, J., Khem, et al. (2012) (eds). *Institutionalization of World-Class University in Global Competition*. London: Springer.
- China Education Association for International Exchange (2015). Annual Report. China: CEAIE.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2019). *Informe de Avance Cuatrienal sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Comisión Europea (2009). *La Educación Superior en Europa 2009: progresos en el proceso Bolonia*. Eurydice. España: Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo Audiovisual y Cultural (EACEA).
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2020). Integración regional, una mirada crítica. *Grupo de Trabajo CLACSO*, N.º 8, Argentina.
- Corbett, Anne (2012). Principles, problems, politics. What does the Historical Record of European Union Cooperation in higher education tell the EHEA generation? En Martina, Lukasovic, *et al. Effects of Higher Education Reforms: change dynamics*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Cuño, Justo (2010). El espacio iberoamericano del conocimiento en la perspectiva de transformación de la universidad en una micro universidad. *Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 21, N.º 32.
- Curaj, Adrian, Scott, Pete, Vlasceanu, Lazar, Wilson, Lesley (editors) (2012). *European Higher Education at the Crossroads*. Dordrecht: Springer.
- David, Chen (2002). The Amalgamation of Chinese Higher Education Institutions. *Education Policy Analysis Archives*, 10, N.º 20 (April, 14), p. 85.
- De Wit, Kurt, Verhoeven, Jef (2009). Features and Future of the Network Society: the Demographic, Technological and Social Context of Higher Education. En B. M. Kehm, J. Huisman and B. Stensaker (eds.). *The European Higher Education Area: perspectives on a moving target*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Department of Development and Planning (1991-2007). *MOE. Educational Statistics Yearbook of China*. Beijing: People's Education Press.
- Didou, Sylvie (2020). La educación comparada internacional en América Latina: un área disciplinaria en transición. En Navarrete, Zaira, *et al.* (2020). *Educación comparada, tendencias teóricas y empíricas internacionales y nacionales*. México: Plaza y Valdés Editores.

- Didriksson, Axel (2018). Balance de la CRES. *Cuadernos de la CRES*, Argentina.
- Didriksson, Axel (2020). Ante la pandemia evitar reproducir la desigualdad social y educativa. En *Educación y pandemia: una visión académica*. México: IISUE-UNAM.
- Didriksson, Axel (2020). Gratuidad y desigualdad en la educación superior: el nudo gordiano. En *Aniversario de la Gratuidad en Argentina*. Universidad Nacional Arturo Jauretche-Universidad Nacional de Quilmes. CLACSO. Argentina.
- Didriksson, Axel (2021). Educación Superior Universitaria en América Latina: perspectivas temáticas para debates e investigación. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/FRZnfRdcbNXcPtMFT4JLHfP/>.
- Didriksson, Axel (coordinador) (2021). *Educación superior y pandemia. ¿Innovamos, dilatamos o perecemos? Reflexiones desde América Latina y España*. México: Ed. FES-Cuautitlán-UNAM- Cátedra UNESCO Universidad e Integración Regional.
- Didriksson, Axel y Moreno, Carlos Iván (coordinadores) (2016). *Construyendo e innovando: la universidad en América Latina: estudios de caso*. México: Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma del Estado de México, The Global University Network for Innovation (GUNI).
- Didriksson, Axel (2012). La nueva agenda de transformación de la educación superior en América Latina. *Revista Perfiles Educativos*, Tercera Época, Vol. XXXIV, N.º 138. México: IISUE-UNAM.
- Didriksson, Axel (2014). Universidad y economías del conocimiento. *Revista Avaliação*, 19, (3). Brasil: Universidade de Sorocaba. Recuperado de <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/10/art1.pdf>.
- Didriksson, Axel (2014). Universidad y sociedades del conocimiento. En *Educación Superior en México: problemas y perspectivas ante la sociedad del conocimiento*. México: UNAM, Juan Pablo Editores.

