

José Ángel Sotillo, Irene Rodríguez,
Enara Echart y Tahina Ojeda



El Espacio Iberoamericano de Educación Superior

Diagnóstico y propuestas institucionales

EL ESPACIO IBEROAMERICANO DE EDUCACIÓN SUPERIOR: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS INSTITUCIONALES

José Ángel Sotillo

Irene Rodríguez

Enara Echart

Tahina Ojeda

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, diciembre de 2009
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de cubierta: Clinker

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-5.584-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

José Ángel Sotillo Lorenzo (director de la investigación) es doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor titular de Relaciones Internacionales de la UCM, especialista en cooperación para el desarrollo y relaciones eurolatinoamericanas. Autor de *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea* y coautor de *América Latina en construcción*. Actualmente es director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM), del Magíster en Cooperación Internacional del mismo centro y codirector de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.

Irene Rodríguez Manzano (codirectora de la investigación) es doctora en Ciencias Políticas y licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es profesora titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. Es autora de la obra *Mujeres y Naciones Unidas: Igualdad, Desarrollo y Paz* y editora (junto a Carlos Teijo García) de la monografía *Ayuda al Desarrollo: piezas para un puzzle*. Asimismo, es experta independiente del Consello Galego de Cooperación para o Desenvolvemento.

Enara Echart Muñoz (investigadora) es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM, experta universitaria en Promoción y Gestión de ONG (IUDC-UCM) y doctora en Ciencias Políticas por la UCM. Es investigadora y docente en el IUDC, donde coordina el Magíster en Cooperación Internacional y la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Entre sus publicaciones se encuentran: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización* (2005) y *Movimientos sociales y relaciones internacionales* (2008), así como diferentes artículos sobre desarrollo, democracia y movimiento sociales.

Tahina Ojeda Medina (investigadora) es licenciada en Estudios Internacionales y abogada por la Universidad Central de Venezuela, posee los títulos de Magíster en Cooperación Internacional (IUDC-UCM) y Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Actualmente es doctoranda en Ciencia Política por la UCM e investigadora del IUDC en la línea Cooperación Sur-Sur y en temas de cooperación en América Latina.

ÍNDICE

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	IX
PRESENTACIÓN	XI
INTRODUCCIÓN	XIII

PRIMERA PARTE

EL CONTEXTO

1. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PARA EL DESARROLLO: ÚLTIMA ETAPA INDISPENSABLE DEL SISTEMA EDUCATIVO	3
I. La educación como derecho humano	3
II. La educación superior como última etapa indispensable del sistema educativo	5
III. La educación superior y el desarrollo: ¿crecimiento económico o desarrollo humano?	8
2. LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA IBEROAMERICANA EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	19
I. De la universidad colonial a las reformas: tres momentos históricos de «conexión iberoamericana»	19
II. El reformismo de Córdoba, la «universidad nacional» y otros «ante- cedentes futuros»	21
III. De las reformas a las contrarreformas: los impactos de la globaliza- ción en la enseñanza superior	24
IV. Internacionalización y transnacionalización de la enseñanza supe- rior: ¿hacia un espacio iberoamericano?	28

SEGUNDA PARTE

LA PUESTA EN MARCHA DEL ESPACIO IBEROAMERICANO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

3. ¿QUÉ ES?	35
I. Delimitación de términos	35
II. Diferenciación de otros conceptos	45

4	¿DÓNDE Y POR QUÉ SURGE?	51
5.	¿CÓMO EVOLUCIONA?	57
	I. Programas Iberoamericanos en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno	57
	II. Programas en el marco de la cooperación universitaria iberoamericana	64
	III. Programas en el marco de los esquemas de integración regional	70
6.	INSTITUCIONES Y ENTIDADES IMPLICADAS	79
	I. ¿Quién hace qué?	79
	II. Mecanismos de coordinación institucional	86
TERCERA PARTE		
PROPUESTAS Y ACCIONES EMPRENDIDAS		
7.	OPORTUNIDADES E INICIATIVAS PLANTEADAS EN EL MARCO DEL EIC ...	91
8.	PRINCIPALES PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS DETECTADOS	103
	I. En el campo de la cooperación universitaria iberoamericana	103
	II. En el campo de la coordinación institucional de los actores involucrados	104
9.	VINCULACIÓN DEL EIC CON EL EEES	107
	I. La cooperación eurolatinoamericana en educación superior	108
	II. Situación y perspectivas	115
10.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
	I. Conclusiones	117
	II. Recomendaciones	119
	BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTOS Y ENTREVISTAS	123
	I. Bibliografía	123
	II. Declaraciones e informes	127
	III. Entrevistas realizadas	129

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABINIA	Programa de Desarrollo de Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALBA	Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe
ALCUE	América Latina, el Caribe y la Unión Europea
ASCUN	Asociación Colombiana de Universidad
AUGM	Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo
AUIP	Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado
CAB	Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural
CIECC	Consejo Interamericano de Educación, Ciencia y Cultura
CIJEG	Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno
COLAM	Programa Colegio de las Américas
CRC-ES	Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior
CRES	Cumbre de Rectores de Universidades Estatales
CRES	Conferencia Regional de Educación Superior
CRISCOS	Consejo de Rectores para la Integración de la Subregión Centro-Oeste de Sudamérica
CRUE	Consejo de Rectores de Universidades Españolas
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CUIB	Consejo Universitario Iberoamericano
CYTED	Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo
DIPREDCA	Programa Desarrollo de Capacidades de Investigación para la Prevención y Mitigación de Desastres en América Central
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EEES	Espacio Europeo de Educación Superior
EIBES	Espacio Iberoamericano de Educación Superior
EIC	Espacio Iberoamericano del Conocimiento
ENLACES	Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior
ES	Educación Superior
EUA	European University Association
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (siglas en inglés)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUNI	Global University Network for Innovation
IBERPME	Programa Iberoamericano de Cooperación Interinstitucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa
IES	Instituciones de Educación Superior
IESALC	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

IGLU	Programa Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
OMC	Organización Mundial del Comercio
OUI	Organización Universitaria Interamericana
PICBIP	Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas
PIMA	Programa Iberoamericano de Movilidad Académica
PUEDES	Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible
RIACES	Red Iberoamericana de Agencias de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior
RLCU	Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SHIP	Programa Sistema Hemisférico de Intercambio de Postgrado
Sistema ARCU-SUR	Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de sus Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados asociados
TEIB	Televisión Educativa Iberoamericana
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UDUAL	Unión de Universidades de América Latina
UE	Unión Europea
UERJ	Universidad Estadual de Rio de Janeiro
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNB	Universidade de Brasilia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICA	Asociación de Universidades e Institutos de Investigación del Caribe
UNILA	Universidad de la Integración Latinoamericana
USAID	United States Agency for International Development

PRESENTACIÓN

José Ángel Sotillo

En la educación se funden dos aspectos básicos: es un derecho que toda persona debe tener y, además, contribuye al desarrollo de los países. Sin duda, la educación básica es un derecho fundamental y así lo reconocen distintos instrumentos, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al establecer que se debe lograr la enseñanza primaria universal.

Reconociendo ese principio básico, la educación superior se convierte en un instrumento fundamental en la mejora de las condiciones para el desarrollo de cualquier país. Ésta no es una cuestión meramente técnica que tiene como objetivo la mejora de la competitividad, sino que también es un aspecto sustancial en el desarrollo integral de las personas. Se convierte en la última etapa indispensable del sistema educativo. Es cierto que existe una percepción generalizada, bastante cargada de razón, de que este tipo de educación es sólo accesible para una pequeña parte de la población que cuenta con recursos para llegar hasta ella. Sin embargo, ésta es una dimensión eminentemente pública, en la que las instituciones de gobierno, en sus distintos niveles, deben tener un papel preponderante.

Sobre la base del idioma común, la educación es un lugar natural para lo iberoamericano y en ese marco es donde presenta todo su potencial la construcción de un Espacio Iberoamericano de Educación Superior que, a su vez, estará plenamente vinculado al Espacio Euro-latinoamericano de Educación Superior.

En la investigación que da origen a este documento se reconoce el acervo iberoamericano en la construcción de unas relaciones basadas en la cooperación educativa y en las múltiples variantes que hoy presenta esa cooperación (convenios, redes, intercambios, programas de becas, doctorados, másteres, etc.), que se asientan en la intensa relación académica entre centros españoles y latinoamericanos y caribeños. Dicho Espacio Iberoamericano ha contado ya con el impulso político de gobiernos e instituciones, siendo especialmente relevante el papel del Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, y del trío de instituciones que forman la estructura básica de funcionamiento en la construcción de ese espacio común: la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB). Esa labor se potencia con la activa presencia de diversos organismos regionales y redes de universidades como CSUCA, IESALC, RIACES y la Fundación Carolina, así como por iniciativas como el Programa Universia.

Es cierto que en su relativamente novedosa puesta en escena se detectan todavía algunos fallos, que incluyen desde una cierta confusión sobre su ámbito de acción hasta la descoordinación de las entidades implicadas. Estas cuestiones constituyen el núcleo central de esta obra, que también aporta algunas de las

recomendaciones que podrían hacer frente a esas situaciones.

La creciente importancia de esta cuestión se visibiliza cada vez con más frecuencia en la agenda iberoamericana (XIX Cumbre Iberoamericana, Estoril, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009, dedicada a «Innovación y conocimiento») y en la eurolatinoamericana, más aun con motivo de la presidencia española de la Unión Europea, en el primer semestre de 2010; en mayo, se celebrará la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe Madrid, que se centrará en la innovación y la tecnología como motor del desarrollo sostenible y la integración social, con una mención explícita a la educación superior, en línea con el mandato de la anterior Cumbre UE-ALC, que tuvo lugar en Madrid en 2002. Más adelante, la Cumbre Iberoamericana de Argentina (Mar del Plata, 11 y 12 de noviembre de 2010) afrontará tam-

bién el tema educativo, como un gran desafío y una prioridad para el espacio iberoamericano.

Consideramos, por tanto, que estamos ante un sector estratégico para el desarrollo de cualquier país y que la voluntad política para activarlo debe encontrar, incluso en etapas de crisis económica, el momento oportuno que representa el crecimiento económico latinoamericano, que permite realizar ese esfuerzo conjunto por conseguir una educación de calidad, una de las piezas que contribuye al desarrollo social para la construcción de una sociedad más justa e incluyente.

Queremos agradecer a la Fundación Carolina, y en concreto al Programa de Investigación CeALCI, la oportunidad para analizar este tema, cuyos resultados servirán para conocer más y mejor el Espacio Iberoamericano de Educación Superior.

INTRODUCCIÓN

Uno de los ámbitos más importantes para el desarrollo es el de la educación, en sus distintos niveles. En un mundo globalizado, de interdependencias complejas, la educación es un referente universal cuya situación indica el grado de avance desde una dimensión social. Aunque la educación básica es el primer pilar de todo sistema educativo, la educación superior se ha convertido en un elemento central para el desarrollo humano de los países, así como para aumentar las capacidades de innovación y competitividad y para vincular la formación avanzada al empleo. Como enseñanza de contenido esencialmente público es una actividad educativa diseñada para la formación de valores, y, en este sentido, contribuye tanto a fortalecer sus estructuras de convivencia democráticas como a potenciar el desarrollo económico de un país.

Estas dos contribuciones de la educación superior, si bien han de entenderse de forma complementaria, han dado lugar, en la práctica, a dos visiones bien divergentes de la educación superior: aquella que la considera un bien público necesario para el desarrollo humano, y la que se orienta primordialmente a la formación de mano de obra cualificada para el mercado. Este debate, que da inicio a la investigación que aquí presentamos, es crucial a la hora de diseñar modelos educativos y de cooperación interregional en este campo, tal y como ha sido reiterado en las diversas conferencias sobre educación superior en América Latina. En efecto, la educación

superior es ya un tema central en la agenda multilateral y una preocupación constante para muchos gobiernos, instituciones y otros actores públicos y privados.

Partiendo de esta premisa, se analiza la evolución histórica y la situación actual, tanto de la educación superior en la región como de los procesos de cooperación en este ámbito. Esto nos permitirá entender mejor las dinámicas y los debates que se han dado en el ámbito de la educación superior latinoamericana, y contextualizar las actuales tendencias de la integración educativa regional para encuadrar la creación de un Espacio Iberoamericano de Educación Superior (EIBES) a partir de los lazos históricamente tejidos, haciendo hincapié en los principales marcos, debates y desafíos de cooperación interregional y bi-regional. No hay dudas de las potencialidades que esto supone, pero tampoco de las dificultades e insuficiencias que siguen existiendo, y que podrían conllevar un pobre resultado con respecto a esta potencialidad inicial.

En efecto, se detecta una serie de carencias y obstáculos que dificultan la puesta en marcha de un EIBES, y que pasan por trabas burocráticas que dificultan el acceso de latinoamericanos a estudios de postgrado, por la escasa visibilidad de las acciones emprendidas hasta ahora, por la falta de información desde las instituciones responsables, por la descoordinación entre los distintos actores implicados, etcétera. Todo lo cual puede

terminar generando desconfianza, confusión y, sobre todo, pérdida de credibilidad de las instituciones encargadas de la educación superior, especialmente los organismos oficiales y las universidades. Consideramos de este modo necesario indagar en cuáles son esos obstáculos para adoptar las medidas necesarias para solventarlos, con el fin de elaborar la estructura de un EIBES.

Una de las muestras de esta situación se encuentra, por ejemplo, en la dificultad de delimitar los términos centrales de esta investigación, entre ellos, incluso, el propio EIBES. En efecto, la idea de intensificar los vínculos entre instituciones iberoamericanas de educación superior, y de crear un espacio común para la educación superior en Iberoamérica, ronda desde 1991 en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, posteriormente en las Reuniones de Responsables de Educación Superior y, finalmente, en casi todos los encuentros de rectores. Sin embargo, la propia definición de un EIBES a día de hoy está inmersa en una indeterminación conceptual por parte de las mismas instituciones encargadas de su impulso y consolidación. Lo cual, sin duda, genera imprecisiones negativas a la hora de coordinar esfuerzos entre los actores, y dar respuestas a las necesidades y expectativas que el tema plantea entre los futuros beneficiarios del espacio.

De esta forma, nos encontramos ante una práctica que transita por una vía ha-

cia la concreción de un espacio común para la educación superior, pero a través de un camino un tanto atomizado de iniciativas, a veces convergentes y otras superpuestas, que no deja clara la idea, no sólo de la coordinación entre los actores responsables, sino del futuro de la iniciativa misma. Así pues, coexisten, por ejemplo, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), que a su vez contiene el EIBES, y el Espacio de Educación Superior entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALCUE).

La iniciativa del EIC se centra en el desarrollo de un espacio interactivo y de colaboración fundamental en los ámbitos de la educación superior y la investigación como vectores del conocimiento científico y tecnológico articulado con la innovación y el desarrollo. Dicho espacio fue definido en el documento de trabajo elaborado por los responsables de educación superior de Iberoamérica, para la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, que tuvo lugar en Montevideo en 2006, como «un ámbito en el cual promover la interacción y la cooperación para la generación, difusión y transferencia de los conocimientos sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo, de tal manera que ello genere una mejora de la calidad y pertinencia de la educación, la investigación científica e innovación que fundamente un desarrollo sostenible de la región».

La idea de constituir «un espacio abierto para la formación superior que propicie

el aprendizaje permanente, brindando una óptima gama de opciones y la posibilidad de entrar y salir fácilmente del sistema, así como oportunidades de realización individual y movilidad social con el fin de formar ciudadanos que participen activamente en la sociedad y estén abiertos al mundo, y para promover el fortalecimiento de las capacidades endógenas y la consolidación en un marco de justicia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz»¹ en Iberoamérica requiere de una convergencia y articulación de los actores partes del proceso de creación y puesta en marcha. Es por ello que el EIC mantiene los principios de gradualidad, flexibilidad, priorización, articulación, calidad, corresponsabilidad, multilateralidad, beneficio mutuo y sostenibilidad; en el entendido de que la construcción de un espacio de tal naturaleza debe ser producto de un proceso gradual, modulado por la madurez de las propuestas implementadas y el compromiso de los actores implicados en su ejecución.

Entre los pilares del EIC, la educación superior y la investigación son consideradas herramientas para impulsar procesos concretos de integración en las regiones y en los países, para la generación y distribución de conocimiento relevante (local, regional y global), así como para la formación de profesionales con

una visión y pertenencia iberoamericana, a la par de la innovación y el desarrollo tecnológico, que de igual forma son considerados fundamentales para la integración y el desarrollo de Iberoamérica, ampliando así el concepto de conocimiento, que incluye una vertiente científica y tecnológica.

En el caso que nos ocupa, la educación superior es concebida, por tanto, dentro del EIC, como un «ámbito propio centrado en la formación, la transmisión del conocimiento y la contribución a la generación de una ciudadanía responsable»², su papel en el desarrollo económico y social no admite discusión en cuanto responsable de la generación de conocimiento y capacidades. Por tanto, la cooperación entre instituciones universitarias y las redes que se han creado en los últimos años se muestran como valiosos esfuerzos para mejorar la calidad y pertinencia de las instituciones y de los actores involucrados.

Dado que el EIC enmarca una serie de mecanismos, elementos y acciones de tipo general en el ámbito cultural, educativo, científico y tecnológico, social e institucional, el EIBES, aunque pilar de un espacio mayor, se ve amalgamado conceptualmente con la formación de postgrado, la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación. Si bien se reconocen las relaciones e in-

¹ «Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y acción», disponible en la web: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm, consultada el 9/12/08.

² XVI Conferencia Iberoamericana de Educación (Montevideo, 2006), «El espacio iberoamericano del conocimiento». Disponible en la web: <http://www.oei.es/espacioiberoamericano.htm>, consultada el 12/11/08.

terdependencia entre ambos componentes, cada uno de ellos tiene ciertas lógicas propias que se manifiestan en una especificidad de los actores que intervienen y en la naturaleza de sus procedimientos y mecanismos de acción. Es por ello que, mientras en la investigación científica la educación superior juega un papel importante constituyendo una de sus funciones sustantivas, se requiere la participación de otros actores, como centros de investigación, empresas, centros tecnológicos, instituciones de fomento y otras que se han constituido como elementos integrantes de los sistemas nacionales de innovación. Mientras que en el ámbito de la educación superior las universidades, las redes conformadas en su nombre y demás actores, como profesores y alumnos, son quienes dan sentido a su dinámica³.

Por las características propias de los diferentes componentes del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, éste debe ser abordado con especificidad de acuerdo a su naturaleza. En este sentido, es preciso delimitar las actuaciones, objetivos y principios generales, para abarcar con efectividad y dar viabilidad a las propuestas.