- Didriksson, Axel, *et al.* (coord.) (2009). *De la privatización a la mercantilización de la Educación Superior*. México: IISUE-UNAM.
- Documentación y decretos (s.f.). *Ministry of Education of the People's Republic of China*. Recuperado de <http://www.moe.edu.cn/>; <http://chinaedu.edu.cn/>; <http://www.hie.edu.cn>.
- Dodi, Iona Antoneta (2017). FAP ALC-UE's Model of Cooperation Between the European Union and Latin America and the Caribbean in the Field of Higher Education, Science, Technology and Innovation. *Europolity*, Vol. 11, N.º 1, pp. 51-62.
- Education and Training 2020 (2009) European Council, conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (E/2020). *Official Journal C119/2 of 28.05.2009*.
- Edwards, J., Arregui-Pabollet, E., Biagi, F., Jonkers, K. (2020). *Factors influencing the potential of European Higher Education Institutions to contribute to innovation and regional development*. Luxemburg: Joint Research Center (JRC). Science por Policy Report. European Commission.
- Enders, J., Boer, H. F., Westerheijden, D. F. (eds.) (2011). *Reform in Higher Education in Europe*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Eteris, Eugene (2020). Denmark: European educacional revolution: moving from national to continental dimensión. *Noticias Europa* (14 de julio). Recuperado de <http://www.baltin-course.com>.
- Etzkowitz, H., Webster, A., Healey, P. (1978). *Capitalizing Knowledge, New Intersections of Industry and Academia*. Boston: State University of New York Press.
- Etzkowitz, Henry, Etzkowitz, Alex (2015). Europe of the Future and the Future of Europe: the innovation/austeritiy choice. *Industry and Higher Education*, Vol. 29, N.º 2: 83-88.
- European Commission (2007). *Towards the European Higher Education Area: Responding to challenges in a*

- globalized world. Conference of European Higher Education Ministers. Contribution of the European Commission. Brussels: European Commission.
- European Ministers of Education, Bologna (1999). *The Bologna Declaration, 19 June 1999*. Brussels.
- Fengqiao, Y. (2000). The Theory of Transaction Cost and Choosing Appropriate Reform Models for the Higher Education Administrative System in China. OECD. *Current Issues in Chinese Higher Education*. Institutional Management in Higher Education. Paris: OECD.
- Fernández Lamarra, Norberto y García, Pablo (2016). Desafíos para la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva regional. *Integración y Conocimiento*, N.º 4.
- Fernández Larra, Norberto y Pérez Centeno Cristian (2016). La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. *Revista Española de Educación Comparada*, N.º 27.
- Filho, Walter, Ubelis, Arnolds, Berzinga, Dina (editors) (2015). *Sustainable Development, Knowledge Society and Smart Manufacturing Technologies*. Dordrecht: Springer.
- Foray, D. (2004). *The Economics of Knowledge*. Cambridge: The MIT Press.
- Gornitzka, Ase (2014). What is the use of Bologna in national reform?, the case of Norwegian Quality reform in HE. En Pinheiro, Rómulo, Paul Benneworth and Glen A. Jones. *Universities and Regional Development; a critical assessment of tension and contradictions*. New York: Routledge.
- Harris, D. J. (1995). Endogenous Learning and Economic Growth. In M. Carnoy (Ed.). *International encyclopedia of economics of education*. New York; NY & Tokyo: Elsevier Science Ltd.
- Hayhoe, R. (1989). *China's Universities and the Open Door*. New York: M.E. Sharp.
- Heinze, Torben, Knill, Christoph (2008). Analysing the differential impact of the Bologna Process: Theoretical

- Considerations on National Conditions for International Policy Convergence. *Higher Education*, Vol. 56, N.º 4: 493-510.
- Helpman, E. (2018). *Globalization and Inequality*. Cambridge: Harvard University Press, Heather Boushey, Bradford Delong, and Marshall Steinbaum.
- Hicks, N. L. (1995). Education and Economic Growth. Carnoy, M. (editor). *Encyclopedia of Economics of Education. Section Four*. UK: Elsevier Science Ltd. Second edition. Cambridge.
- Hongyan, W. y Quanzhong, Bi (2000). Work Hard to Create the World First Class Zhejiang University and Its Road of Amalgamation and Reform. *People's Daily*, (12): 54.
- Horta, Hugo, Heitor, Manuel, Salmi, Jamil (editors) (2016). *Trends and Challenges in Science and Higher Education; building capacity in Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Huang, F. (2006). Transnational higher education in mainland China: a focus on foreign degree-conferring programs. Futao Huang (editor). *Transnational Higher Education in Asia and the Pacific Region*. Hiroshima: University Research Institute for Higher Education.
- Hyun-Cong, Lee (2012). Quality assurance issues in Korean higher education. En Deane E. Neubauer (editor). *The Emergent Knowledge Society and the Future of Higher Education – Asian perspectives*. London: Routledge.
- Innerarity, D. (2017). *La democracia en Europa*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L.
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento, por una sociedad inteligente*. Madrid: Paidós.
- Innerarity, D. (2013). *Un nuevo mundo de todos y de nadie*. Madrid: Paidós.
- Jung Cheol Shin, Jung, Postiglione, Gerard, Huang, Futao (editors) (2015). *Mass Higher Education Development in East Asia*. Dordrecht: Springer.
- Kaneko, Motohisa (2004). Japanese Higher Education: contemporary reform and the influence of tradition.