Por todo ello, es necesario analizar con detenimiento la puesta en marcha del EIBES como componente del anterior, sus características, sus premisas, dónde y por qué surge, cómo evoluciona, sus actores, así como las principales oportu-

nidades, límites y obstáculos y su relación con proyectos afines. Éstos serán los temas centrales de la investigación que aquí se presenta. Pero, además, el enfoque será principalmente institucional, entendiendo el peso que los actores involucrados tienen en la configuración de este espacio, y el papel que deben y pueden desempeñar las distintas instituciones y entidades implicadas en esta actividad. Así, se analiza el papel que, desde el impulso dado por la cooperación iberoamericana, vienen desempeñando instituciones como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Consejo Universitario (CUIB), como polos de referencia de otra serie de entidades en cuyo ámbito de trabajo se incluye la cooperación educativa en el ámbito universitario.

En definitiva, sobre la base del estudio del estado de la cuestión en este ámbito, con esta investigación se pretende proponer líneas maestras para la configuración de un espacio para la educación superior, centrándose prioritariamente en la dimensión institucional que debe configurarlo. Se trata, pues, de identificar las bases de ese modelo en cuanto espacio público de conocimiento compartido, constituido en un eje prioritario de lo iberoamericano, del multilateralismo activo y eficaz, que se inserta además en lo eurolatinoamericano, en el marco de la asociación estratégica bi-

³ *Ídem.*

regional entre la UE y América Latina y el Caribe.

Creemos que el momento es especialmente oportuno para una investigación de estas características, en la medida en que coinciden una serie de elementos catalizadores de este proceso: el énfasis que ha puesto la Administración española en potenciar el espacio iberoamericano en este ámbito⁴, el crecimiento económico sostenido que presenta el conjunto de la región latinoamericana y, vinculado a esta cuestión, el coste de oportunidad que supone la educación superior, conectada al aumento de las capacidades, a la investigación científica y al desarrollo tecnológico. Todo ello, además, en la perspectiva que abre la conjunción de tres vectores: la conmemoración de los Bicentenarios de las independencias de los países latinoamericanos, la celebración de la VI Cumbre UE-ALC (España, 2010) y la celebración de la Cumbre Iberoamericana de 2012 en Cádiz.

Partiendo de este escenario, *el objetivo general* de este estudio es examinar el estado actual de los principales problemas y opciones que afectan a la cooperación universitaria iberoamericana en el ámbito de la educación superior, de-

tectando las deficiencias que obstaculizan un mayor enlace e impacto con respecto a las demandas latinoamericanas y ofrecer propuestas y recomendaciones para esta cooperación universitaria.

De esta forma, los resultados de la investigación muestran un diagnóstico del estado actual de la cooperación universitaria iberoamericana en el ámbito de la educación superior, así como de los principales obstáculos que impiden que la cooperación universitaria iberoamericana responda a las necesidades actuales del contexto latinoamericano. En este sentido, se han analizado las fortalezas y debilidades de las instituciones implicadas en el EIBES. Todo ello con el objetivo de ofrecer nuevos planteamientos sobre este espacio que permitirán a las instituciones implicadas crear sus propias estrategias de intervención futura, en concordancia con sus intereses y perfiles institucionales.

Estos resultados han validado las *hipótesis de trabajo* de las que partía este estudio, a saber, que:

1. La creación de un EIBES se relaciona con el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la educación superior en Iberoamérica, al igual

⁴ El 17 de enero de 2008, el diario *Público* ofrecía el siguiente titular: «Los latinos prefieren las becas españolas a la Fulbright», señalando el ascenso de los becarios *carolinos* en detrimento de los *fulbright*. Los datos avalarían esta afirmación, ya que licenciados, investigadores y docentes iberoamericanos pueden optar a una de las 1.720 becas que concede la Fundación Carolina. Casi al mismo tiempo, el 21 de febrero, el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, asistía al acto de entrega de becas a 165 estudiantes de doctorado y licenciaturas de 20 países latinoamericanos que forman parte del programa Becas Universidad de Salamanca-Banco de Santander, del que se han beneficiado 361 universitarios.

que la capacidad financiera y de gestión para la puesta en marcha de programas de estudios compartidos que permitan la movilidad de los estudiantes y docentes.

2. Existen prácticas de cooperación entre los actores, pero aún queda pendiente una coordinación de esfuerzos y articulación en cuanto a los planes y programas que se ejecutan en el marco del actual EIC.

Estas hipótesis, junto con los resultados de la investigación, dan lugar a una serie de recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento del conjunto de actores involucrados en el EIBES, fomentando a su vez las estructuras de coordinación y cooperación entre ellas.

En cuanto a la *metodología empleada*, la investigación presenta un enfoque cualitativo. Se utiliza un sentido inductivo, partiendo de instrumentos de análisis específicos para el caso de las políticas en materia de educación superior, que permitan la formulación de propuestas concretas en concordancia con estos instrumentos. Entre las herramientas metodológicas que se han utilizado en la investigación se encuentra, en primer lugar, la revisión de fuentes documentales y bibliográficas, que nos han permitido, por un lado, entender la evolución, la situación actual y los debates en torno a la educación superior en América Latina, debates que muchas veces se remontan a épocas anteriores y que no han dejado de tener actualidad, como el que se refiere a la necesaria pertinencia

de la educación superior, en cuanto debe responder a la realidad y las necesidades de las sociedades en las que se inserta. Además, los diversos documentos oficiales y declaraciones surgidas en las reuniones que han tratado, de forma central o transversal, la educación superior, permiten hacerse una idea de cómo ha ido creciendo el interés que suscita, y cómo se ha ido plasmando en prácticas y programas concretos.

Más allá de esta revisión bibliográfica y documental que ha servido de base a la investigación, la novedad del EIBES, la escasez y falta de acceso, en muchas ocasiones, a información relevante para entender sus últimas dinámicas, así como la necesidad de entender el papel de cada uno de los actores involucrados, nos ha llevado a participar en reuniones y seminarios relacionados con las temáticas de estudio, en los que se ha hecho un seguimiento de los cambios y avances registrados, pero que también han permitido contactar con potenciales instituciones educativas que nos han brindado una información especialmente relevante. En efecto, el recurso a entrevistas a representantes de organizaciones relevantes para la investigación (como la OEI, OIJ, el programa Universia, etc.), así como a consultores especializados, ha sido una de las herramientas metodológicas de mayor utilidad para entender su papel en la configuración del EIBES.

Todo ello ha dado lugar a un plan de investigación que va desde los aspectos

más generales de la educación superior en la región y su contribución al desarrollo humano de la misma hasta los más específicos de la conformación de un EIBES, dando lugar, como cierre de la misma, a una serie de recomendaciones orientadas a la toma de decisiones y al diseño e implementación de políticas por parte de los actores involucrados.

Para ello, el *plan de investigación* seguido parte de una contextualización en la que se analiza, en primer lugar, la importancia de la educación superior como elemento indispensable del desarrollo humano. En este punto, se insiste en la educación como un derecho humano que debe ser garantizado, principalmente en el ámbito de la educación primaria, pero también en cuanto a la igualdad de acceso a la educación superior. En este sentido, conviene tener presente que la educación superior no es sino la última etapa del sistema educativo, y su calidad y el acceso a la misma depende de lo conseguido en las etapas anteriores, debate especialmente relevante en el ámbito latinoamericano. Pero, además, se presentan las dos visiones de la educación superior, como bien público al servicio de la sociedad o como bien privado al servicio del mercado, visiones que a su vez corresponden a dos concepciones muchas veces divergentes del desarrollo, entendido bien como desarrollo humano, bien como crecimiento económico. La toma de postura respecto a este debate dará lugar al predominio de un determinado modelo de educación superior, como

derecho humano, y por tanto de todos, o como institución elitista al alcance de unos pocos.

Estos debates tienen especial fuerza en América Latina, como se observa en la primera parte de este documento, en la que se presenta el estado actual de la cooperación universitaria iberoamericana en el ámbito de la educación superior. En consecuencia, es importante, previamente, contextualizar la creación del EIBES a partir de la evolución histórica de los debates y de la educación superior en la región. Para ello se repasan tres momentos históricos en el ámbito de la «conexión universitaria iberoamericana», desde el periodo colonial hasta el actual contexto de la globalización, pasando por la importante Reforma de Córdoba, punto de inflexión en las reflexiones sobre este ámbito, en cuanto supuso un gran intento de renovación profunda de la enseñanza superior en América Latina durante el siglo xx, y cuyos legados llegan hasta nuestros días. Se presentan, finalmente, algunos datos de especial relevancia para entender el estado actual de la educación universitaria latinoamericana, para terminar con la presentación de algunos ejemplos de coordinación y transnacionalización en este ámbito, previos y superpuestos al EIBES.

En la segunda parte de la investigación se analiza más específicamente la puesta en marcha del EIBES, partiendo de una delimitación del término, que se encuadra en un espacio más amplio, el del

EIC (con lo que más adelante trabajaremos con este concepto que logró absorber la idea central del EIBES), y diferenciándolo de otros conceptos, ampliando lo ya señalado en la introducción. Se estudia a continuación su origen y su evolución, repasando las diversas conferencias y reuniones en las que se va delimitando la idea de un espacio que en un principio no toma en cuenta la necesidad de avanzar en términos de la convergencia previa de los sistemas educativos, para posteriormente llegar a la creación de un espacio más natural para la educación superior, traduciendo y llevando a la vida real prácticas y programas concretos que trasciendan a los existentes y se mantengan de forma sostenible en el tiempo. Todo ello prestando especial atención a los actores involucrados en el mismo, esto es, aquellas instituciones y entidades implicadas en su conceptualización y coordinación (instituciones gubernamentales, organismos internacionales, fundaciones, entidades privadas y alianzas público-privadas), así como los mecanismos puestos en marcha para la coordinación institucional.

La tercera parte del estudio busca presentar las propuestas y acciones emprendidas, en este caso concentrándonos en el EIC (como finalmente se denomina por parte de los organismos correspondientes y los Estados), destacando los principales programas que se han propuesto hasta la fecha para dinamizarlo: el Programa de Movilidad Académica Pablo Neruda y el Proyecto Metas 2021. La educación que queremos

para la generación de los Bicentenarios, y el Centro de Altos Estudios Universitarios. En esta parte se puede observar la estructura de cada uno de los programas, sus mecanismos de funcionamiento y sus perspectivas de futuro, lo que nos permite entender tanto las oportunidades e iniciativas planteadas como los principales problemas y obstáculos detectados tanto en la conceptualización como en la puesta en marcha de este espacio.

En este punto, además, nos parece crucial establecer una vinculación entre el EIC y el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), dinámica en la que nos encontramos inmersos en el propio ámbito universitario europeo, y que, relacionándola con el anterior, podrá dar lugar a un futuro espacio eurolatinoamericano de educación superior. Para el desarrollo de este apartado analizamos el hecho de que la cooperación iberoamericana en educación superior debe ir necesariamente junto al EEES, aunque hasta ahora han transitado caminos separados, llegó la hora de que confluyan, en este sentido, analizamos el marco y las acciones de cooperación eurolatinoamericana de educación superior, destacando los programas AIBan y ALFA, para concluir con un análisis de la situación actual y las perspectivas de futuro que indican que aunque son caminos paralelos, en poco tiempo el EIC se deberá adaptar al eurolatinoamericano, conviviendo con las complejidades que supone la propia implantación del EEES.

Finalmente, la investigación se cierra con una serie de recomendaciones y propuestas de líneas maestras para la configuración del espacio iberoamericano. Se pretende con ellas dar una idea de los pasos necesarios para la implantación del EIC en su componente de educación superior, y su posible complementación con el sistema europeo de educación superior. Conclusiones que transitan por la necesidad imperiosa de coordinación entre los actores, sustentados en un diagnóstico de las necesidades reales del sector, la identificación de las capacidades institucionales tanto nacionales como regionales, la identificación de las experiencias existentes que pueden ser tomadas en cuenta para la absorción de lecciones aprendidas, la incorporación de todos los actores involucrados en el tema, la posibilidad de que se cree una unidad regional coordinadora de todo el proceso, y la necesidad de establecer una estructura de información para los beneficiarios del EIC, que visibilice las acciones y dé mayor orientación sobre las oportunidades que se ofrecen en el marco del espacio, llenando así el vacío informativo que se detectó en el transcurso de la investigación.

Asimismo, se añade una bibliografía de referencia, así como una serie de documentos oficiales de especial relevancia para entender el estado actual de la cuestión objeto de este estudio.

Agradecemos especialmente las aportaciones realizadas por los expertos en educación superior entrevistados a lo largo de la investigación, y muy especialmente las contribuciones de:

Jesús Sebastián. Experto en temas de educación superior, ciencia e innovación, y asesor de la OEI en la materia. Por sus orientaciones teóricas y prácticas, que nos permitieron entender el sentido y la dirección en la que se desarrolla el EIC.

Breno Bringel. Investigador del Departamento de Ciencia Política III y del Grupo de Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid. Por su aporte teórico para la evaluación y determinación del contexto en el que se desenvuelve la educación superior en América Latina.

Javier Surasky. Experto en Derechos Humanos y profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Por sus recomendaciones y observaciones a este documento.

Indira Massip. Abogada y especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por su apoyo y labor de seguimiento a los temas vinculados al EIC en el terreno.

PRIMERA PARTE

EL CONTEXTO

1. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PARA EL DESARROLLO: ÚLTIMA ETAPA INDISPENSABLE DEL SISTEMA EDUCATIVO

La educación es un derecho humano y como tal resulta central en el progreso hacia mayores niveles de desarrollo humano. En este sentido, la educación superior tiene una importancia crucial, en la medida en que permite una generación y difusión de saberes especializados, y una defensa de los valores necesarios para una sociedad democrática. Nos encontramos ante dos visiones de la educación superior que se asemejan a concepciones divergentes del propio desarrollo. Además, esta última etapa del proceso educativo no puede entenderse de manera aislada del sistema en el que se inserta, lo que hace necesario, entre otras cuestiones, que el principio de igualdad en el acceso, tal y como se establece en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, se sustente y se garantice en los niveles educativos previos. En este capítulo analizaremos estas cuestiones, teniendo como marco de referencia el contexto latinoamericano.

Conviene tener muy en cuenta la reflexión del escritor Carlos Fuentes:

En el otro extremo del proceso educativo se encuentra la continuidad. En sociedades como las nuestras, de grandes desigualdades económicas y exigencias inmediatas de supervivencia, abunda la deserción escolar y se limita la educación adulta. Por ello, debemos fortalecer un proceso de educación permanente. No sólo como proceso interminable de adquisición de conocimientos, sino

como manera de crear relaciones entre individuos, grupos y, aún, naciones. Porque nos acercamos —si no es que estamos inmersos ya— a una crisis común al mundo en desarrollo y al desarrollado. ¿Cuál es el destino del trabajador en las sociedades tecnológicas avanzadas? ¿Cuál es el destino del trabajador sin entrenamiento en las sociedades atrasadas?¹.

I. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO

La educación no sólo es un componente básico del desarrollo humano, entendido como un aumento de las capacidades y opciones de las personas, sino que además, y sobre todo, es un derecho humano fundamental, tal como se señala en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) de 1948. El párrafo 1 de su artículo 16 establece así que:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Además, el párrafo 2 del referido artículo precisa la función propia de la educación, al afirmar que:

¹ Carlos Fuentes, «La educación, base del desarrollo», en Felipe González (ed.) (2009): *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

El reconocimiento de la educación como un derecho humano tiene importantes implicaciones: adquiere un carácter universal; está estrechamente vinculada y potencia el ejercicio del resto de los derechos; y como bien público debe ser garantizada y protegida por el Estado (e incluso contra el Estado). Sin embargo, el ejercicio efectivo de este derecho se enfrenta a importantes retos, estrechamente ligados a la propia concepción que predomina en la educación. Así, frente al carácter público de la educación que prevalece en la DUDH, las tendencias actuales parecen tener un enfoque más economicista o mercantilista, insistiendo en los beneficios económicos de la misma. Y esto tiene graves implicaciones en la medida en que, como señala Gentili:

atribuir como principal mérito de la educación sus virtudes para ampliar los retornos económicos de la inversión educativa ha supuesto en estos últimos sesenta años enfatizar los beneficios privados que ella genera y, en consecuencia, reducir el papel del Estado a una función subsidiaria periférica o meramente asistencial [2009: 49].

En este sentido, y teniendo en cuenta que la educación es un derecho humano

universal, nos encontramos ante una dicotomía:

El derecho a la educación, como derecho humano fundamental, o pertenece a todos, o no pertenece a nadie. [...] Esto es lo que diferencia el valor público y político de la educación como derecho de todos, contra el principio mercantilizado y privatizador de la educación como un derecho individual que sólo adquiere relevancia en la medida en que es capaz de crear valores en el mercado [2009: 50].

Esta dicotomía responde a dos visiones contrapuestas del desarrollo: aquella que entiende el desarrollo principalmente como crecimiento económico, con un papel protagonista del mercado en su consecución, frente a la que apuesta por un desarrollo humano basado en el incremento de las capacidades de las personas, y que debe contar con el soporte de las instituciones y políticas públicas. Pero antes de adentrarnos en este debate, conviene tener presente que la educación superior no es sino la última etapa del sistema educativo, y por tanto, que el derecho a la misma se sustenta en una educación primaria y secundaria igualitaria y de calidad. Por ello, y centrándonos en el contexto latinoamericano, donde ésta se encuentra más debilitada, es necesario señalar, aunque sea brevemente, algunos de los retos a los que se enfrenta el sistema educativo en su conjunto, desafíos a superar para hacer real la contribución de la educación superior al desarrollo humano.

II. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO ÚLTIMA ETAPA INDISPENSABLE DEL SISTEMA EDUCATIVO

Tras la adopción de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, origen de la legislación internacional que sanciona el derecho a la educación, este derecho se ha integrado en un amplio conjunto de instrumentos jurídicos, incorporándose progresivamente a las legislaciones nacionales. Entre estos instrumentos se encuentran la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la Enseñanza, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la *Declaración del Milenio*. La incorporación de metas relativas a la educación en los Objetivos de Desarrollo del Milenio es una prueba más de que se trata de un componente indispensable de las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo.

Los países de América Latina son, seguramente, los que más han avanzado en el cumplimiento de esas metas, consi-

guiendo altos niveles de matriculación en enseñanza primaria. No obstante, siguen existiendo barreras que superar. En efecto, pese a la progresiva y sostenida expansión de los sistemas escolares en la región, así como al avance en legislación sobre la obligatoriedad de la educación y en la igualdad de género en la educación, aún son importantes las desigualdades, tanto regionales como de acceso y, sobre todo, de permanencia en las instituciones educativas, principalmente para los más pobres y para los sectores de población tradicionalmente excluidos, como indígenas y afrodescendientes².

Estos avances ponen de manifiesto la expansión de la escolaridad en los países de América Latina y el Caribe que, por lo demás, han ido acompañados de un desarrollo legislativo particularmente notable. No obstante, como se avanzó, la educación sigue afrontando importantes obstáculos que es necesario superar para hacer realidad el derecho humano a la educación en esta zona del mundo, entre los que destacan las tendencias excluyentes en las sociedades latinoamericanas. Pablo Gentili (2009: 15) habla de una «exclusión incluyente», de

un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen

² Véase, por ejemplo, la información relativa a la educación en los siguientes informes de Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*, 2005; *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe*, 2007.

nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas.

En ese sentido, el tener asegurado el acceso o la permanencia en un sistema educativo de amplios sectores de la población no implica disfrutar de una educación de calidad, ni la superación de desigualdades y exclusiones sociales más amplias.

Un ejemplo paradigmático de esta discusión es el sistema de cuotas establecido en las universidades públicas de Brasil a principios de este siglo. A través de acciones positivas de carácter puntual, varias universidades, como la Universidad de Brasilia (UNB) o la Universidad Estadual de Rio de Janeiro (UERJ), decidieron reservar una cuota de sus plazas a la población negra, notablemente excluida de la enseñanza superior. Estas iniciativas provocaron un amplio debate social sobre las acciones positivas y acabaron impulsando un Proyecto de Ley que regulara la «inclusión» de población negra e indígena. Las experiencias anteriormente mencionadas, como la de Río de Janeiro, demostraron que la mera inclusión de los negros en la universidad no era suficiente ya que muchos de los que se vieron obligados a abandonar los estudios lo hicieron por falta de condiciones económicas (exclu-

sión social más amplia) o por su incapacidad para responder al ritmo académico (educación precaria en la primaria y en la secundaria). En términos más generales, los detractores han esgrimido argumentos tales como el problema de la identificación (¿cómo saber quién es negro en Brasil?) o la posibilidad de un racismo a la inversa (problema de la estigmatización racial). Entre los defensores, los argumentos más habituales han sido la deuda histórica con estas poblaciones, la justicia social y la reivindicación de la diferencia. Finalmente, una posición intermedia ganaría importancia dentro del debate: aquella que apoya críticamente las políticas de cuotas, argumentando que son válidas, pero que el gran problema es que la generación de la exclusión nunca obedece a una única variable (como por ejemplo el color de la piel), sino que responde a un cruce de múltiples variables (color de la piel, posición social, género, nacionalidad, etcétera).

Dicho debate se ha traducido, en términos teóricos, en la división entre aquellos que se apoyan en las concepciones vinculadas a la tradición del liberalismo igualitario y aquellos que defienden una propuesta de política de la diferencia. A su vez, en términos programáticos, la Propuesta de Ley 73/199 apuesta por la reserva de un 50% de las plazas en las universidades públicas para alumnos que cursaron la enseñanza secundaria en la red pública, en particular negros e indígenas. La vigencia y amplitud de la discusión apunta a la cuestión de la

igualdad de acceso y a las políticas de lucha contra la desigualdad como uno de los temas centrales en los debates sobre educación superior en toda América Latina. Y, como queda patente en el caso ilustrado, estas políticas, para ser efectivas, no deben iniciarse en la fase superior de la educación, sino que han de aplicarse en todo el sistema educativo, comenzando en los niveles básicos. De lo contrario, se corre el riesgo de que, en lugar de propiciar la inclusión, la educación superior termine configurando nuevas desigualdades, esta vez en el ámbito del conocimiento. Por otra parte, la falta de políticas integrales de carácter social y laboral puede tener impactos negativos en el desarrollo humano y, en particular, generar desempleo, falta de cohesión social o incluso migraciones y fuga de cerebros. En este sentido, es imprescindible que el Estado asuma su responsabilidad en este terreno, pues, a la vista de sus implicaciones, no puede dejarse en manos del mercado o la iniciativa privada.

Entre estos procesos de exclusión que dificultan el ejercicio pleno del derecho a la educación, cabe resaltar las siguientes dinámicas:

- Las condiciones de pobreza y desigualdad en las que vive una parte importante de la población latinoamericana. En efecto, pese a la expansión de la educación, ésta no ha logrado superar importantes brechas sociales, manteniéndose grandes diferencias en las oportunidades educativas que afectan sobre todo a los sectores más pobres y a las poblaciones indígenas y negra. La discriminación educativa refleja, por lo tanto, una discriminación social más amplia (véase Aponte-Hernández, 2008).
- La estructura del sistema educativo, fragmentado, complejo, y con diferencias en las oportunidades que ofrecen las instituciones educativas. La complejidad, la heterogeneidad, y la diferenciación según la procedencia, de los sistemas educativos termina convirtiéndose en un obstáculo para aquellos no familiarizados con sus entresijos, plasmándose en una diferenciación en el acceso y progreso educativos; una discriminación pedagógica y una desigualdad en los logros escolares en virtud de criterios de género, raza, etnia o pertenencia a una determinada región; una desigualdad en la calidad educativa y en la distribución de las oportunidades educativas (acceso a diferentes escuelas, profesores, recursos pedagógicos, competencias, expectativas, etcétera).
- La propia concepción de la educación que, entendida desde una perspectiva fundamentalmente económica, prima la formación orientada al acceso y la competitividad en el mercado. La educación, desde esta perspectiva, tendría la responsabilidad de contribuir a aumentar la productividad y las oportunidades educativas, así como a aumentar las

posibilidades de competir por el dominio de los conocimientos técnicos y disciplinarios necesarios para insertarse en el mercado. Y éste es un tema de crucial importancia en el campo de la educación superior, al que nos referiremos en el siguiente apartado, ya que es el que termina determinando su valor como derecho humano.

Pero además de la importancia de las desigualdades sociales en los logros educativos, en muchos países de la región, como afirman el BID y la CEPAL, el sistema educativo las refuerza, y la educación terciaria es de hecho la que mayor impacto tiene en la reproducción y el refuerzo de estas desigualdades.

En definitiva, para que la educación superior sea realmente la última etapa de un sistema educativo indispensable para el desarrollo humano ha de superar varios obstáculos. Estos obstáculos, presentes en las sociedades latinoamericanas, no son otros que las condiciones de pobreza, desigualdad, discriminación e injusticia. Todos ellos limitan tanto la igualdad en las oportunidades

de acceso a la educación superior como la propia concepción de la educación y su contribución al desarrollo.

III. LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO: ¿CRECIMIENTO ECONÓMICO O DESARROLLO HUMANO?

Partiendo de lo establecido en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y dando continuidad al conjunto de conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas en la década de los años noventa sobre diversas dimensiones del desarrollo, muchas de las cuales atienden a la cuestión de la educación, aportando recomendaciones en este ámbito³, la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*, adoptada en París el 9 de octubre de 1998⁴, señala en su preámbulo «la importancia fundamental que este tipo de educación (superior) reviste para el desarrollo sociocultural y económico», en la medida en que:

si carece de instituciones de educación superior e investigación adecuadas que formen a

³ Entre otras la Conferencia Internacional de Educación (Ginebra, 1994 y 1996), la Conferencia General de la UNESCO, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria (Sinaia, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995), el II Congreso Internacional sobre Educación e Informática (Moscú, 1996), el Congreso Mundial sobre Educación Superior y Desarrollo de los Recursos Humanos en el siglo XXI (Manila, 1997) o la V Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas (Hamburgo, 1997).

⁴ http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm#marco.

una masa crítica de personas cualificadas y cultas, ningún país podrá garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sostenible; los países en desarrollo y los países pobres, en particular, no podrán acortar la distancia que los separa de los países desarrollados industrializados. El intercambio de conocimientos, la cooperación internacional y las nuevas tecnologías pueden brindar nuevas oportunidades de reducir esta disparidad.

Afirmábamos antes lo imprescindible que resulta que el Estado asuma sus responsabilidades en el campo de la educación superior que por su valor social no puede ser dejado en manos del mercado. Ahora vamos a profundizar en este punto refiriéndonos al debate respecto de la posibilidad de que la educación superior sea considerada un bien comercial. No se trata de un simple cuestionamiento teórico, sino que la respuesta que se dé al mismo tiene importantes consecuencias, tanto más cuando desde hace años existen sectores —representados por el Banco Mundial, entre otros— que buscan considerar la educación superior como un bien en comercio, y para ello se siguen las reglas acordadas a nivel mundial en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), más precisamente dentro de uno de los tratados fundamentales en materia de comercio internacional, por el respeto de los cuales la OMC debe velar: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés), en vigor desde enero de 1995.

Según el artículo 1.3 del GATS sus normas son aplicables a «todo servicio de

cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales» para aclarar luego que un servicio es suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales cuando «no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios».

No pasó mucho tiempo antes de que la Secretaría de la OMC afirmase que la existencia de universidades privadas que ofertan servicios de educación superior introduce la competencia en el sector y que es el propio Estado, al aceptar su creación y funcionamiento, quien ha habilitado la consideración del sector como comercial: se ha puesto a sí mismo en competencia con otras instituciones privadas oferentes de educación superior, dejando de ser ella por tanto un servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales. En consecuencia, la educación superior sería materia pasible de ser regulada por la OMC, lo que deriva directamente en la libertad de su arancelamiento y en la aplicación de las «reglas de libre competencia» al ámbito universitario.

Frente a esta situación, la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de París de 1998, tras afirmar que: «La educación superior comprende todo tipo de estudios, de formación o de formación para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado

como centros de enseñanza superior» en su artículo 14, que lleva por relevante título «La financiación de la educación superior como servicio público», mantiene la función esencial del Estado en esa financiación: «El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para asegurar que las misiones educativas y sociales se llevan a cabo de manera equilibrada».

En 1999 la educación se incluye —en el seno de la OMC— entre los servicios que deben ser regulados por la Organización y un año después se abren por primera vez negociaciones sobre la liberalización de los servicios educativos.

Una respuesta a esta decisión llega de la mano de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas realizada en Porto Alegre del 25 al 27 de abril de 2002, reuniendo a dirigentes universitarios provenientes de 14 países. Allí la entonces Rectora de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil) planteaba el tema de la siguiente manera:

Lo que está en cuestión, y lo que interesa a casi todos en casi todos los países del mundo, es el destino mismo del conocimiento como patrimonio social y de la educación como bien público. Subyacentes a la iniciativa de la OMC, están en juego, por lo tanto, además de la concepción de Universidad, nuestras convicciones de la importancia de la investigación para la enseñanza superior y del rol de la colaboración internacional para las universidades, e incluso de su papel para

el desarrollo social y económico de nuestros pueblos y para la afirmación de nuestras identidades culturales. La iniciativa de la OMC contraría todo lo que construimos, pacientemente, en los últimos años, en diferentes foros internacionales [Panizzi, 2003: 96].

Esta posición se vio reflejada en el documento final resultante de la reunión de Porto Alegre:

los académicos iberoamericanos, aquí reunidos, reafirmando los compromisos asumidos por los gobiernos y por la comunidad académica internacional en octubre de 1998, en París, en la Conferencia Mundial de Educación Superior, considerando la educación superior como un bien público, [...] requieren a los gobiernos de sus respectivos países que no suscriban ningún compromiso en esta materia en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC.

Aportando mayor claridad expositiva, el profesor Altbach (2002) sostiene que:

[La educación] ya no es vista primordialmente como un conjunto de habilidades, actitudes y valores necesarios para el fortalecimiento de la ciudadanía y para la efectiva participación en la sociedad moderna, o sea, como una contribución clave al bien común de cualquier sociedad. En lugar de esto se ve, cada vez más, como un bien de consumo que puede ser comprado por un consumidor para adquirir un conjunto de habilidades que serán utilizadas en el mercado; o es vista como un producto que puede ser comprado o vendido por corporaciones multinacionales, instituciones académicas convertidas en negocios o por otros proveedores.

El eje del debate pasa por si la educación superior es un bien comercial o un bien social. Sin dudar lo nos pronunciamos decididamente por la segunda opción, ya que tal como afirma Medina Sandino (2003): «Un sistema educativo proporciona las habilidades necesarias para lograr éxito económico, pero también y, sobre todo, crea los fundamentos para una sociedad civil fuerte muy participativa».

En el mismo sentido se pronunció la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina (CRES) en el año 2008 a través de su declaración, donde afirma que: «La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho».

Se hace honor así a lo afirmado por la Declaración de París de 1998 cuando afirmaba que «la educación es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, por lo que deberá ser accesible para todos a lo largo de toda la vida». En este sentido, la educación superior, entendida como un bien público, tiene diversas funciones, en el centro de las cuales se encuentra «la misión de contribuir al desarrollo sostenible y el mejoramiento del conjunto de la sociedad». Para ello, no sólo tiene la función de educar, formar y realizar investigaciones (considerando los valores de la sociedad y el pluralismo cultural), sino también la de formar ciudadanos; de-

sempeñar una función ética, con autonomía, responsabilidad y prospectiva; asegurar la igualdad de acceso (de acuerdo con la propia *Declaración Universal de Derechos Humanos*); fortalecer la participación y promoción del acceso de las mujeres; promover el saber mediante la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades y la difusión de sus resultados; reforzar la cooperación con las necesidades de la sociedad y con el mundo del trabajo; diversificarse como medio de reforzar la igualdad de oportunidades; fomentar métodos educativos innovadores, basados en el pensamiento crítico y la creatividad, etc. Son centrales en esta declaración también las cuestiones relativas a la calidad y la evaluación, la pertinencia, la financiación y la gestión, o la fuga de cerebros y el retorno. En muchos de estos temas se refleja la dicotomía que señalamos en el título, presente, por lo demás, en los debates generados por los documentos que sirvieron de base a las revisiones de los avances en la educación posterior, como veremos más adelante.

Partiendo de esta idea, y profundizando en algunas de las cuestiones que se señalan en la Declaración Mundial, se celebran las Conferencias Internacionales de la GUNI (Global University Network for Innovation), la última de las cuales, «Educación superior: Nuevos retos y roles emergentes para el desarrollo humano y social», se celebró en Barcelona del 31 de marzo al 2 de abril de 2008⁵. En

⁵ <http://www.guni-rmies.net/k2008>.

ella se trabajaron las siguientes temáticas: a) Ética y pertinencia del conocimiento científico: ¿qué conocimiento para qué sociedad? (en la que se reflexionó sobre las bases y las implicaciones éticas de la práctica científica y de la investigación en su relación con el desarrollo humano); b) Tecnologías del conocimiento para la transformación social (donde se analizaron las posibilidades de las TIC, orientadas hacia el desarrollo humano y social en la educación superior); c) Educación superior y equidad de género (en la que se trataron de esclarecer las implicaciones de la educación superior en las relaciones sociales de género, de cara a construir sociedades más equitativas e inclusivas); d) Educación superior, las artes y la creatividad (cuyo eje no fue otro que el papel de la educación superior en el logro de un desarrollo humano y social integral, sostenible y equitativo); e) El rol de la educación superior en la construcción de la paz y los procesos de reconciliación (centrándose dicho rol en la denuncia y la persecución de la violación de los derechos humanos, en la participación en comisiones de la verdad o en el impulso de proyectos de reconciliación, por ejemplo); f) Educación superior para el diálogo intercultural y el multiculturalismo (orientada al fomento de los procesos de entendimiento, diálogo y convivencia entre culturas); g) Educación superior para el desarrollo sostenible (respondiendo a la declaración por parte de la ONU del periodo 2005-2014 como

la *Década de la Educación por un Futuro Sostenible*, y a la centralidad de la educación superior en la transición a un desarrollo humano sostenible); y h) Educación superior y ciudadanía, participación y democracia (donde se examinan las interrelaciones entre estas dinámicas, así como la importancia de la educación superior en la difusión de los valores democráticos, el fomento de la participación de una ciudadanía informada; y la respuesta a la pobreza y la injusticia social).

En el contexto geográfico que nos ocupa, un hito importante fue la «Declaración de Bariloche», adoptada en la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en Argentina el 16 y 17 de octubre de 1995⁶. Esta declaración insiste en la educación como factor esencial del desarrollo económico y social. La educación se concibe como el instrumento central para enfrentar al «triple desafío en los umbrales del siglo XXI: la promoción y la consolidación de un desarrollo económico y social sostenido y sostenible, la profundización y ampliación de los procesos de integración en un marco de regionalismo abierto, y su inserción en un mundo en profunda transformación a causa, especialmente, de la revolución científica, tecnológica y productiva», en la medida en que: «El acceso del conjunto de la población a los valores, conocimientos y competencias que brinda el sistema educativo se cons-

⁶ <http://www.oei.es/vcumbre.htm#III>.

tituye en un elemento imprescindible para garantizar la continuidad y permanencia de las instituciones democráticas, la participación política, económica, social y cultural, en particular para los grupos más desposeídos, y como parte de la lucha contra la pobreza».

En esta declaración se establecen una serie de principios rectores que destacan la importancia de consolidar los sistemas políticos democráticos y de conformar una sociedad integrada y participativa, a través de la transmisión de conocimientos y de valores. Para ello, las políticas educativas han de ser políticas públicas, de Estado, que garanticen el acceso, la igualdad, y la cohesión social, debiéndose fomentar la cooperación en este ámbito dentro de una Comunidad Iberoamericana cada vez más integrada. Si bien es cierto que se pone el acento en la educación básica y media, también se reconoce el significado de la educación superior. En este sentido, se señala que «los centros universitarios tienen hoy un doble reto: la modernización tanto estructural como curricular y la adaptación de la enseñanza a las exigencias de las sociedades iberoamericanas, con el propósito de contribuir al desarrollo político, económico y social de nuestros pueblos».

También en el ámbito latinoamericano, la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de La Habana (1996), previa a la Conferencia Mundial de 1998, reunió a delegados de 26 países de la región, con el objetivo de debatir

sobre la educación superior en la región. Como señala Tünnermann (2008): «Reconociendo que el desarrollo, la democracia y la paz son inseparables, la CRES asumió el concepto de desarrollo humano sostenible y abogó por un crecimiento fundado en la justicia, la equidad, la solidaridad y la libertad, que contribuya a construir, sobre bases sólidas, una cultura de paz», señalando que «ante la emergencia de un nuevo paradigma productivo, basado en el poder del conocimiento y el manejo adecuado de la información, la educación superior está llamada a desempeñar un rol estratégico, tanto en los países industrializados como en los menos avanzados». Además, se afirmó entonces que, pese al crecimiento de las matrículas, persistían desigualdades en América Latina que dificultaban la democratización del conocimiento, así como otras dificultades derivadas de la reducción de la inversión pública en el sector o de la creciente participación del sector privado en el mismo. Frente a ello, se reitera en la declaración final que

la educación general, y la superior en particular, son instrumentos esenciales para enfrentar exitosamente los desafíos del mundo moderno y para formar ciudadanos capaces de construir una sociedad más justa y abierta, basada en la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y el uso compartido del conocimiento y la información (CRES, 1996).