- Altbach, Philip and Umakoshi Toru. *Asian Universities*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kaneko, Motohisa (2012). Incorporation of National Universities in Japan: An Evaluation of Six Years On. Schuetze, H. Bruneau, W. & Grosjean, G. (eds). *University Governance and Reform*. New York: Macmillan.
- Kaneko, M. (2013). Japanese Higher Education and the State in Transition. In David Phillips (editor). *Higher Education and the State, changing relationships in Europe and East Asia*. Oxford: Symposium Books.
- Kaneko, Motohisa (2013). Japanese Higher Education and the State in Transition. En David Phillips (editor). *Higher Education and the State, changing relationships in Europe and East Asia*. Oxford: Symposium Books.
- Kaneko, Motohisa (2015). Financing Research Universities in Japan – emerging issues. Paper presented in the *Forum on International Comparison of Financial Strategies for WCUs*. Peking, October, 27-28.
- Kazuyoshi, Harada (2017). Universities Struggle to Cope with Shrinking Population Globalization. Recuperado de [www.nippon.com/en/simpleview/?post\\_id=22814](http://www.nippon.com/en/simpleview/?post_id=22814), p. 1.
- Kehm, Barbara (2010). The Future of the Bologna Process. *European Journal of Education*, vol. 45, N.º 4.
- Kehm, B., Huisman, J. and Stensaker, J. (eds.) (2009). *The European Higher Education Area: perspectives on a moving target*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Kim, Ki-Seok and Nam, Sunghee (2007). The making of a World Class University in the Periphery. En Philip Altbach and Jorge Balán. *Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ki-Seok, Kim (2010). Is Korean Education a Replica of American Model: the twisted results of an encounter between indigenous forces and global models. *Korean Journal of Comparative Education* (20), 3, 27-45, 42-43.

- Knight, J. (2002). Trade in higher education services: the implications of GATTS. *The Observatory of Borderless Higher Education*, 23. Recuperado de <https://bit.ly/3xoy7YU>.
- Kwon, Huck-ju, Dong, Grami, Moon, Hyun-Gyung (2010). Economic crises and the Welfare State in Korea: reforms and future challenges. *Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 25 N.º 1, pp. 175-192.
- Kushnir, Iryna (2016). The role of the Bologna Process in defining Europe. *European Educational Research Journal*, vol. 15 (6): 664-675.
- League of European Research Universities (LERU) (2016). *Interdisciplinarity and the 21st Century Research-Intensive University*. Leuven: LERU.
- Lee, H. (2012). Quality assurance issues in Korean higher education. Deane E. Neubauer (ed.). *The Emergent Knowledge Society and the Future of Higher Education. Asian perspectives*. London: Routledge.
- Lee, Man-Hee (2003). Transnational higher education in Korea: the tasks and prospects. Futao Huang (editor). *Transnational Higher Education in Asia and the Pacific Region*. Hiroshima: Research Institute for Higher Education.
- Lee, Sugho H. (2004). Korean Higher Education: history and future challenges. En Altbach, P., Umakoshi, T. (Eds). *Asian Universities: historical perspectives and contemporary challenges*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- LERU (2016). Advice paper, N.º 20. Citizen Science at Universities: trends, guidelines and recommendations. Recuperado de [www.leru.org](http://www.leru.org).
- LERU (2017). Productive interactions: societal impact of academic research in the knowledge society. Recuperado de [www.leru.org](http://www.leru.org).
- Lukasiewicz, Julius (1994). *The Ignorance Explosion, Understanding Industrial Civilization*. Ottawa: University Press.

- Maassen, P., Olsen J. (2007). University dynamics and european integration. Dordrecht: Springer.
- Maassen, Peter, Stensaker, Bjorn (2011). The knowledge triangle European higher education; policy logics and policy implications. *Higher Education*, 61: 757-769.
- Makishima, M., Suksiriserekul, S. (Eds.) (2003). *Higher Education Development: the case of Thailand*. Japan: IDE-Jetro.
- Maniglio, F. (2016). *El gobierno del General Intellect*. Quito: Ed. IESPAL.
- Marazzi, C. (2010). The Violence of Financial Capitalism. Fumagalli, A., Sandro Mezzadra, S. *Crisis in the Global Economy*. Los Angeles: Semiotext.
- Marchis, Gabriela (2016). New horizons for innovation in European higher education institutions. *The 11th edition of the International Conference: European Integration Realities and Perspectives*. Brussels.
- Mariko Tai (2017). Fewer Jobs, More Degrees. *Nikkei Asian Review*, 23-29: 66-72.
- Martínez, Silvia y Correa, Néstor (coordinadores) (2015). *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. Teseo.
- Merle Jacob and Tomas Hellstrom (2014). Opportunity from crisis: a common agenda for higher education and science, technology and innovation policy research. *Studies in Higher Education*, Vol. 39, N.º 8: 1321-1331.
- Michavila, Francisco (2013). *Bolonia en crisis*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Miguez, P. (2011). Prólogo. Carlo Vercellone. *Capitalismo cognitivo, renta, saber y valor en la época posfordista*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ministry of Education in China (1998). Action Plan to Rejuvenate Education in the 21st Century. Beijing.
- MOE (2008). On 211 Project, 985 Project and the Reforming of Mechanism for Education Graduate Students. Recuperado de <http://www.moe.edu.cn>.

- Monckeberg, M. (2013). *Con fines de lucro, la escandalosa historia de las universidades privadas en Chile*. Santiago de Chile: Random House Mondadori.
- Moon, Mungyeong and Kim, Ki-Seok (2001). A Case of Korean Higher Education Reform: The Brain Korea 21 Project. *Asia Pacific Education Review*, Vol. 2, N.º 2, 96-105, pp. 98-135.
- Morshidi, S. (2003). Transnational Higher Education in Malaysia: balancing benefits and concerns through regulations. Futao Huang (editor). *Transnational Higher Education in Asia and the Pacific Region*. Hiroshima: Research Institute for Higher Education.
- Muñoz Vernor (2013). *El derecho a la educación: una mirada comparativa*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- Murillo, S. (2012). *Prácticas científicas y procesos sociales*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Murphy, P. (2015). *Universities and Innovations Economies*. London: Ashgate Publishers.
- Neave, Guy, Sin, Cristina, Veiga, Amélia, Amaral, Alberto (2013). *European Policy Implementation and Higher Education*. London: Palgrave Macmillan.
- Neef, D. (1998). *Antony Siesfeld and Jacquelyn Cefola. The Economic Impact of Knowledge*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- Neef, D. (1998). *The Knowledge Economy. Resources for the knowledge base economy*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- Neves de Azevedo, Mario Luiz (2014). The Bologna Process and higher education in Mercosur: ¿regionalization or europeanization? *International Journal of Lifelong Education*, 33: 3: 411-427.
- Nicoline, Frolich, Jeroen, Huisman, Slipersaeter, Stig, Bjorn Stensaker, Bjorn y Pimentel, Paulo Charles (2013). A reinterpretation of institutional transformation in European higher education: strategising pluralistic organisations in multiplex environments. *Higher Education*, Special Issue, January, Vol. 65, N.º 1: 79-93.