Más allá de estas declaraciones, que suelen insistir en la visión de la educación superior como un bien público que

contribuye al desarrollo humano, lo cierto es que, tal y como vimos en el epígrafe anterior, las dinámicas en la práctica parecen apuntar hacia otros enfoques de la educación. Se pueden distinguir principalmente dos interpretaciones en la relación entre educación y desarrollo. La primera, y actualmente predominante en la práctica, entiende que la educación favorece el desarrollo en su dimensión económica, en cuanto forma a los trabajadores, mejora el ingreso económico y contribuye al crecimiento económico y a la modernización, ofreciendo así un servicio al mercado. La segunda, plasmada en las declaraciones analizadas, se fundamenta en el concepto de desarrollo humano, en cuanto incrementa las capacidades de las personas, poniendo un énfasis especial en el contexto social y en el rol redistributivo del Estado, responsable, por lo demás, de asegurar la igualdad en el acceso. Por otra parte, incrementar las capacidades de las personas incluye, entre otras cuestiones, mejorar sus capacidades de ingreso en el mercado laboral. En este sentido, por ejemplo, está la libertad económica, que implica contar con recursos y asegurar los derechos económicos de las personas. Esta libertad debe ir pareja a una libertad de participar en la vida económica, pero también, y sobre todo, en la política. Se trata de unir desarrollo personal, social

y laboral. La educación no puede limitarse a su visión utilitaria, de servicio al mercado, que obvie su aportación a la democracia, las libertades y las capacidades más amplias, lo que a su vez contribuye a ampliar el desarrollo humano.

La contradicción reside por lo tanto en que aunque en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* no hay una argumentación que asigne valor a la educación por su aportación a la generación de riquezas, sea precisamente ésa la concepción que se ha impuesto. Y con este panorama se obvia la verdadera cuestión del Estado: no la subsidiariedad y el asistencialismo en una interpretación mercantilista de los bienes educativos, sino su función de garante del derecho a la educación en una concepción socializante. Esta disyuntiva ha sido reiterada en múltiples discusiones sobre la educación superior latinoamericana, tanto en las sesiones de seguimiento del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de 1998⁷ como, por ejemplo, en los documentos que sirvieron de base para la última Conferencia Regional de Educación Superior, celebrada en Cartagena de Indias en 2008, en la que se valoraron los avances y retos de la educación superior en América Latina⁸.

De este modo, es importante recalcar que dichas discusiones tienen implica-

⁷ Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, se celebraron en La Plata, Argentina (2001); en La Habana, Cuba (2002); en Montevideo (2003); en México (2004), en Colombia (2008).

⁸ En cuanto a los avances de la región cinco años después de la Cumbre mundial, se puede consultar el informe «Reforms and innovation in higher education in some Latin American and Caribbean countries, 1998-2003», disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001303/130340e.pdf>, consultada el 26/06/2009.

ciones para la propia calidad de la educación (tema central del debate universitario), por ejemplo en cuanto a la forma de medirla y valorarla. Como señala Marcela Mollis⁹: «las reformas globales de la llamada “educación superior” en América Latina han dado especial importancia a la “rendición de cuentas” (accountability) y al mejoramiento de la calidad universitaria en aras a satisfacer un principio económico fundamental del capitalismo global: las instituciones de educación superior son herramientas prioritarias para el desarrollo, el progreso y la prosperidad económica». Siguiendo la línea apuntada por los autores anteriores, señala el peligro de que la educación superior se vincule demasiado a la lógica del mercado global frente a otras funciones vinculadas al saber: «las universidades tienen alterada su identidad como instituciones de los saberes, y van hacia la construcción de una nueva identidad que las asemeja al *supermercado*, donde el estudiante es tratado como consumidor o cliente, los saberes como una mercancía y el profesor se convirtió en un asalariado enseñante».

Junto a la calidad, otro tema de gran importancia es precisamente la pertinencia, entendida como «la capacidad de las IES y de los sistemas de educación superior para dar respuestas concretas y viables, desde su naturaleza y fines, a

las necesidades de la sociedad», tema tratado por Manuel Ramiro Muñoz¹⁰ y que implica varios requisitos: normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad, el mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidas el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente (Declaración de la Cumbre Mundial sobre Educación Superior de 1998). Este aspecto es central, según el autor, para distinguir la educación superior y el conocimiento como bienes de libre mercado, y la educación superior como un bien público y el conocimiento como un bien social:

La pertinencia de la educación superior, en el contexto social, político y sobre todo económico nos pone frente a uno de los muchos dilemas a los que se enfrenta día a día la educación superior de la región hoy, a saber: La educación superior concebida como empresa que desarrolla un bien de libre mercado o la educación superior concebida como una institución que garantiza un derecho y presta un servicio a la sociedad.

Y éste es un reto en América Latina, donde coexisten esas dos lógicas de funcionamiento de la educación superior enfrentadas. Por ello, el tema de la pertinencia debe ser profundizado, y más en el actual contexto de la globali-

⁹ Marcela Mollis, «Identidades alteradas: de las universidades reformistas a las universidades de la reforma», en C. Tünnermann (2008).

¹⁰ Manuel Ramiro Muñoz, «Pertinencia y nuevos roles de la educación superior en la región», en C. Tünnermann (2008).

zación, en el que se liga estrechamente a la equidad, ya que «Una educación pertinente es incompatible con un proyecto de sociedad que favorezca la acumulación de riquezas en pocas manos y el despojo de millones de seres humanos; entre otras razones, porque la Universidad, si bien puede ser la conciencia de la sociedad, es un reflejo de la misma sociedad en la que se encuentra».

La financiación de la educación superior es otro tema medular, y está vinculado no sólo a consideraciones económicas, sino también políticas y sociales. En primer lugar, se señala la importancia de la financiación pública, en la medida en que se trata de una responsabilidad estatal. Sin embargo, el peso de otros actores es cada vez más importante, siendo necesario un equilibrio para asegurar el cumplimiento de los principios de la educación superior. Por ello, es acuciante superar las visiones centradas exclusivamente en la eficiencia en la asignación de los recursos¹¹, pues nos encontramos ante un bien público que no puede

supeditarse a la lógica del mercado. Para García Guadilla:

en el financiamiento de la educación superior intervienen factores que tienen profundas implicaciones políticas, sociales y culturales. En este sentido, se señalaba que, aunque la eficiencia económica y la formación científica cumplen un papel central, la búsqueda de una sociedad con ciudadanos más ilustrados, dentro de una concepción de sociedad sustentable, con mayores niveles de equidad, es una visión que debe acompañar la reflexión sobre las políticas financieras¹².

Otro de los documentos que sirvieron de base para la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008 fue el titulado: «Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe» (Didriksson, 2008b). En él, además de enfatizar «el compromiso social de las instituciones de educación superior, su calidad, pertinencia y autonomía responsable», se destaca la importancia de la cooperación interuniversitaria. En particular, Xiomara Zarur Miranda¹³ apuesta, fren-

¹¹ Este debate es importante en relación a la educación. Véase, por ejemplo, Ernesto Cohen, *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, vol. I: *La búsqueda de la eficiencia*. Serie Políticas Sociales 42. CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000. En la introducción de este documento se presentan los términos del debate de la siguiente manera: «El análisis de la eficiencia constituye una preocupación fundamental en el proceso de asignación de recursos. En el campo educativo se traduce en minimizar el costo de los insumos requeridos para maximizar la cobertura. Ésta es una condición necesaria para alcanzar los fines perseguidos. La condición suficiente consiste en aumentar, paralelamente, la calidad de la educación, que está desigualmente distribuida como resultado de la estructura social vigente. (...) El debate se centra sobre dos ejes principales: a) Cómo se puede optimizar la eficiencia en los recursos asignados, y b) Cuáles son las vías que permiten maximizar el rendimiento educativo».

¹² Carmen García Guadilla, «Dinámicas del financiamiento de la educación superior en el contexto de la diversidad latinoamericana. A diez años de la CMES», en C. Tünnermann (2008).

¹³ Xiomara Zarur Miranda, «Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe», en A. Didriksson (2008b).

te a la integración de la economía potenciada por la globalización, por otros procesos de cooperación e integración en el ámbito educativo, basados en la cooperación interuniversitaria. En este sentido, para que la educación superior contribuya al desarrollo humano es necesario que fomente una cooperación solidaria, horizontal, complementaria y basada en procesos de asociación, de intercambio de conocimientos, con diálogos no sólo Norte-Sur, sino también Sur-Sur, que permitirán mejorar la pertinencia de los modelos educativos. Dado que la educación superior es un bien público, esa cooperación debe partir de políticas públicas, con procesos de integración regional de la educación superior que tengan en cuenta las capacidades y debilidades específicas de la región, y puede basarse en «las agendas regionales y subregionales, los observatorios de buenas prácticas, las reformas legislativas y los postgrados colaborativos, todos ellos concebidos desde la perspectiva de la construcción de los escenarios de futuro deseados y del posicionamiento de la educación superior ante la sociedad y el Estado al año 2021».

En definitiva, el modelo de educación superior por el que se abogue tiene importantes repercusiones en ámbitos muy diversos, y el debate sobre el mismo se convierte en un tema central en el diseño de estrategias de calidad, pertinencia o cooperación universitarias, entre otras. Así, si bien se han mejorado las políticas dirigidas a la educación

superior, fortaleciéndose, al menos en el discurso, un modelo de educación superior como bien público, y se han puesto en marcha procesos de evaluación y acreditación que aseguren su calidad, quedan todavía importantes pasos que dar en la aplicación práctica de dichos principios. En efecto, sigue siendo intensa la lucha entre las dos visiones de la educación superior: aquella propugnada por la propia *Declaración Mundial* como un bien público, frente a aquella, preconizada, por ejemplo, por los organismos financieros internacionales, que la entiende como una mercancía más sujeta a las normas del mercado (lo que implica su privatización y la disminución de la financiación del Estado), traducándose a su vez en una multiplicación de universidades privadas que responden a esa lógica mercantilista. Y esto tiene su impacto también en el propio compromiso social, que si bien está tomando fuerza en el sector público, donde se reconoce la misión social de la educación superior, es menor en el ámbito de las universidades privadas, donde predomina la pertinencia empresarial y laboral (que por otra parte también debe estar presente, lógicamente, en la propia pertinencia social, aunque no sea su dimensión única).

En el contexto latinoamericano, esta problemática es especialmente importante, y puede llegar a limitar los importantes avances que en el ámbito de la educación se han conseguido en los últimos años. En el siguiente capítulo se

analizará la situación de la educación superior en la región, partiendo de una evolución histórica que permita entender las dinámicas y los debates que se

han dado en el ámbito de la educación superior, y contextualizando así las actuales tendencias de la integración educativa regional.

2. LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA IBEROAMERICANA EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR *

¿Qué implicaciones tienen las dos visiones de la educación superior y del desarrollo, tratadas en el capítulo anterior, en la construcción de un espacio iberoamericano de educación superior? Pero, además, ¿es posible una coordinación en este ámbito entre los países iberoamericanos? ¿Existen precedentes? En este capítulo se buscará seguir contextualizando la creación de un posible Espacio Iberoamericano de Educación Superior a partir de los lazos históricamente tejidos, haciendo hincapié en los principales marcos, debates y desafíos de cooperación interregional y birregional.

I. DE LA UNIVERSIDAD COLONIAL A LAS REFORMAS: TRES MOMENTOS HISTÓRICOS DE «CONEXIÓN IBEROAMERICANA»

Las universidades llegaron al «Nuevo Mundo» en el siglo XVI con la colonización. En 1538 fue creada, mediante bula papal, la Universidad Autónoma de Santo Domingo, en lo que hoy es la República Dominicana, y en 1551 se expi-

dió la Cédula de creación de la Real y Pontificia Universidad de México, germen de lo que es hoy la mayor universidad latinoamericana, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la ciudad de México. Este primer «contacto universitario iberoamericano»¹ no fue otro que la imposición de un modelo colonial de universidad, creado y organizado a imagen y semejanza de la tradición escolástica. Las primeras universidades de la región siguieron así el modelo de dos universidades españolas de la época, las de Salamanca y Alcalá de Henares, que actuaron como altavoces de las ideas renacentes del mundo medieval².

Todavía en el periodo colonial se podría hablar de una subetapa ecléctica y de otra más ilustrada, que pasan página al primer marco escolástico, donde jesuitas y franciscanos eran los principales actores de la enseñanza. Pero una segunda inflexión histórica sólo se observaría a principios del siglo XIX, coincidiendo con varias independencias. En este periodo, algunas universidades y universitarios desempeñaron un papel

* Para la elaboración de este capítulo se ha contado con la colaboración especial de Breno Bringel.

¹ Aunque la construcción del concepto y la idea de Iberoamérica sean discutibles y posteriores en el tiempo, se utiliza aquí en el sentido simbólico de captar las primeras articulaciones entre los mundos universitarios de España y Portugal y el de las colonias. No obstante, en términos estrictos, este primer contacto fue «Hispanoamericano», y no «Iberoamericano», ya que debido a una política de contrarreforma, la política de Portugal hacia las colonias (en este caso, Brasil) fue muy restrictiva al desarrollo del saber y la técnica. Al contrario de lo que sucedía en el Imperio español, la enseñanza superior en el Brasil colonial se limitó a los seminarios y a los colegios de los jesuitas.

² Véase Carlos Tunnermann (1999): *Historia de la universidad en América Latina. De la época colonial a la reforma de Córdoba*, Caracas, IESALC/UNESCO.

relevante en las guerras de independencia, conformando una primera contestación al modelo universitario colonial existente. Asimismo, hubo un notable grado de influencia de corrientes e ideas extranjeras como el benthamismo, el romanticismo y, más tarde, también el positivismo, que influenciaría varios planteamientos de reorganización de las universidades a través de la valorización del saber científico y tecnológico³.

A partir de estos estímulos se llegaría a una tercera inflexión, más rupturista en perspectiva comparada y de gran relevancia para la actualidad, ya que se irían conformando muchos de los rasgos típicos de las universidades latinoamericanas del siglo xx. Coincidiendo temporalmente con el primer centenario de varias independencias y con el surgimiento de las sociedades nacionales en América Latina, el reformismo y la modernización son los dos elementos fundamentales de este tercer periodo que transcurre entre 1910 y 1930 y que tiene a la Reforma de Córdoba como gran hito.

Si en el primer periodo mencionado, el perfil universitario estaba vinculado con las ideologías de los centros de poder intelectual (tanto las órdenes religiosas como el gobierno central), durante el segundo momento, el de las independen-

cias, la expansión de la burguesía académica y profesional europea influenciaría enormemente la vida universitaria latinoamericana. La historia del pensamiento académico continental prácticamente se podía resumir en la recepción del pensamiento europeo. Un siglo después, el periodo del reformismo y la modernización abriría un momento inédito donde se comparte una ideología progresista y científica, apareciendo, por primera vez, una reflexión y una relación muy fuerte entre universidad y profesionalismo, humanismo y practicidad, elitismo y masificación, así como un pensamiento social más latinoamericanista. Todos esos momentos históricos estuvieron determinados por acontecimientos socioeconómicos que incidieron en el *modus operandi* de las academias latinoamericanas, y por corrientes político-ideológicas, que inspiraron sus procesos de transformación y los contenidos de su enseñanza. Lo relevante de esta tercera etapa, y en particular de la Reforma de Córdoba, es precisamente el cuestionamiento de la evolución y funcionamiento de las universidades regionales, así como la apertura de un debate sobre varios ejes clave que sigue vigente en la actualidad (como se vio en el capítulo anterior), aunque en la mayoría de los casos desde una perspectiva renovada.

³ A pesar de estas influencias y de la transferencia de la sede de la monarquía portuguesa para Brasil, durante este periodo no se crearía ninguna universidad en el país. La enseñanza superior estuvo limitada a las Facultades de Medicina de Salvador de Bahía y de Río de Janeiro hasta que se crearan en 1930 las primeras universidades.

Tras realizar un repaso al papel de las universidades en la conformación del espacio iberoamericano, Patricia Martínez Barrios, rectora de la Universidad Tecnológica Bolívar (Colombia), concluye que:

la universidad del siglo XXI, apoyada en las tecnologías y los medios de comunicación e información, gracias a la articulación de roles de aprendizaje y colaboración, es, hoy como ayer, la organización líder. En ella descansa no solamente la creación, transmisión y reproducción del conocimiento, sino el reconocimiento consciente. Estamos tomando conciencia, y ésta es la tarea fundamental de la universidad, de un territorio en la relación global-local que condiciona la globalización. La universidad es el espacio de diálogo de las historias y las culturas, el espacio del encuentro y la síntesis⁴.

La importancia de esta breve digresión reside por lo tanto en el papel crucial de la dialéctica colonialismo-independencia en todas las principales inflexiones de la historia de las universidades latinoamericanas, máxime cuando en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, celebrada en El Salvador el 19 de mayo de 2008, los ministros de Educación de los países iberoamericanos acuerdan la propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación del bicentenario»⁵, tomando una vez más las independen-

cias como momento histórico referencial.

En adelante, se seguirá contextualizando el proceso de construcción de una cooperación universitaria iberoamericana en el ámbito de la educación superior, considerando ahora los principales momentos, potencialidades y problemáticas que desde la Reforma de Córdoba hasta el actual contexto de globalización inciden en la agenda educativa birregional.

II. EL REFORMISMO DE CÓRDOBA, LA «UNIVERSIDAD NACIONAL» Y OTROS «ANTECEDENTES FUTUROS»

Al plantear el 2021, aniversario del bicentenario de las independencias de varios países iberoamericanos, como fecha simbólica para la puesta en marcha de un proyecto colectivo de cooperación birregional en el ámbito educativo, en cierta medida se amplían y revisan muchos de los objetivos previos incluidos en las declaraciones de *Educación Para Todos* y en las *Metas del Milenio*, cuyo horizonte temporal es el año 2015. No obstante, una mirada hacia la historia de los límites y desafíos de la enseñanza superior en América Latina debe incluir otra fecha simbólica, situada en-

⁴ «El papel histórico de la Universidad en la conformación de Iberoamérica», en Rosa Conde y Alfonso Gamo (eds.) (2008): *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, p. 63.

⁵ Una primera versión ampliada de esos acuerdos y objetivos ha sido publicada en OEI (2008): *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid, OEI.

tre el 2015 y el 2021: el 2018, año del Centenario de la Reforma de Córdoba.

La Reforma de Córdoba fue el primer gran intento de renovación profunda de la enseñanza superior en América Latina durante el siglo xx, en la que convergían tanto causas internas (los esfuerzos de renovación institucional lanzados por parte del profesorado y las presiones de los movimientos estudiantiles) como externas (influencias innovadoras que añadieron muchas «escuelas» a los conjuntos universitarios originales, enriqueciendo el contenido de los viejos planes de estudio con nuevas disciplinas). Aunque dichos esfuerzos no lograron alterar el núcleo central del sistema universitario, supusieron una importante ruptura con los periodos previos, a partir de una serie de reformas globales, delineando varias tensiones y desafíos todavía persistentes en las luchas actuales por la renovación de las universidades latinoamericanas, como es el caso de la democratización tanto de las estructuras universitarias como del acceso.

Entre las principales renovaciones de la Reforma de Córdoba están cuestiones de reforma de la estructura universitaria, pero también de los contenidos, fines y objetivos de la universidad. Entre las principales reivindicaciones son de destacar:

- El *cogobierno*: instituyó la representación del cuerpo docente con derecho a voz y voto en los órganos deli-

berativos de las universidades y facultades.

- La implementación de la *libertad de cátedra*: institución de la libertad en la docencia y la investigación.
- La *autonomía universitaria*: autonomía política y administrativa como forma de gestión de la universidad.
- Los *concursos públicos*: institución de concursos de oposición de carácter público para acceder a los cargos docentes.
- El papel de *la universidad en la sociedad*: la asunción, por parte de la universidad, de sus responsabilidades frente a la Nación y la defensa de la democracia.
- La *gratuidad*: democratización del acceso a la universidad.
- La importancia de la *solidaridad latinoamericana*: presente en las reivindicaciones por un espacio de mayor conexión regional.
- En términos generales, un tema importante que incluyó la Reforma fue la consideración de que la universidad no sólo debía enseñar, sino que sus tres actividades centrales eran: la enseñanza, pero también la investigación y sobre todo la transferencia (del conocimiento a la comunidad).

El «Manifiesto de Córdoba» alimentó discusiones sobre disyuntivas claves, a ejemplo de la autonomía universitaria *versus* recolonización cultural vía universidad, la espontaneidad *versus* la planificación, el compromiso de la universidad con los intereses de la sociedad *versus* la postura académica enclaustra-

da en su erudición gratuita, desinteresada o incapaz de relacionar la actividad universitaria con la actitud cívica⁶.

Asimismo, unido al «espíritu de Córdoba» emergieron varias iniciativas y esfuerzos de modernización, con diferentes manifestaciones según los países y resultados, en general, poco alentadores. Todas ellas se basaron en análisis de las deficiencias existentes, planteando objetivos ambiciosos como: la creación de condiciones para que las universidades formaran los altos cuadros culturales de la nación; la incorporación de la investigación científica y tecnológica como fines en sí mismos y no como actividades puntuales que demostraran determinado grado de profesionalización; la creación de órganos integradores que permitieran superar la compartimentalización en escuelas autárquicas; o la necesidad de infundir en la universidad un interés más vivo por los problemas generales de la educación de acuerdo a un compromiso con el desarrollo nacional. Las experiencias concretas fruto de la puesta en marcha de estos objetivos se dieron sobre todo en el Cono Sur y estuvieron marcadas por grandes resistencias. Por ejemplo, en Brasil fueron frenadas por la dictadura en 1939, mientras en Argentina fueron resistidas internamente por las viejas facultades.

En la década de 1960 emergerían otros intentos de modernización de la universidad, aunque con un carácter mucho más conservador y elitista, como en el caso de la reforma colombiana, la reestructuración chilena o el intento de reforma brasileña, impulsada por los militares en 1967 con la United States Agency for International Development (USAID) y la financiación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo⁷. No obstante, se despertarían también varias protestas e iniciativas que trataron de ubicar el papel de la universidad y la enseñanza superior en América Latina dentro de su capacidad en la lucha contra el subdesarrollo, a partir de la incorporación crítica del paradigma desarrollista en contacto con las tesis de la dependencia. Encontramos así en el periodo 1960-1970 una amplia gama de reivindicaciones de reformas universitarias y manifestaciones estudiantiles que, una vez más, cuestionaban las estructuras y los sentidos de la universidad. La represión gubernamental, en algunos casos, y las dictaduras instauradas en buena parte de los países de la región, entre otros, se encargarían de coartar dichas iniciativas.

A su vez, en Europa, tras la primera reforma universitaria moderna propuesta por el filósofo Kant a principios de la re-

⁶ En lo que se refiere a esta última disyuntiva se observa un movimiento interesante en el que ha habido una apertura de la actividad universitaria, anteriormente enclaustrada en debates muchas veces poco relevantes para la sociedad en general. Sin embargo, esta apertura se ha producido no hacia la sociedad en general, sino a una parte de ella, en particular, el mercado.

⁷ Para profundizar en las reformas de este periodo a nivel latinoamericano véase Darcy Ribeiro (1969): *A Universidade Necessária*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

volución industrial y llevada a cabo por el Informe Humboldt de 1810, también se llevaron a cabo algunas reformas durante todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Casi todas ellas fueron articuladas desde matrices nacionales, lo que resultó en la convivencia de modelos muy diferenciados de educación superior en Europa. Mientras en España las innovadoras reformas universitarias impulsadas, en la década de 1930, por la Segunda República contrastarían posteriormente con las Leyes de Ordenación Universitaria del franquismo, en Portugal se mantuvo durante mucho tiempo gran parte de las estructuras de la universidad francesa previas a las reformas napoleónicas.

Entre reformas progresistas y conservadoras, en la península ibérica y en Latinoamérica, uno de los rasgos más llamativos de este periodo histórico que se inicia en el siglo XX y culmina con el fin de la Guerra Fría y la emergencia de la globalización es que la universidad pública aparece ligada a un «proyecto de país», un proyecto nacional. Los mencionados proyectos de modernización y desarrollo tenían en el Estado su eje de gravitación. Esto mismo es válido para el caso español y portugués. No obstante, este escenario cambia radicalmente en los últimos veinte años, como se verá en el siguiente epígrafe, con enormes repercusiones, entre ellas la apertura de una novedosa estructura de oportunidades para la transnacionalización de la enseñanza superior.

III. DE LAS REFORMAS A LAS CONTRARREFORMAS: LOS IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR

En la década de los años noventa la educación pasa a ser palabra clave en casi todos los discursos y agendas, sector prioritario de programas y grupos (gubernamentales o no, públicos y privados). Todos asumen la necesidad de más y mejor educación. Aunque la tendencia hegemónica, marcada por la impronta neoliberal de la globalización, que empieza a imponerse es la de la educación para la formación y producción de mano de obra cualificada para el mercado, en una especie de actualización contemporánea de la concepción de la educación defendida por la economía clásica del siglo XVIII, guiada por el protagonismo del economista (ahora neoliberal) frente al educador.

En el caso de la enseñanza superior, la universidad pasa a ser vista como un negocio más, como un laboratorio para la aplicación de las recetas del nuevo *management*. A esta ruptura de cuño económico se suma otra de carácter político, relacionada con la supuesta incapacidad del Estado como eje articulador de la educación superior y la emergencia de nuevos y contradictorios espacios de poder. Instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, pasan a realizar recomendaciones en el sentido de la flexibilización y reducción de gastos, incidiendo en la definición y en los rumbos de las reformas educati-

vas⁸. Reformas neoliberales orientadas al mercado que, como señalan varios autores, más que una reforma, son una contrarreforma, basada en procesos de desinversión y privatización.

Frente a este escenario, la descapitalización emerge como uno de los desafíos centrales de la universidad pública a principios del siglo XXI. Pero aunque se trata de un fenómeno global, tiene manifestaciones muy diferentes en los países de la periferia, de la semiperiferia y del centro del sistema-mundo. En Europa, donde la enseñanza superior es mayoritariamente pública, la universidad ha logrado reducir el grado de descapitalización, desarrollando recetas propias a través del mercado. El éxito del emprendimiento ha sido desigual y depende del poder de la universidad en cuestión y de su capacidad para crear sinergias con el sector político. En España, la estrategia hasta ahora viene funcionando, mientras en Portugal ha fracasado rotundamente. Como consecuencia, los programas se han visto alterados y se han incrementado las vías de financiación a través de fundaciones privadas. Por otro lado, en la periferia sistémica la situación es disímil. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 1950 existían en América

Latina y el Caribe unas 200 universidades, casi todas ellas públicas; en 1995 había 300 públicas y 400 privadas.

A pesar de estas diferentes manifestaciones en el centro y en la periferia y semiperiferia, en todos los países iberoamericanos proliferan las agencias de regulación, la expansión y valorización de lo cuantitativo, la gran diversificación institucional, la burocratización, la tecnificación de la actividad intelectual y las problemáticas de la inadecuación de políticas gubernamentales, la creciente restricción del gasto público o las relaciones con las empresas y el entorno productivo.

De este modo, son varias las realidades del contexto de globalización neoliberal que se deben tener en cuenta para plantear correctamente la educación superior en un espacio iberoamericano⁹:

- El carácter excluyente y dominador de la globalización imperante y la emergencia de fundamentalismos de diferente signo y de «doctrinas neoconservadoras de seguridad» (la universidad podría jugar aquí un papel importante en la difusión de ideales de tolerancia, como antídoto a estos fundamentalismos y como campo para la resolución de conflictos).

⁸ Véase en este sentido el Informe del Banco Mundial elaborado por D. Johnstone (1998): *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms*. Disponible en: <http://www.worldbank.org/html/extdr/educ/postbasc.htm>.

⁹ Véase, entre otros, Francisco López Segrera (2006): *Escenarios mundiales de la educación superior: análisis global y estudios de casos*, Buenos Aires, CLACSO.

- El crecimiento excesivo de la población mundial (que supone una expansión cuantitativa de la matrícula universitaria. En América Latina el número de matrículas pasó de 13 millones en 1970 a 79 millones en el año 2000. Las proyecciones de la UNESCO para 2020 ascienden a 125 millones de matrículas).
- El carácter masivo de las migraciones internacionales, como los actuales movimientos de latinoamericanos a Portugal y España (que lleva, en muchos casos a la fuga de cerebros, aunque tampoco se puede menospreciar la fuga de cerebros que se da en España y Portugal a otros países del centro).
- La emergencia de la denominada «sociedad de la información» (que a la vez que supone grandes incentivos y posibilidades en el campo del conocimiento, genera otra gran desigualdad, la «brecha digital», marcada por el escaso y/o precario acceso a las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación [TIC]);
- El pluralismo y diversidad cultural (de las más de 5.000 lenguas vivas que existen en el mundo, el 98% está en grave peligro de extinción. En América Latina el portugués y el español actuaron en detrimento de esta pluralidad, por lo que la investigación y la defensa de las lenguas originarias debían ser entendidas como una prioridad para un espacio iberoamericano).
- La «revolución tecnológica» contemporánea (y la idea de una inédita revolución permanente del conocimiento en varias ramas del saber, que sigue contrastando con la *eterna continuidad* de las estructuras universitarias. En un estudio publicado en 1982, Clark Kerr ¹⁰, rector de la Universidad de California [Berkeley] durante los años sesenta, afirma que de las 85 instituciones actuales que ya existían en 1520, con funciones similares a las que desempeñan hoy, 70 son universidades. Veintisiete años después de la publicación de dicho estudio, su diagnóstico sigue siendo válido).
- La emergencia de un paradigma empresarial de la enseñanza superior, marcado por la profundización de la educación como negocio (por ejemplo, la empresa financiera Merrill Lynch estimaba en un estudio a finales de los años noventa que el sector de la educación tiene en la actualidad características muy similares al sector de la salud en la década de los años setenta —mercado gigantesco, muy fragmentado, poco productivo, de bajo nivel tecnológico, pero con gran búsqueda de tecnología, con un gran déficit de gestión profesional y una tasa de capitalización muy baja—) ¹¹.

¹⁰ Clark Kerr (1982): *The Uses of the University*, Cambridge, Harvard University Press.

¹¹ Resulta curioso observar que hace precisamente un siglo, en 1910, se impulsara el «Informe Freshner» en Estados Unidos, centrado en la salud, pero también responsable de la reorganización de todo el sistema universitario estadounidense prácticamente en sus moldes actuales.

- Otro debate no resuelto es el de la «generación de fondos propios» por parte de las universidades, cuando éstos son fruto de contrataciones de empresas que bien pueden estar produciendo daños sociales (por ejemplo de tipo ambiental), o bien cuando por su intermediación se marca a los investigadores, necesitados de fondos para realizar su labor, una agenda de trabajo acorde a los requerimientos de las empresas, que no necesariamente (rara vez) coinciden con las necesidades de la sociedad.

En este contexto, como se ha visto en el epígrafe anterior, en los últimos años se ha asistido, es cierto, a ciertos cambios, como es la promulgación y reforma de las legislaciones educativas (que responden también a una necesidad de adaptación a las dinámicas de la globalización), en el incremento del gasto público dedicado a educación, en la ampliación de las matrículas o en otros indicadores, incluyendo mejoras en la igualdad de género ¹².

Sin embargo, pese a estas mejoras, permanecen en la educación superior latinoamericana fuertes desigualdades. Algunas de ellas tienen que ver con la propia disparidad entre los diferentes países que componen la región, y que se refleja en el hecho de que la mayoría de las matrículas en educación superior se condensan en pocos países (el 60%

de la matrícula de educación superior se concentra de hecho en tres países: Brasil, México y Argentina) ¹³.

Otras desigualdades importantes son heredadas de fases previas del sistema educativo (y que se señalaron en el primer epígrafe), principalmente la desigualdad de acceso (con bajas tasas de escolaridad en numerosos países, y con una presencia todavía muy insuficiente de jóvenes indígenas o de las capas más pobres de la sociedad, así como de una desigualdad basada en el género, si más allá de las matrículas se tiene en cuenta la presencia de mujeres en los puestos más altos del mundo profesional y laboral, incluido el académico). Además, persiste una falta de diversidad en una oferta educativa donde siguen predominando las carreras tradicionales (unida a la división disciplinaria frente a la interdisciplinariedad, o a la rigidez frente a la flexibilidad en los modelos académicos); la importante presencia de presiones privatizadoras, con un crecimiento de las universidades privadas; o la todavía escasa internacionalización de la educación superior en la región, pese a los esfuerzos realizados. El tema de la privatización creciente de la educación superior es especialmente acuciante, tal como muestra el creciente peso de las matrículas privadas sobre el total de la educación superior (que llega a superar el 70% en países como Brasil y Chi-

¹² Para más información en torno a estas cuestiones, véase Didriksson (2008b).

¹³ *Ibidem*.

le), o la multiplicación de centros privados¹⁴.

IV. INTERNACIONALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR: ¿HACIA UN ESPACIO IBEROAMERICANO?

El EIBES emerge en este contexto, caracterizado por los procesos de globalización y transnacionalización. Además del ejemplo ya citado del Banco Mundial, la propia Organización Mundial del Comercio negocia en la actualidad, dentro de su «área de educación», el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. En estos casos, la educación superior no sólo aparece como un negocio, sino que el conocimiento se distingue como la mercancía más valiosa. No obstante, dentro del proceso de transnacionalización de la educación superior, aparecen muchas otras organizaciones internacionales y redes transnacionales que apuestan por una articulación diferente. En el plano institucional, la UNESCO viene jugando un papel importante. En el caso que nos atañe, y a modo de ejemplo, esta organización convocó (en 1988) la Conferencia Mundial de Educación Superior con el objeto de dar respuesta y formular alternativas a algunas de las problemáticas planteadas anteriormente. El concepto de «per-tinencia», sinónimo de compromiso so-

cial, responsabilidad social y relevancia (relación que existe entre el trabajo realizado por las instituciones de educación superior y lo que la sociedad espera de ellas), ha sido una de las contribuciones más importantes de dicha Conferencia, reflejando una actualización puntual de la concepción de Córdoba sobre el papel de la universidad en la sociedad.

En esta línea de resistencias, las movilizaciones de la comunidad académica y sobre todo de los estudiantes no son menores, como se observó en las significativas protestas realizadas durante la primera década de este siglo en muchos de los países del Espacio Iberoamericano de Enseñanza Superior. Las más relevantes, en el ámbito latinoamericano, fueron las protestas estudiantiles de Chile, México y Brasil, mientras en España y Portugal la contestación a la mercantilización de la educación ha sido una de las principales reivindicaciones de los movimientos estudiantiles, que incluso llegaron a crear entre 2005 y 2009 algunos espacios de coordinación entre las resistencias de ambos países.

Además de la UNESCO, la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) es la otra organización internacional que viene impulsando los procesos de convergencia educativa superior como contrapunto a los contenidos educativos del Banco Mundial o la OMC, aunque en este caso dentro de una lógica iberoamericana y no latinoamericana, como la

¹⁴ Para más información, véase M. Ramiro Muñoz (2008).

que prioriza la UNESCO. A través de la OEI se articulan las principales propuestas de un EIBES, aunque se observa un movimiento contradictorio, pues, a pesar de los esfuerzos recientes para la cooperación educativa birregional, los países latinoamericanos priorizan el refuerzo de los lazos endógenos en un panorama donde la educación superior se enmarca dentro de las prioridades de los nuevos procesos de integración en América Latina, tales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).

Algunas de estas iniciativas puestas en marcha son el establecimiento de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM) en 1991, la institucionalización de la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe en 2002 o el anuncio de la creación, a finales de 2007, de la Universidad de la Integración Latinoamericana (UNILA). La primera es un claro precedente de integración de la enseñanza superior, aunque restringida, en este caso, a los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Bolivia. Desde su puesta en marcha viene desarrollando cursos de postgrado comunes, programas de intercambio de docentes y becarios, planes tendentes a la preservación y difusión de las culturas y sus pueblos, estableciendo, además,

bases de datos y sistemas de información sobre las actividades científicas y académicas realizadas en los países miembros, con el objetivo de contribuir a los procesos de integración regional y subregional. La segunda, sin embargo, es un acuerdo entre universidades del subcontinente que cuentan con más de 40.000 alumnos con el objetivo de poner en marcha programas cooperativos y solidarios relacionados con la movilidad de estudiantes y académicos, de investigación en las fronteras del conocimiento relacionadas con la solución de los más importantes problemas de las mayorías del continente, con el postgrado, con el financiamiento público y con la preservación y el desarrollo del patrimonio histórico de estas importantes instituciones¹⁵. Finalmente, de las iniciativas mencionadas es particularmente ambiciosa, encontrándose su proceso de creación liderado por la Comisión de Implementación de la futura universidad, establecida en marzo de 2008. A propuesta del Gobierno brasileño y con el apoyo de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo, la sede de la UNILA será en Foz de Iguazú. El proyecto descansa en la premisa de repensar la universidad en términos nacionales y transnacionales debido al diagnóstico de retos comunes que necesitan ser superados en escala transfronteriza durante las próximas décadas¹⁶.

¹⁵ www.redmacro.unam.mx.

¹⁶ Para más información véase el *Boletín Informativo UNILA*, núm. 0, publicado en mayo de 2008. Disponible en: <http://www.udual.org/Anuncios/08/InformativoUNILA.pdf>.