- OCDE (2000). *Current Issues in Chinese Higher Education*. Paris: OCDE.
- Ordoñez, S. (2009). El capitalismo del conocimiento, la nueva división internacional del trabajo y México. Alejandro Dabat, José de Jesús Rodríguez (coord.). *Globalización, conocimiento y desarrollo*. Tomo 1. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2008). *Metas Educativas 2021*. España: OEI.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2019). *Diagnóstico de la educación superior en 2019*. España: OEI.
- Park, N. (2000). Higher Education in a Rapidly Developing Country: the case of the Republic of Korea. Matthew Mc Mullen, James Mauch, Bob Donnorummo. *The Emerging Markets and Higher Education*. New York: Routledge.
- Park, Namgi (2000). Higher Education in a Rapidly Developing Country: the case of the Republic of Korea. En Matthew Mc Mullen, James Mauch and Bob Donnorummo. *The Emerging Markets and Higher Education*. New York: Routledge.
- Park, Sang-Chul, Lee, Seong-Keun y Lee, Kwan-Ryul (2004). A Comparative study of development strategies and government-industry-university linkages of science and technology parks in Finland and South Korea. *Korea Observer*, (35) 4: 709-735.
- Patarapong, Intarakumnerd and Panthawi, Pituma (2003). *Science and Technology Development*. Japan: Institute for Developing Economies (IDE-Jetro).
- Patiño, Felipe Andrés y Prieto, Claudia (2018). Análisis de las políticas en educación superior en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. *Revista Internacional de Aprendizaje en Educación Superior*, 5 (2).
- Perrotta, Daniela (2008). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las relaciones internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, N.º 38, julio-septiembre.

- Perrotta, Daniela (2019). Integración regional e internacionalización universitaria en América Latina. *Política Universitaria*, N.º Especial, mayo. Argentina: IEC-CONADU.
- Peters, Michael, Liu, Tze-Chang, Ondercin, David (2012). *The Pedagogy of the Open Society. Knowledge and the Governance of Higher Education*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Piketty, T. (2017). *The agenda for economics and inequality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pinheiro, Rómulo, Paul Benneworth and Glen A. Jones (2014). *Universities and Regional Development; a critical assessment of tensión and contradictions*. New York: Routledge.
- Powell, Justin, Bernhard, Nadine and Graf, Lucas (2012). The Emergent European Model in Skill Formation: Comparing Higher Education and Vocational Training in the Bologna and Copenhagen Processes. *Sociology of Education*, 85 (3): 240-258.
- Premfors, R. (1980). *The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective*. Stockholm: Gotab.
- Privateer, Paul Michael (1999). Academic Technology and the Future of Higher Education: Strategic Paths Taken and Not Taken. *The Journal of Higher Education*, Vol. 70, N.º 1, Jan-Feb: 60-79.
- Ramos, Ana, Afonso, Paulo *et al.* (2013). Pedagogical changes towards the implementation of the Bologna Process: indicator's structure of measurement. *Journal of Further and Higher Education*, 39: 1: 67-84.
- Rodríguez, Erika (2020). La movilización social sacude América Latina. *Comercio Exterior*, N.º 193, Vol. XXXIV, enero-febrero: 116-124.
- Rosemberg, N. (1976). *Perspectives on Technology*. New York: Cambridge University Press.

- Rumberger, R. W. (1995). Technological change and the demand for Educated Labor. En Carnoy, M. (editor). *Encyclopedia of Economics of Education. Section Four*. London: Elsevier Science Ltd., Second edition.
- Salmi, J. (2009). Plurality of pathways of the WCU. En Simon Marginson. *Nation-States, Educational Traditions and the WCU Project K*. Washington D.C.: World Bank.
- Salmi, J. (2009). *The challenge of establishing world-class universities*. Washington, D.C.: World Bank.
- Saxonhouse, G. (1993). Trading Blocs in East Asia. In Jaime de Melo and Arvind Panagariya. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmoch, Ulrich, Ramer, Christian, Legler, Harald (2006). *National Systems of Innovation in Comparison*. Dordrecht: Springer.
- Scott, J. (ed.) (2007). *Fifty Key Sociologists; the contemporary theorists*. London: Routledge.
- Shin, J. (2008). Higher Education in China. *Higher Education*, 56 (4), 511-513. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40269212>.
- Sin, Cristina, Veiga, Amélia, Amaral, Alberto (2016). *European Policy Implementation and HE. Analysing the Bologna Process*. London: Palgrave Macmillan.
- Siufi, Gabriela (2009). Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior. *Revista Educación Superior y Sociedad*, nueva época, año 14, N.º 1, enero.
- Slaughter, Sheila and Taylor, Barret Jay (editors) (2016). *Higher Education, Stratification, and Workforce Development: Competitive Advantage in Europe, the US, and Canada*. Dordrecht: Springer.
- State Council (2003). *Regulations of the People's Republic of China on Chinese-Foreign Cooperation*. Recuperado de <http://www.jsj.edu.cn>.
- Stiglitz, J., Greenwald, B. (2014). *Creating a Learning Society*. New York: Columbia University Press.