Pero la iniciativa más paradigmática es la construcción de un Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES). En estadio todavía incipiente se propone que dicho espacio sea incorporado por los gobiernos nacionales dentro de los procesos actuales de integración regional y que suponga, entre otros factores, la renovación profunda de los sistemas educativos de la región, la articulación de los sistemas nacionales de información sobre educación superior, el fortalecimiento del proceso de convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación, el mutuo reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, el fomento de la movilidad intrarregional, la creación de redes y proyectos conjuntos de investigación y el impulso a programas de comunicación y educación a distancia compartidos.

La iniciativa ENLACES ha sido respaldada en la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, celebrada en junio de 2008 en Cartagena de Indias (Colombia). En la Conferencia, auspiciada por la UNESCO, participaron más de 3.500 integrantes de la comunidad académica regional, y su Declaración significa un reconocimiento fundamental de una amplia y representativa parte del mundo universitario latinoamericano de la necesidad de «revisitar Córdoba» y su reformismo más profundo. En esta Declaración se considera la educación superior como derecho humano y bien público social y asume que el Estado y, por

lo tanto, las políticas educativas nacionales tienen el deber de velar por ello. Su acápite B-6 afirma que «la Educación Superior como bien público global se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del financiamiento y apoyo del Estado. Es fundamental que se revierta esta tendencia». En los acápites C-3 y D-5 se reconoce también la necesidad de una ruptura del legado colonial que impregna las universidades en América Latina: «es necesario incorporar el diálogo de saberes y el reconocimiento de la diversidad de valores y modos de aprendizaje como elementos centrales» (C-3); «La educación superior debe reafirmar y fortalecer el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe de nuestros países y de nuestra región» (D-5).

En definitiva, se vienen intensificando los procesos de coordinación regional en el ámbito de la educación superior, a la vez que se han estrechado algunos lazos con Portugal y España. Más allá de las transformaciones globales y de las nuevas conexiones en lo político y lo económico, la transnacionalización de la educación superior aparece como un proceso complejo y de geometría variable que busca una adaptación de los sistemas educativos a los acuerdos más amplios de integración y/o asociación. De ahí se derivan ciertas prioridades, tensiones y contradicciones. Un aspecto a tener en cuenta es que en la iniciativa ENLACES se declara como prioridad el fortalecimiento de la cooperación de

América Latina y el Caribe con otras regiones del mundo, en particular la cooperación educativa Sur-Sur y, dentro de ésta, con los países africanos. No se hace ninguna referencia a un espacio iberoamericano ni a los procesos de convergencia puestos en marcha en el ámbito europeo. De este modo, el grado de convergencia y los socios adscritos a un hipotético espacio iberoamericano dependerán no sólo de cierta afinidad cultural y lingüística (razones centrales por las que se argumenta la necesidad de un espacio iberoamericano), sino también de la correlación de fuerzas sociales, políticas e intereses económicos.

En el caso europeo, la «Declaración de Bolonia», firmada en 1999, aparece como una herramienta para compatibilizar el sistema universitario de los países miembros de la Unión Europea (UE) y «adherentes», hasta ahora no sólo diferentes, sino en gran parte incompatibles, adoptando criterios comunes de acreditación, evaluación, estructura curricular (grados y postgrados) y movilidad. En América Latina el esfuerzo más parecido a un espacio de convergencia es el citado ENLACES. Se observan algunos rasgos convergentes entre este último y el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) que pone en marcha Bolonia. Entre ellos, los temas relativos a la acreditación, la evaluación y la movilidad. No obstante, se constatan también muchas diferencias, tanto de forma como de fondo. Al contrario de las reformas europeas, como la «Declaración de Bolonia», redactadas con escasa

participación de la sociedad civil e incluso de la comunidad académica, la iniciativa ENLACES surge de un proceso más amplio de movilización social y crítica académica. Pero, además, el proyecto ENLACES, al menos en su retórica fundacional, aspira a ir más allá de una mera convergencia educativa del futuro. Aspira a saldar ciertas deudas con el pasado, en gran parte provocadas por el legado colonial del modelo de universidades implementado en la región por España y Portugal.

La habitual pregunta realizada cuando se comparan los regionalismos en Europa y América Latina: ¿debe el modelo europeo de integración regional servir como modelo para la integración regional en América Latina? (a la que los últimos movimientos en la región parecen decir que no) abre paso a una nueva: ¿es compatible un EIBES con un espacio latinoamericano de educación superior, como el ENLACES? En su caso, ¿cómo se articularían? ¿Qué implicaciones tendría entonces un EIBES? ¿Se trata de una ibero-americanización de la «Declaración de Bolonia»? ¿Es una actualización del legado colonial de esas dos antiguas potencias colonizadoras? ¿El nuevo espacio perpetúa las viejas institucionalidades o se observan rupturas? ¿Cómo incluir no sólo a negros, indígenas y afrodescendientes, sino también otros saberes, lenguas, modos de aprendizaje y conocimientos? ¿Se insertaría el espacio iberoamericano dentro de la tendencia de transnacionalización del «mercado universitario» o puede apare-

cer como un espacio de cooperación universitaria en materia científica que rompe con la tendencia dominante de la educación como mercancía?

Un ensayo de respuesta no es posible sin analizar en profundidad la puesta en marcha de este espacio, sus características, premisas, dónde y por qué surge, cómo evoluciona, sus actores, las principales oportunidades, límites y obstáculos y su relación con proyectos afines. Éstos serán los siguientes pasos de esta investigación. Por ahora, cerramos la contextualización con el diagnóstico de que la globalización neoliberal afecta a la universidad como bien público tanto en el Norte como en el Sur. Aunque con consecuencias muy diferentes, durante los últimos veinte años se ha asistido a

una radical erosión del derecho a la educación en todos los países que componen el espacio iberoamericano. Ello repercute en los habituales discursos sobre la «crisis» de la universidad, si bien se observa, tras esta contextualización histórica, que la universidad parece haber pasado por crisis constantes. La propia «idea de universidad»¹⁷, entendida como universidad moderna-colonial, integrante del paradigma de la modernidad, ha sido siempre cuestionada. En esta lógica de razonamiento, las múltiples crisis enfrentadas por la universidad actual (crisis de hegemonía, de legitimidad, de sustentación, etc.) serían una manifestación más de la crisis del paradigma de la modernidad y sólo se solucionarían en el contexto de la resolución de esta última.

¹⁷ Véase Alain Bienaymé (1986): *L'Enseignement Supérieur et l'idée d'université*, Paris, Economica. Y también, Boaventura de Sousa Santos y Naomar de Almeida Filho (2008): *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*, Coimbra, Edições Almedina.

SEGUNDA PARTE

**LA PUESTA EN MARCHA DEL ESPACIO IBEROAMERICANO
DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

3. ¿QUÉ ES?

I. DELIMITACIÓN DE TÉRMINOS

La idea de intensificar los vínculos entre instituciones de educación superior y de crear un espacio común para la educación superior en Iberoamérica se incorpora a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (CIJEG) en 1991, posteriormente a las Reuniones de Responsables de Educación Superior y, en último término, a casi todos los Encuentros de Rectores.

En las múltiples reuniones en las que la educación superior es un punto central en la agenda, se ponen de manifiesto las diversas ópticas que hay al respecto, si bien todas coinciden, naturalmente, en la necesidad de crear una estructura organizativa que coordine de alguna manera el rumbo de una posible convergencia de los sistemas educativos. A pesar de ello, aún no hay un claro acuerdo sobre si es preciso avanzar primero en la conformación de un espacio común en América Latina y el Caribe, para su futuro tratamiento como un espacio común con Europa, o si es preferible llevar a cabo el proceso en paralelo o, incluso, si es deseable comenzar con el establecimiento de un espacio eurolatinoamericano que dinamice posteriormente el paso definitivo a la convergencia en la propia América Latina.

En este sentido, podemos observar una orientación destinada a la conformación de un espacio común (que más tarde se denominará Espacio Iberoamericano del Conocimiento) en diversas reunio-

nes iberoamericanas, donde el tema de la educación superior se plantea como muestran los siguientes extractos:

Acordamos promover un mercado común del conocimiento como un espacio para el saber, las artes y la cultura.

Acordamos ampliar los programas de intercambio cultural y de becas.

[CIJEG-Ciudad de Guadalajara, 1991].

Reconocemos la fundamental importancia de que la inversión en educación superior se oriente a la articulación de los procesos formativos de las universidades, con la formación docente y técnica, apuntando a la profesionalización y dignificación de la función docente, así como al desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y del desarrollo nacional.

Reafirmamos nuestro compromiso con el fortalecimiento de las universidades públicas como instituciones que deben promover la excelencia académica para el desarrollo integral de los pueblos de Iberoamérica. En este sentido, reconocemos la importancia de favorecer la creación y consolidación de mecanismos de cooperación que promuevan la movilidad de estudiantes, investigadores docentes y técnicos, la revalidación y reconocimiento de estudios, así como la realización conjunta de programas de investigación e innovación tales como la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe.

[CIJEG-San José, 2004].

Acordamos solicitar a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que, junto con la OEI y el Consejo Universitario Iberoamericana-

no (CUIB), en articulación de los mecanismos de cooperación en educación superior desarrollados y en los ámbitos regionales y subregionales, pongan en marcha el proceso de concertación político-técnica para concretar esta propuesta, sobre la base de los principios y líneas expuestas en el documento «Hacia un Espacio Iberoamericano del Conocimiento» debatido en esta Conferencia y en los objetivos establecidos en ALCUE¹.

[Conferencia Iberoamericana de Educación-Toledo, 2005]

Nos proponemos avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la Educación Superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para nuestros pueblos así como la competitividad internacional de nuestra región.

[CIJEG-Salamanca, 2005]

Reiterar la importancia de continuar avanzando en la estructuración del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), dando seguimiento, por parte de la SEGIB, la OEI y el CUIB, a lo establecido por la hoja de ruta diseñada por los altos responsables de educación superior de los países iberoamericanos, con especial atención a la materialización de un programa de movilidad académica y reformulación de CYTED. Manifestamos nuestra preocupación por la apropiación externa de capital humano calificado de la región.

[Conferencia Iberoamericana de Educación-Valparaíso, 2007]

En cambio, en los encuentros de rectores, los delegados se han centrado sobre todo en dinamizar la cooperación universitaria como un pilar fundamental para el desarrollo económico y social, valorando el papel de las Instituciones de Educación Superior (IES) y las experiencias que ya existen, producto del propio entramado que se ha desarrollado de forma casi espontánea entre las diversas universidades y redes en América Latina, destacando entre ellas las siguientes declaraciones.

En la II Cumbre de Rectores de Universidades Estatales (CRES), en octubre del 2000, se reunieron dirigentes universitarios iberoamericanos en la Universidad de Buenos Aires, la cual reafirma «la naturaleza específica de la Universidad Pública» señalando «la preocupación por los peligros que amenazan a la Universidad Pública, sobre todo la reducción de su financiamiento por parte del Estado y el peligro de suplantar las Universidades Públicas por instituciones de Educación Superior con objetivos que podrían responder a otras lógicas, intereses y propósitos». Entre ellos, el riesgo creciente de que la lógica del mercado desvirtúe los fines específicos de la Universidad Pública, dificultando el cumplimiento de su función social. Esta cumbre avanzó en proponer el desarrollo de mecanismos de articulación de un espacio académico común para generar alianzas creativas entre las universidades iberoamericanas que impli-

¹ América Latina, Caribe y la Unión Europea.

quen: temas de movilidad y homologación, creación de redes temáticas de investigación y postgrado así como el desarrollo de proyectos culturales compartidos.

En otra reunión de rectores, ya no en la CRES, sino en el Encuentro Iberoamericano de Rectores celebrado en Lima, se pueden apreciar declaraciones como la siguiente:

Nosotros, los abajo firmantes, rectores de universidades públicas y privadas de países iberoamericanos, y representantes de asociaciones universitarias que actúan en Iberoamérica, reunidos en Lima los días 12 y 13 de septiembre de 2001 en la sede de la Pontificia Universidad Católica del Perú, para deliberar sobre la naturaleza y los alcances de la cooperación universitaria entre los países de la región, nos dirigimos a los Jefes de Estado y de Gobierno que han de reunirse en esta misma ciudad los días 23 y 24 de noviembre del presente año en la XI Cumbre Iberoamericana, y a la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, con la finalidad de presentarles la Declaración de Lima, la que aspiramos se convierta en marco de referencia para la creación de un programa de cooperación universitaria iberoamericana.

CONVENCIDOS:

De la necesidad de *crear un espacio académico iberoamericano de cooperación universitaria*² que contribuya a la integración de nuestra región, regido por los principios de autonomía universitaria, reciprocidad, solidaridad, multilateralidad, coparticipación, igualdad de oportunidades, flexibilidad, pertinencia y calidad;

CONSIDERANDO:

1. que en el contexto de la sociedad del conocimiento y de la globalización la contribución de la educación superior es decisiva para asegurar el desarrollo sostenible y el progreso de nuestros pueblos, imprescindibles ambos para construir una sociedad más justa y solidaria;
2. que en nuestros países las universidades han de asumir, además, un papel relevante en la consolidación de la paz, la estabilidad democrática, el fortalecimiento de los valores ciudadanos y la conservación de nuestra rica diversidad cultural;
3. que al tiempo que puede constatarse una creciente demanda de educación superior, es cada vez más intensa y generalizada la preocupación por la necesi-

² Cursivas nuestras.

dad de desplegar esfuerzos urgentes y especiales para impulsar la mejora de las universidades, de forma que éstas puedan adaptarse a los nuevos requerimientos de la sociedad y contribuir así a que la región supere la posición desventajosa actual frente a los procesos de globalización;

4. que la autonomía universitaria es condición imprescindible para garantizar un servicio público de la educación superior y de la investigación socialmente comprometida que atienda al interés general;
5. que nuestras universidades deben incorporar las relaciones y la cooperación internacional como parte integrante de su misión institucional;
6. que los países iberoamericanos, que comparten una tradición e identidad cultural con personalidad definida en el universo global, tienen en éstas un potencial movilizador e integrador que ha venido siendo aprovechado sólo parcialmente en los actuales programas e iniciativas de cooperación universitaria; que, en todo caso, es aconsejable aprovechar la experiencia ya adquirida en materia de cooperación universitaria en nuestra propia región, así como en otras partes del mundo;
7. que las universidades iberoamericanas han venido expresando insistentemente en diversos foros la necesidad de consolidar las iniciativas en materia de cooperación por medio de un Programa-Marco que, elaborado, gestionado y revisado con la participación preponderante de las universidades, debería incluir mecanismos de carácter multilateral que confieran mayor organicidad a los esfuerzos conjuntos que se han desplegado hasta el momento y que compensen solidariamente los desequilibrios estructurales de carácter económico o social que aquejan a nuestras sociedades;
8. que los gobiernos, según han acordado en la Conferencia Mundial de la Educación Superior en París en 1998, tienen una responsabilidad esencial en el fomento y la financiación adecuada de la educación superior, y que en las propias cumbres iberoamericanas se ha manifestado la voluntad política de los gobiernos de incluir la cooperación universitaria en la agenda de los temas prioritarios de la región;

PROPONEMOS:

1. La incorporación de la educación superior en la agenda de discusión y en los programas de cooperación e intercambio apoyados o promovidos por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, como expresión de su voluntad política de impulsar la construcción de un *espacio académico iberoamericano*³.

³ Cursivas nuestras.

2. La pronta creación de un programa iberoamericano de cooperación interuniversitaria con la significativa participación de las universidades y cuya adecuada financiación debería quedar garantizada mediante la aprobación, por la Cumbre, de un fondo especial para este fin.
3. Promover y estimular el apoyo por parte de las empresas, las agencias internacionales y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Los gobiernos deberían tomar, además, las medidas necesarias para eliminar toda normativa que impida o dificulte la implementación de los acuerdos de cooperación.
4. El programa de cooperación debería tener las siguientes características:
 - a) centrar sus objetivos en acciones que tengan el mayor impacto social y efecto multiplicador, como la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente, el desarrollo científico y tecnológico, la mejora de la calidad de vida y la formación del personal docente en todos los niveles de la educación;
 - b) adoptar una estructura organizativa flexible y no burocrática que permita una representación directa y plural de las universidades de la región;
 - c) alentar la conformación de redes, tanto institucionales como temáticas, en particular incrementando la cooperación Sur-Sur;
 - d) prestar especial atención a la formación de doctores, por las implicaciones que ésta tiene en el mejoramiento de la calidad académica y en el desarrollo de la investigación y por su claro efecto multiplicador. Para ello debería fomentarse la existencia de una cantidad relevante de becas y la cooperación entre las universidades para la puesta en marcha de programas de estudios compartidos que combinen la enseñanza presencial y virtual;
 - e) prestar igualmente atención preferente a la movilidad estudiantil y docente, por la experiencia formativa que ella implica y por su contribución a la creación del espacio académico iberoamericano; en tal sentido se deberán incrementar las becas y ayudas que promuevan dicha movilidad;
 - f) apoyar proyectos interuniversitarios en el campo de la acreditación y la evaluación en el espacio iberoamericano y promover acuerdos y programas que faciliten el reconocimiento parcial de los estudios, así como el reconocimiento de grados y diplomas.

Fuente: II Encuentro Iberoamericano de Rectores-Lima, 2001.

La realización de la Conferencia de Educación Superior (CRES-2008) en Cartagena de Indias (Colombia), coordinada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, con el apoyo de la Asociación Colombiana de Universidad (ASCUN) y el Convenio Andrés Bello (CAB), se enmarca en la concepción de la Educación Superior (ES) como bien público y como instrumento estratégico de desarrollo sustentable y de la cooperación interinstitucional e internacional como prácticas de integración regional, buscando la conformación de *un Espacio Común del Conocimiento y Educación Superior*⁴ en América Latina y el Caribe.

[CRES-Cartagena de Indias, 2008]

Todo lo anterior nos muestra que, en el momento presente, la propia definición de un EIBES está difuminada en varias iniciativas y espacios de cooperación universitaria e institucional, lo que sin duda genera imprecisiones a la hora de coordinar esfuerzos entre los actores y dar respuestas a las necesidades y expectativas que el tema plantea entre los futuros beneficiarios del espacio.

Se evidencia en la actualidad una práctica que transita por una vía hacia la concreción de un espacio común para la educación superior, ahora bien, es un camino un tanto atomizado de iniciativas que, a veces convergentes y otras superpuestas, no aclaran ni el concepto en sí mismo ni la coordinación entre los actores responsables y el futuro de la iniciativa.

Nominalmente, el EIBES se identifica con un espacio de convergencia universitaria, un espacio común universitario, un espacio académico iberoamericano de cooperación universitaria, un espacio para la cooperación universitaria y, entre otras muchas posibilidades, con un espacio latinoamericano de educación superior. Todas estas expresiones convergen en el fondo con la idea de los gobiernos de conformar un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), de acuerdo con el mandato recibido de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca en 2005. La transición de una expresión a otra no tiene una justificación técnica ni académica, sino una justificación política, vinculada a la idea de crear una superestructura iberoamericana similar a la desarrollada por el Espacio Europeo de Educación Superior.

Antes de que el EIC fuera presentado por el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, con ocasión del I Encuentro Internacional de Rectores Iberoamericanos, celebrado en la Universidad de Sevilla en mayo de 2005, no existía ningún documento técnico público concreto que sentara las bases conceptuales y de funcionamiento del EIBES, aunque puede tomarse como evidencia puntual de la gestación de la criatura la institucionalización, a iniciativa del Consejo de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), del Consejo Universitario Iberoamericano

⁴ Cursivas nuestras.

(CUIB) en Cartagena de Indias en 2002. Configurado como una red de redes (24 redes nacionales) de las universidades iberoamericanas y cuyo principal objetivo es precisamente «promover la creación y consolidación de un Espacio Iberoamericano de Educación Superior e impulsar la cooperación entre las universidades iberoamericanas»⁵, el CUIB apuesta en la actualidad por la conformación del EIC y no por el establecimiento del EIBES.

En consecuencia, a la luz de la actual concepción del escenario para el desarrollo de un espacio común para la educación superior iberoamericana, es preciso señalar que el EIBES no existe como tal de forma autónoma, independiente y con vida propia, encontrándose, por el contrario, amalgamado en la idea del EIC (representando uno de sus componentes, el relativo a la educación superior), como se señala en el gráfico 1 de la página siguiente.

Vista la diferenciación conceptual y la evolución que ha llevado hasta la creación del EIC, procederemos a describir de forma más detallada su contenido, planes de acción propuestos y estructura de funcionamiento.

Iniciaremos reseñando que en la CIJEG realizada en Montevideo en 2006 se presentó una especie de «hoja de ruta» para la puesta en marcha del EIC que, tras ser aprobada, se constituye en el

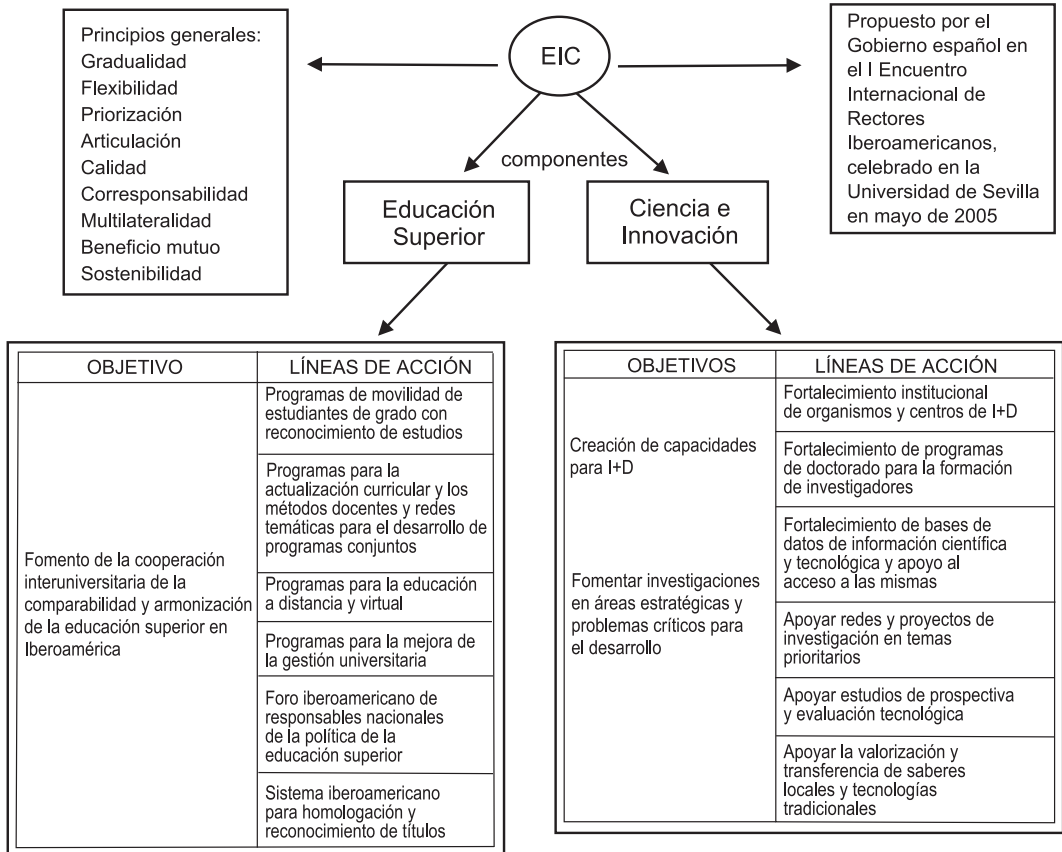
marco básico para las acciones a ejecutar. De ese documento surge la primera definición formal del EIC, si bien la amplitud del significado de los términos «espacio» y «conocimiento» ha obligado a su acotación:

En este Documento se propone la definición de Espacio iberoamericano del Conocimiento como un ámbito en el cual promover la integración regional y fortalecer y fomentar las interacciones y la cooperación para la generación, difusión y transferencia de los conocimientos sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo, de manera tal que ello genere una mejora de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación científica e innovación que fundamente un desarrollo sostenible de la región.

En esta definición el concepto de «conocimiento» incluye tanto el conocimiento científico y tecnológico, que se encuentra implícito en el término inglés «knowledge», como la noción de «sabiduría». Se trata de un concepto en el que coexiste su valor económico y estratégico, que se expresa en la sociedad del conocimiento, con su valor cultural, que se expresa a través de la creatividad y los procesos sociales. En consecuencia, el conocimiento se vincula con la ciencia, la tecnología y los procesos productivos pero también con la cultura, la identidad y la ciudadanía, valores que deberán orientar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

⁵ Documento de constitución del CUIB.

GRÁFICO 1. Componentes del EIC



Fuente: Elaboración propia basada en el documento «El Espacio Iberoamericano del Conocimiento» presentado en la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en Montevideo en 2006.

Para algunos expertos como Fernández Lamarra, la educación superior debería desempeñar un papel fundamental en los procesos de integración; el desafío es favorecer los procesos de integra-

ción regional y subregional de manera que los sistemas universitarios se incorporen a una alianza estratégica para construir un espacio común⁶. En la misma línea de pensamiento, Julio

⁶ Norberto Fernández Lamarra, *La universidad en América Latina frente a los nuevos desafíos políticos, sociales y académicos*. Disponible en la web: <http://www.congresoretosyexpectativas.udg.mx>. Consultada el 27/2/09.

Theiler⁷ considera que el EIC pretende crear un espacio de integración regional, donde se promueva la integración de la educación superior, de los distintos sistemas e instituciones y la homogeneización de las estructuras. Así pues, si se logra la institucionalización del EIC, éste tendrá diversas líneas de acción, entre las que destacan la movilidad estudiantil, la homogeneización de los sistemas de evaluación y acreditación universitaria y la cooperación para la investigación en el ámbito de la innovación.

Con el impulso de esta iniciativa se debe hacer un esfuerzo para tratar también de reconocer, sistematizar y dar apoyo a una realidad que las propias instituciones de educación superior han venido forjando a través de una intensa y cada vez más estrecha colaboración, fruto de grandes esfuerzos institucionales y fundada en una historia y una cultura compartida.

La idea central de esta superestructura, pensada como una gran red aglutinadora de exitosas experiencias y de la creación de nuevas propuestas, se sustenta en los principios de gradualidad, flexibilidad, prioridad, articulación, calidad, corresponsabilidad, multilateralidad, beneficio mutuo y sostenibilidad.

La estructura organizativa del EIC, a la cual se irán sumando las diversas iniciativas y programas desarrollados en su seno, es la que refleja el gráfico 2.

Los responsables de la educación superior han trabajado en la definición de las principales líneas de acción que, en una primera etapa, deberán desarrollarse en el marco de este espacio común, bajo la premisa de atender a las asimetrías, la heterogeneidad y la diversidad regional y sobre la base de una acción solidaria, complementaria y concertada entre los diversos actores involucrados en la creación del EIC.

Las tres grandes líneas de acción planteadas son:

- El fortalecimiento de los sistemas nacionales y regionales de acreditación y evaluación de la calidad de la educación superior.
- La movilidad académica de estudiantes, profesores e investigadores.
- El desarrollo de acciones en materia de investigación, desarrollo y transferencia del conocimiento.

Dichas líneas se han planteado entendiendo que todas las acciones que se propongan en el marco de este espacio deben estar orientadas hacia el fortale-

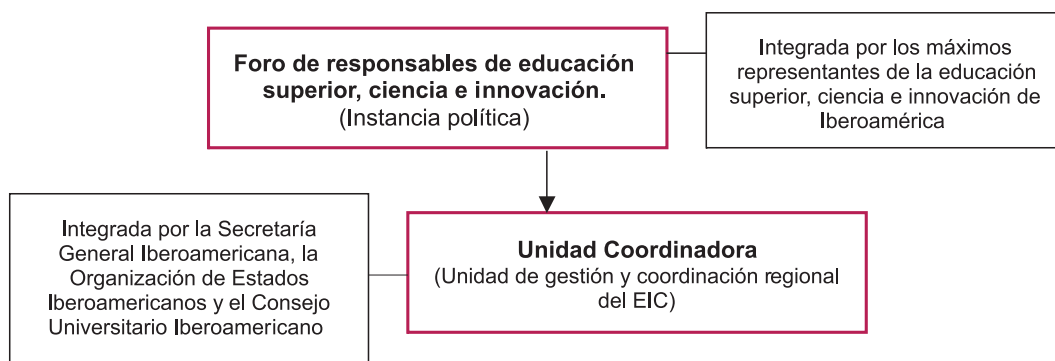
⁷ Asesor internacional en temas académicos-científicos y secretario de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional El Litoral de Argentina (2008). Entrevista realizada por la *Revista Internacional Magisterio-Educación y Pedagogía* y disponible en la web: <http://www.universia.net.co/docentes/articulos-de-educacion-superior/espacio-iberoamericano-delconocimiento-integracion-a-gran-escala.html>. Consultada el 10/3/09.

CUADRO 1. Principios rectores del EIC

Gradualidad	La construcción de un EIC debe ser el producto de un proceso gradual, modulado por la madurez de las propuestas que se implementen, incluyendo las garantías de viabilidad basadas en la existencia de recursos financieros y de gestión, así como de actores comprometidos en su ejecución.
Flexibilidad	Se aplicará el principio de flexibilidad y de geometría variable en el conjunto de actuaciones que se pongan en marcha. Cada actuación podrá tener sus propios objetivos, modalidades de acción y procedimientos de gestión.
Priorización	En cuanto al apoyo que se pueda dar a cada actuación dentro del Espacio y al interior de las mismas. Se establecerán criterios para el establecimiento de prioridades basadas, entre otros, en la pertinencia de los objetivos, calidad, valor añadido, cobertura, efecto multiplicador e impactos previsibles.
Articulación	El criterio utilizado debe ser el de buscar la máxima articulación posible entre las acciones con el fin de evitar, por un lado, la duplicación de esfuerzos y, por otro lado, potenciar la complementariedad y sinergia que otorgue coherencia y valor cualitativo diferenciado a las acciones en el marco de la cooperación iberoamericana.
Calidad	Se debe fomentar una cultura de la calidad y del esfuerzo a través de una evaluación externa, transparente y accesible. La calidad y pertinencia será un principio que estará presente en todas las actuaciones, especialmente en la fase de su implementación, teniendo una clara prioridad la calidad sobre la cantidad. Se establecerán los correspondientes procesos de evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> para todas las actuaciones.
Corresponsabilidad	Las actuaciones se basarán en el principio de corresponsabilidad entre los actores implicados en las mismas, sea al nivel de promotores o de beneficiarios. El papel activo y la implicación en los procesos de todos los actores se consideran aspectos fundamentales para garantizar el logro de los objetivos.
Multilateralidad	La multilateralidad se articula con la versatilidad y eficacia del trabajo en redes, convirtiéndose tanto en un instrumento de cooperación como en un modelo organizativo que favorece el fortalecimiento institucional, el protagonismo de los actores y provee una base sólida para avanzar en la articulación de los sistemas nacionales de innovación y en la internacionalización de las universidades.
Beneficio mutuo	Este principio es fundamental para garantizar la calidad y eficacia de la cooperación, en la medida en que todos los actores involucrados resultan favorecidos. El grado de beneficio puede ser asimétrico dentro de una concepción asumida por las partes de solidaridad.
Sostenibilidad	Las actividades y procesos desarrollados en el EIC deben ser sostenibles en el tiempo, procurando los mejores resultados. Para ello la evaluación y control serán fundamentales.

Fuente: Elaboración propia basada en la hoja de ruta del EIC (Montevideo, 2006).

GRÁFICO 2. Estructura organizativa del EIC



Fuente: Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

cimiento institucional a través del desarrollo de capacidades, el aprendizaje institucional, la mejora de los procesos, el aumento de la vinculación y la obtención de beneficios, de modo que la dimensión institucional esté por encima de la dimensión individual de las instituciones de educación superior e investigación. Con este enfoque orientado hacia el fortalecimiento de las capacidades institucionales se podría apoyar la realización de actividades conjuntas en red de universidades y centros de investigación fomentando una mayor productividad en la región iberoamericana.

De lo que se trata es de poner en movimiento los recursos de la región en aquellas áreas identificadas como prioritarias, utilizando para ello mecanismos de cooperación orientados a reforzar las capacidades existentes y generarlas allí donde necesitan de mayor desarrollo. Se ha indicado, por lo tanto, la necesidad de promover actividades que per-

mitan rearticular los sistemas de educación superior e investigación con otras áreas sociales, algo que no ha ocurrido de manera sostenida en la región, agregando valor y conocimiento a los procesos de producción.

[XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, Montevideo, 2006]

II. DIFERENCIACIÓN DE OTROS CONCEPTOS

En adelante ya no nos referiremos al EIBES sino al EIC, tal y como los gobiernos y las organizaciones iberoamericanas lo han definido en los distintos foros que los congregan anualmente, entendiendo que se ha producido un cambio en la denominación formal, pero que mantiene su esencia y el objetivo de alcanzar la convergencia de los sistemas de enseñanza superior a través de la conformación de un espacio común

para la educación superior iberoamericana. Además, hay que resaltar que, desde una perspectiva más amplia, la superestructura del EIC intenta «desarrollar un espacio interactivo y de colaboración fundamentalmente en los ámbitos de la educación superior y la investigación, como vectores del conocimiento científico y tecnológico articulado con la innovación y el desarrollo»⁸. En este sentido, bajo la perspectiva del EIC, la educación superior se presenta como un medio o una «herramienta privilegiada para impulsar el conocimiento científico y tecnológico y al mismo tiempo pretende impulsar por esta vía procesos concretos de integración regional para la generación y distribución de conocimiento relevante, local, regional y global»⁹.

Termina siendo entonces la educación superior un pilar de un espacio mayor, quedando amalgamada conceptualmente con la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación. No obstante, aunque se reconoce la relación e interdependencia entre ambos componentes, cada uno de ellos tiene ciertas lógicas propias que se manifiestan en la especificidad de los actores que intervienen y la naturaleza de sus procedimientos, así como en los mecanismos de acción. Así, mientras la edu-

cación superior juega un papel importante en la investigación científica, constituyendo una de sus funciones sustantivas, se requiere la participación de otros actores como los centros de investigación, las empresas, los centros tecnológicos y, entre otras, las instituciones de fomento, en tanto elementos constitutivos de los sistemas nacionales de innovación¹⁰. En el ámbito de la educación superior, las universidades, las redes conformadas en su nombre y otros actores, como los profesores y los alumnos, son quienes dan sentido a su dinámica.

Por las características propias de cada uno de los componentes del EIC, éstos deben ser abordados con especificidad de acuerdo a su naturaleza y, a los efectos de esta investigación, nos limitaremos al estudio de las actuaciones, objetivos y principios generales de la educación superior como componente prioritario del EIC.

Fomento de la cooperación interuniversitaria, de la comparabilidad y armonización de la educación superior en Iberoamérica. Entre los instrumentos considerados para la implementación del EIC está el fomento de la cooperación interuniversitaria. Así, en la línea de las acciones propuestas, los programas de movilidad de estudiantes

⁸ XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, *Hoja de Ruta del Espacio Iberoamericano del Conocimiento*. Montevideo, Uruguay, 12 y 13 de julio de 2006. Disponible en la web <http://www.oei.es/espacio-iberoamericano.htm>. Consultada el 11/5/09.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ Entrevista realizada a Jesús Sebastián el 31 de marzo de 2009.

CUADRO 2. *Componente de educación superior en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento*

Objetivo	Descripción	Líneas de Acción Propuestas
Fomento de la cooperación interuniversitaria, de la comparabilidad y armonización de la educación superior en Iberoamérica.	Pretende dar un paso para la generación de un espacio de diálogo y colaboración interinstitucional.	<p>Programas de movilidad de estudiantes de grado con reconocimiento de estudios.</p> <p>Programas para la actualización curricular y los métodos docentes y redes temáticas para el desarrollo de programas conjuntos.</p> <p>Programas para la educación a distancia y virtual.</p> <p>Programas para la mejora de la gestión universitaria.</p> <p>Foro iberoamericano de responsables nacionales de la política de la educación superior. Sistema iberoamericano para homologación y reconocimiento de títulos.</p>
Fomento de la mejora de la calidad y pertinencia de la oferta de las instituciones de educación superior.	Pretende aunar esfuerzos para evaluar y comparar experiencias y metodologías, así como desarrollar proyectos conjuntos y sugerir criterios para orientar la toma de decisión sobre la evaluación y acreditación de los países.	Proyectos de cooperación vinculados a la Red Iberoamericana de Agencias nacionales de Evaluación y Acreditación de la Calidad.
Fomento de la articulación de la educación superior con los demás niveles educativos.	Busca desarrollar líneas de investigación sobre la práctica educativa, así como sobre la formación docente, a fin de crear las condiciones para la investigación de los problemas educativos. Se pretende estudiar la forma en la cual unos logros pedagógicos obtenidos bajo ciertas condiciones pueden extenderse a toda la población potencialmente alcanzada por un problema determinado.	Identificación de áreas críticas de investigación sobre los sistemas y la práctica educativa.