- Suwanwela, C. (2012). The Role of Universities amid the Challenges of the Knowledge Society. En Newbauer, D. (editor). *The emergent Knowledge Society and the Future of Higher Education-Asian Perspectives*. London: Routledge.
- Takahiro, U and Takehiko, K. (2017). Higher Education and the Japanese Disease. *Nippon.com*. Recuperado de <https://www.nippon.com/en/in-depth/a00602/higher-education-and-the-japanese-disease.html>
- Takahiro, Ueyama (2/1/2017). The Prospects for Reform in Academic Governance. *Nippon.com*.
- Temple, P. (2012) Introduction. The Development of the University's Role in the Knowledge Economy. *Universities in the Knowledge Economy; Higher Education Organization and Global Change*. New York: Routledge.
- Teodoro, Antonio y Beltrán, José (coordinadores) (2014). *Sumando voces. Ensayos sobre educación superior en términos de igualdad e inclusión social*. España: Niño y Dávila Ed.
- Terhi, Nokkala (2012). Institutional Autonomy and the attractiveness of the European HEA -facts or Tokenistic discourse?. En Martina Vukasovic, Peter Maassen, Monica Nerland, Rómulo Pinheiro, Bjorn Stensaker and Agnete Babo. *Effects of Higher Education Reforms: Change Dynamics*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Tiana Ferrer, Alejandro (2010). The impact of the Bologna Process in Ibero-America: prospects and challenges. *European Journal of Education*, Vol. 45, N.º 4, December, pp. 601-611.
- Tiana, Alejandro, Achenbach, Gabriela, Jauz, Florentino (2002). *Historia de la Educación (edad contemporánea)*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Tomusk, Voldemar (2007). *Creating the European Area of Higher Education. Voices from Periphery*. Dordrecht: Springer.
- Trani, E. y Holdsworth, R. (2010). *The Indispensable University*. Rowman and Littlefield, London: Lanham Publishers.

- Turkan, Romeo, Reilly, John, Bugaian, Larisa (editors) (2016). *Discovering University Autonomy. The Global Market Paradox of Stakeholder and Educational Values in Higher Education*. London: Palgrave Macmillan.
- UNESCO (2015). *Rethinking Education: Towards a Global Common Good*. Paris: UNESCO.
- UNESCO/Council of Europe (2000). *The UNESCO/Council of Europe Draft Code of Practice in the Provision of Transnational Education*. Paris: UNESCO.
- United Nations Organization (UNO) (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. New York: UNO.
- United Nations Organization (2009). *Rebuilding Knowledge Societies*. New York: UNO.
- Valenti, G. y Casalet, M. (coords.) (2014). *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*, Parte 1. México: FLACSO.
- Välimaa, Jussi, Hoffman, David, Huusko, Mira (2003). The Bologna Process in Finland. En Ka Ho Mok. *The Quest for a Regional Hub of Higher Education: transnational higher education and changing governance in Singapore*. En Futao Huang (editor). *Transnational Higher Education in Asia and the Pacific Region*. Hiroshima: Research Institute for Higher Education. Hiroshima University.
- Vukasovic, Martina, Maassen, Peter *et al.* (editors) (2012). *Effects of Higher Education Reforms. Change Dynamics*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Wanhua, Ma. (2007). The Flagship University and China's Economic Reform. En Philip Altbach y Jorge Balán. *Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. The United States: The John Hopkins University Press.
- Weber, L. Duderstadt, J. (Eds.) (2010). University Research for Innovation. *The Glion Colloquium Series*, N.º 6. London. Recuperado de [www.ashgate.com/pdf/ebooks/9781472425379Table1\\_1.pdf](http://www.ashgate.com/pdf/ebooks/9781472425379Table1_1.pdf).
- Weiler, Hans N. (2010). *States, Markets and University Funding: New Paradigms for the Reform of higher education*.

- tion in Europe. *A Journal of Comparative and International Education*. July, 30: 3: 333-339. Recuperado de [www.ashgate.com/pdf/ebooks/9781472425379Table1\\_1.pdf](http://www.ashgate.com/pdf/ebooks/9781472425379Table1_1.pdf).
- Xiaoli, D. (2000). Modern Education form a Strategic View-point and Optimizations of the Assessment System. *Current Issues in Chinese Higher Education*. OCDE, Paris.
- Xuefei, C. (2006). Ideal-orientated Policy-making: Analysis on “985 Project” Policy Process. *Peking University Education Review*, (4) 1, 145-147. Recuperado de [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTotal-BJPL200601012.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTotal-BJPL200601012.htm).
- Yagci, Yasemin (2014). Setting Policy Agenda for the Social Dimension of the Bologna Process. *Higher Education Policy*, 27:509-528.
- Yeguo, Q. y Yukon, C. (2000). Diversification of Sources of Funding and Innovation in Management Methods in Chinese Universities. *Current Issues in Chinese Higher Education*. Paris: OCDE.
- Yunfei, Fan, Fangyuan, Lu (2010). Analysis on Chinese higher education science and technology innovation performance. *Control and Decision Conference*. Beijing.
- Zgaga, Pavel (2013). The Future for the European teacher education in the heavy seas of higher education. *Teacher Development*, 17: 3: 347-361.
- Zmas, Aristotelis (2015). Global impacts of the Bologna Process: international perspectives, local particularities. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 45: 5, 727-747.

## Siglas/acrónimos

- 21COE: 21st Century Centers for Excellence  
AEC: Asociación de Estados del Caribe  
ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América  
ALCUE: Espacio Común de Educación Superior  
ANUIES: Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior  
APQN: Asia Pacific Quality Network  
ASEAN: Asociación de Naciones del Sud-Este Asiático  
AUGM: Asociación de Universidades Grupo Montevideo  
BFUG: Grupo de Seguimiento del Proceso Bolonia  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BK21: Brain Korea 21st  
CAFTA: China ASEAN Free Trade Agreement  
CARICOM: Comunidad del Caribe  
CEE: Comunidad Económica Europea  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina  
CEPES: Center for European Higher Education  
CERNET: China Education Research Network  
CERNET: China Educational Research Initiative  
CINDA: Centro Interuniversitario de Desarrollo  
CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación  
CIVIC: European Civic University  
CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
COMETT: Community Action Programme for Education and Training in Technology  
CRES: Conferencia Regional de la UNESCO en Educación Superior  
CRESALC: Centro Regional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe  
CSUCA: Consejo Superior Universitario Centroamericano

- CUIB: Consejo Universitario Iberoamericano  
ECTS: European Credit Transfer System  
EHEA: European Higher Education Area  
EIT: European Institute of Innovation and Technology  
EQAR: European Quality and Assessment Standards  
ERASMUS: European Action Scheme for the Mobility of University Students  
ERC: European Research Council  
ESIF: European Structural and Investment Funds  
ESU: European Student Union  
EUA: European University Association  
EURATON: Comunidad Europea de Energía Atómica  
EURYDICE: Espacio Europeo de Investigación  
GCOE: Global Centers fo Excellence  
GEM: Grupo de Seguimiento de los ODS ODSODSen Educación  
IDE: Institute for Developing Economies Research  
IESALC: Instituto de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe  
IISUE: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación  
KCUE: Korean Council for University Education  
LERU: Ligue of European Research Universities  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
MEST: Ministry of Education, Science and Technology  
MOEHRD: Ministry of Education and Human Resources and Development  
NARIC: Network for Academic Recognition Information Centers  
NUC: National University Corporation  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
ODS: Objetivos para un Desarrollo Sostenible  
OEA: Organización de Estados Americanos  
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
ONU: Organización de las Naciones Unidas

- OREALC: Organización Regional de la UNESCO para la Educación en América Latina y el Caribe  
OUI: Organización Universitaria Iberoamericana  
RIACES: Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior  
SEGIB: Secretaría General Iberoamericana  
UCM: Universidad de Clase Mundial  
UDUAL: Unión de Universidades de América Latina  
UE: Unión Europea  
UEALC: Espacio Unión Europea-América Latina y el Caribe  
UETP: European Network of University-Enterprise Training Partnerships  
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México  
UNASUR: Unión de Naciones del Cono Sur  
UNESCO: United Nations for Education, Science and Cultural Organization  
WCU: World Class University  
WPI: World Premier International Centers Initiatives  
WTO: World Trade Organization