Fuente: Elaboración propia basada en la hoja de ruta del EIC. Disponible en la web: [http:// www.oei.es-espacioiberoamericano.htm](http://www.oei.es-espacioiberoamericano.htm). Consultada el 10/12/08.

y docentes están a la cabeza, en tanto mecanismo imprescindible para lograr el intercambio de experiencias y conocimientos generados en las instituciones de educación superior, seguido por el reconocimiento de estudios y de las actividades académicas producto de dichos intercambios. Se entiende que este reconocimiento otorga cierto valor institucional a los programas, superando la simple movilidad académica, al afianzar alianzas estables que pueden coadyuvar a la futura armonización y mejorar los programas docentes en aras de la mejora de la calidad de la educación superior y de la gestión universitaria.

A continuación, otra de las líneas de actuación propuestas se centra en la actualización curricular de las carreras universitarias que poseen un notable efecto multiplicador en diversos países, así como los métodos docentes propios para que la actualización curricular tenga un mejor impacto y sea llevada a la práctica en la realidad académica, dejando así de formar parte de los múltiples planes que se quedan sólo en el papel. Es por ello que el intercambio de experiencias es muy importante, ya que a través de esta estrategia es posible articular herramientas de sensibilización, nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje y el diseño de materiales didácticos conjuntos que incluyan, por ejemplo, la educación a distancia y la educación virtual. En este sentido, el EIC plantea la incorporación de la enseñanza virtual y a distancia como una forma de fortalecer las capacidades propias de las institu-

ciones y de la propia enseñanza en educación superior, pero para ello queda aún pendiente el respectivo trabajo de diseño, formulación y organización de los estándares de calidad, requisitos de evaluación y acreditación de estudios.

Finalmente, el objetivo estratégico de fomentar la cooperación interuniversitaria, la comparabilidad y armonización de la educación superior en Iberoamérica plantea la oportunidad de incorporar otras temáticas como, por ejemplo, el debate, los análisis comparados y el aprendizaje mutuo de experiencias en políticas y modelos institucionales de la educación superior, lo que podría derivar en que los responsables de la educación superior influyan en una mejora de las políticas dirigidas a este sector, facilitando así otro nivel de cooperación.

Para el logro de este objetivo es de vital importancia la evaluación de las experiencias desarrolladas previamente en Iberoamérica por las diversas redes de cooperación universitaria existentes, así como por las iniciativas de naturaleza privada, procurando el desarrollo de propuestas más adecuadas a las necesidades del sector universitario y la investigación que retomen los productos relevantes y exitosos previos e incorporen elementos novedosos destinados a la futura convergencia de los sistemas educativos.

Fomento de la mejora de la calidad y pertinencia de la oferta de las IES. Entre los principales retos a los que se

enfrenta el mundo académico iberoamericano y, consecuentemente, el EIC, se encuentra el tema de la evaluación y la acreditación, cuestiones estrechamente asociadas a la calidad de la educación superior, la homologación y reconocimiento de estudios y la libre circulación de profesionales. Por este motivo se creó la Red Iberoamericana de Agencias de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), un paso importante —como señala Jesús Sebastián— en la configuración del EIC, al exigir éste que se aúnen esfuerzos para comparar experiencias, metodologías y procesos con los que generar criterios conjuntos capaces de orientar la toma de decisión.

Fomento de la articulación de la educación superior con los demás niveles educativos. Con dicho objeti-

vo se pretende lograr el desarrollo de líneas de investigación para la consolidación de conocimientos compartidos como un marco de referencia para la definición de futuras políticas en el campo de la enseñanza universitaria y la práctica docente. Es preciso crear las condiciones base para la resolución de los problemas educativos actuales y proyectar los futuros y «un primer paso en ese sentido podría darlo la identificación de áreas críticas de investigación sobre los sistemas y la práctica educativa»¹¹. De esta identificación derivaría un diagnóstico con el que formular planes estratégicos adecuados a las necesidades que en materia de educación superior e investigación posee el sector de la enseñanza superior iberoamericana y adecuar correctamente los programas que se emprendan para el logro del EIC.

¹¹ Entrevista a Jesús Sebastián el 31 de marzo de 2009.

4. ¿DÓNDE Y POR QUÉ SURGE?

La educación superior ocupa desde hace más de diez años un lugar central en las Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, de las Reuniones de los ministros de Educación, así como de los diversos Encuentros de Rectores. Aunque en este marco han surgido numerosas iniciativas que lamentablemente tienen un carácter específico, puntual, fragmentario y con problemas de sostenibilidad, se observa un notable interés por encontrar fórmulas de colaboración y cooperación que creen el escenario en el que plantear un salto cualitativo respecto a la situación actual.

El EIC, tal y como está concebido, se orienta hacia el campo de la investigación y la cooperación científica, utilizando la educación superior como una herramienta para construir ese «espacio público» destinado a la creación de los conocimientos necesarios para impulsar proyectos de innovación en ciencia y tecnología que contribuyan al desarrollo de los países iberoamericanos y su futura integración regional. En consecuencia, la necesidad de crear una estructura que permita coordinar los esfuerzos de los 22 países en esta dirección está presente en muchas mentes, políticas y académicas, que apuestan por la convergencia de los sistemas educativos iberoamericanos y en un futuro eurolatinoamericano. Esta convergencia sería una etapa más en un proceso conducente a la definición de nuevas formas de in-

tegración y de cooperación interregional, a avanzar hacia una articulación de sistemas educativos que permita el reconocimiento de los títulos universitarios, el intercambio de experiencias y conocimiento y, sobre todo, a facilitar la movilidad de estudiantes y docentes, tan necesaria para poder aplicar estrategias de desarrollo conjunto y eliminar algunos de los principales obstáculos de los investigadores en Iberoamérica.

Los antecedentes de la idea de establecer un EIC se remontan a la I CIJEG (México, 1991), en la que se planteó la necesidad de identificar las áreas educativas que, de acuerdo a cada país, presentasen ventajas comparativas y de las que pudieran derivarse beneficios para los países, tanto individualmente como en su conjunto. En función de sus prioridades, se procedería a diseñar programas específicos de cooperación, bien de carácter bilateral o de naturaleza multilateral, con el propósito de promover un mercado común del conocimiento, en tanto espacio para el saber, las artes y la cultura. Se demandó en su momento que se intensificaran los vínculos entre instituciones iberoamericanas de educación superior y se ampliaran los programas de intercambio cultural y de becas.

En el marco de las Cumbres Iberoamericanas se desarrolló, entre 1992 y 1994, la idea de ampliar los programas de intercambio cultural y becas, siendo el programa MUTIS¹ el piloto en coopera-

¹ En la actualidad el programa MUTIS se articula en torno a becas que son convocadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la AECID dentro de su programa de becas MAEC-AECID. Están dirigidas,

ción universitaria y movilidad de postgraduados.

En la V CIJEG (Bariloche, 1995) se propuso la modernización estructural y curricular de la enseñanza, con el propósito de contribuir al desarrollo político, económico y social, mejorar la generación de tecnología, el perfeccionamiento continuo de los profesionales y el fomento de una universidad iberoamericana de excelencia. Se enfatizó la importancia de una mayor vinculación entre las universidades y centros académicos de educación superior de los países iberoamericanos con el objetivo de aproximar sus contenidos educativos, impulsando programas de movilidad de estudiantes y profesores.

La X CIJEG (Panamá, 2000) encomendó a la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)² la elaboración de un estudio sobre las posibilidades y perspectivas de colaboración en el marco de la educación superior. Posteriormente, la Declaración de Lima (2001) aprobó el estudio titulado «Análisis y potencialidades de la cooperación iberoamericana en educación superior», sirviendo de base a las futuras iniciativas de cooperación interuniversitaria en Iberoamérica.

Más adelante, en la XII Conferencia Iberoamericana de Educación (Santo Domingo, 2002), se instó —por medio de la OEI— a impulsar la creación de espacios de trabajo vinculados a las recomendaciones recogidas en dicho documento y, basándose en éste, se procediera al diseño de acciones específicas de cooperación.

En el II Encuentro Iberoamericano de Rectores (Lima, 2001) los asistentes pretendieron sentar un precedente para la creación de un programa de cooperación universitaria iberoamericana, argumentando la necesidad de crear un «espacio iberoamericano de cooperación universitaria que contribuya a la integración de nuestra región»³. Propusieron la incorporación de la educación superior en la agenda de discusión de los programas de cooperación de las CIJEG e intentaron trazar algunas líneas para llevar a cabo ese espacio de cooperación universitaria.

Como una forma de concretar las ideas plasmadas en las reuniones precedentes, en Cartagena de Indias (2002) se crea —como se adelantó— el CUIB, una organización no gubernamental configurada —como se adelantó también—

por un lado, a estudiantes españoles que deseen realizar estudios de postgrado, doctorado e investigación en centros superiores iberoamericanos y, por otro, a estudiantes iberoamericanos que deseen cursar este tipo de estudios en centros españoles, ya sea en centros de enseñanza superior, universidades, organismos públicos o centros docentes no universitarios. La duración de estas becas es hasta de un año prorrogable, según los casos, a dos o tres años dependiendo de las características de la beca que se les haya concedido.

² Ahora Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

³ II Encuentro Iberoamericano de Rectores, «Declaración de Lima», 2001.

como una red de redes de las universidades iberoamericanas, encargándosele la constitución y puesta en marcha del EIBES. Esta red nace de forma casi simultánea al espacio de cooperación conformado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALCUE), que lleva años en conversaciones, pese a que en la II Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe y la Unión Europea celebrada en México en 2005, sus asistentes reafirmaron el compromiso de seguir construyéndolo.

Para la XIII CIJEG (San José, 2004) se retoma la idea de la «Declaración de San José» (Conferencia Iberoamericana de Educación, 2004), en la que se subraya la importancia de que la inversión en educación superior se oriente a la articulación de los procesos formativos de las universidades, con la formación docente y técnica, apuntando a la profesionalización y dignificación de la función docente, así como al desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y del desarrollo nacional. En este sentido, se reconoció la importancia de favorecer la creación y consolidación de mecanismos de cooperación que promuevan la movilidad de estudiantes, investigadores docentes y técnicos, la revalidación y reconocimiento de estudios, así como la realización conjunta de programas de investigación e innovación tales como la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe.

La XV Conferencia Iberoamericana de Educación (Toledo, julio 2005) y la XIV CIJEG (Salamanca, octubre 2005) adoptan el compromiso de avanzar en la creación de un EIC, solicitando a la SEGIB que, junto a la OEI y el CUIB, trabajen en la necesaria concertación político-técnica para ejecutar este proyecto. El objetivo era presentar el mismo en la XVI Cumbre.

Es entonces cuando la XVI Cumbre (Montevideo, 2006) presenta la ya referida «Hoja de Ruta», propuesta de documento base para la creación del EIC. En ella, los Jefes de Estado y de Gobierno acuerdan:

- «Avanzar en la estructuración progresiva del EIC como ámbito para promover la cooperación solidaria, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación y la innovación como fundamento para el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad en la región.»
- «Potenciar los esfuerzos y acciones que los gobiernos y redes regionales de instituciones de educación superior están desarrollando para la construcción de espacios comunes multilaterales, así como para la conformación de redes de cooperación e intercambio académico como un medio eficaz para la construcción del EIC.»
- «Impulsar y fortalecer los sistemas nacionales de evaluación y acreditación de programas e instituciones de educación superior y avanzar en el re-

conocimiento mutuo de dichos sistemas como elementos fundamentales para el desarrollo del EIC.»

- «Elevar a la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, como primera medida en la puesta en marcha del EIC, la solicitud de impulsar un Programa Cumbre de Cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes, que se sustente en criterios básicos de pertinencia, calidad y multilateralidad y tome en cuenta los antecedentes que a este respecto se han venido desarrollando en la región.»
- «Asegurar que, de acuerdo al mandato de Salamanca, todas las actuaciones de la cooperación iberoamericana integren de forma transversal la perspectiva indígena, afrodescendiente y el enfoque de género. En este contexto, alentaremos la cooperación Sur-Sur así como la realización de estudios sobre los saberes locales y las tecnologías tradicionales como parte integrante del EIC.»

En la siguiente Reunión Iberoamericana de Educación celebrada en Valparaíso (julio, 2007), los responsables de educación superior reiteraron la importancia de «continuar avanzando en la estructuración del EIC, dando seguimiento, por parte de la SEGIB, la OEI y el CUIB, a lo establecido por la hoja de ruta diseñada por los altos responsables de educación

superior de los países iberoamericanos, con especial atención a la materialización de un programa de movilidad académica y la reformulación de CYTED»⁴. Manifestaron de igual forma su preocupación por «la apropiación externa de capital humano calificado de la región», la conocida fuga de cerebros.

En la XV CIJEG (Santiago, 2007) se aprueba el Programa de Movilidad Pablo Neruda, primer programa cumbre en el marco del EIC. Su objetivo no es otro que contribuir a la formación de recursos humanos altamente cualificados en áreas consideradas como prioritarias para el desarrollo regional a través de la movilidad de jóvenes investigadores y profesores de programas de maestría y doctorado.

Ya en el marco de la XVI CIJEG (San Salvador, 2008) se solicita la realización de esfuerzos para fortalecer las políticas educativas y avanzar en la consolidación del EIC, con un proyecto propuesto denominado «Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios». Se espera que este programa, actualmente sometido a discusiones y revisiones técnicas, se apruebe en la XVII Cumbre que se celebrará en Argentina en 2010.

En definitiva, la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, y en

⁴ El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología (CYTED) pretende fortalecer la capacidad de desarrollo tecnológico de Iberoamérica mediante la promoción de la investigación científica conjunta, la transferencia de conocimientos y técnicas, y el intercambio de científicos y tecnólogos entre grupos de I+D+I de los países miembros del programa.

concreto de su componente de Educación Superior, ha sido objeto de un impulso político, escenificado en numerosas reuniones y declaraciones, además de la atención académica que ha recibi-

do. En el capítulo siguiente se analizarán más detenidamente algunos de los principales programas que han permitido impulsar este espacio en el ámbito de la educación superior.

5. ¿CÓMO EVOLUCIONA?

En el camino recorrido hasta alcanzar el EIC se han formulado diversos planes, programas y proyectos que, implicando a distintos actores, se han caracterizado también por la heterogeneidad de su naturaleza y objetivos, conduciendo a un atomizado entramado de esfuerzos y recursos financieros que no siempre responden a las necesidades de la educación superior en Iberoamérica, ni al alcance y expectativas de las declaraciones políticas analizadas anteriormente.

Así pues, el análisis de los principales programas emanados de las Cumbres Iberoamericanas, de aquellos derivados de la dinámica de la cooperación universitaria y de los resultantes de los distintos esquemas de integración regional permiten conocer el modo en que se ha ido consolidando la idea de crear un espacio común para la educación superior, posibilitando además la construcción de un mapa inicial del estado actual de la cooperación iberoamericana en materia de educación superior.

I. PROGRAMAS IBEROAMERICANOS EN EL MARCO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

La aprobación de programas de cooperación en el seno de las Cumbres exige que sean patrocinados por al menos siete países miembros¹. En este sentido, es-

tos programas tienen en principio mayores posibilidades de éxito, pues requieren un proceso de concertación previo. No obstante, estas iniciativas se discuten a menudo en el ámbito político, postergando el estudio de su viabilidad técnica, lo que encarece con frecuencia las posibilidades de sostenibilidad y de ejecución, bien porque no existe capacidad financiera para asumir los compromisos de las CIJEG, no se dispone del personal para su diseño e implementación, bien porque el interés particular de unos pocos se impone al interés general de la comunidad iberoamericana. Así las cosas, las perspectivas de futuro de muchos programas penden de un hilo debido a la falta de visión de conjunto, la limitada capacidad de ejecución y la escasa coordinación entre los actores.

En el ámbito iberoamericano se han formulado diversas iniciativas que progresivamente se han incorporado al marco de las Cumbres por su estrecha vinculación con los objetivos del IEC. Es el caso del **Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)**, creado inicialmente como un programa intergubernamental de cooperación multilateral en el ámbito de la ciencia y tecnología. Su institucionalización data de 1984, año en el que 19 países de América Latina, España y Portugal adoptan un Acuerdo Marco Interinstitucional, en cuyo articulado se establece que el objetivo de este programa es «contribuir al desarrollo armónico de la

¹ «Declaración de Bariloche», V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1995).

Región Iberoamericana mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación entre grupos de investigación de las universidades, centros de I+D y empresas innovadoras de los países iberoamericanos, que pretenden la consecución de resultados científicos y tecnológicos transferibles a los sistemas productivos y a las políticas sociales»². Dada la naturaleza de dicho programa, en 1995 se incorpora formalmente a los programas de cooperación de las CIJEG. Por recomendación de la XVII Conferencia de Educación, celebrada en Chile el 23 de julio de 2007, se incorporó a los programas de ciencia e innovación del EIC, pues se consideró que debía ser «un instrumento esencial para el diseño del espacio»³.

Se entiende que el programa CYTED ha sido considerado un instrumento común de los Sistemas de Ciencia y Tecnología nacionales en Iberoamérica, generando una plataforma que promueve y da soporte a la cooperación multilateral orientada a la transferencia de conocimientos, experiencias, información, resultados y tecnologías. Con él se promociona la investigación e innovación como herramientas esenciales para el desarrollo tecnológico y social, así como para la modernización productiva y el aumento de la competitividad para el desarrollo económico.

Las acciones CYTED se enmarcan en siete áreas temáticas: agroalimentación; salud; promoción del desarrollo industrial, desarrollo sostenible, cambio global y ecosistemas; tecnologías de la información y las comunicaciones; ciencia y sociedad, y energía. Hasta la fecha, los resultados del programa han sido la creación de 191 redes temáticas, 193 acciones de coordinación, 3 proyectos de investigación consorciados y 614 proyectos de innovación IBEROEKA, con una participación anual de más de 10.000 científicos y tecnólogos iberoamericanos⁴.

Las Redes Temáticas son asociaciones de grupos de investigación de entidades públicas o privadas de los países miembros del Programa CYTED, cuyas actividades científicas o tecnológicas tienen un ámbito común de interés. En este sentido, dichas redes tienen como objetivo principal el intercambio de conocimientos entre grupos de investigación y la potenciación de la cooperación como método de trabajo. Su misión no es obtener un resultado tangible, ya sea producto, proceso o servicio, sino crear un marco de colaboración que permita desplegar en el futuro nuevas acciones conjuntas: proyectos de investigación, proyectos de innovación IBEROEKA⁵ u otras actividades relacionadas con I+D+I.

² http://www.cyted.org/cyted_Informacion/es/presentacion.php. Consultada el 20/5/09.

³ Informe de la Reunión de Responsables de Educación Superior de los Países Iberoamericanos para elevar a la XVII Conferencia Iberoamericana de Educación. Bogotá, 5 y 6 de julio de 2007.

⁴ <http://www.cyted.org>. Consultada el 20/5/09.

⁵ Los Proyectos de Innovación IBEROEKA fueron puestos en marcha en 1991 como un instrumento dirigido al sector industrial para fomentar la cooperación entre empresas en el campo de la investigación y el

Las *Acciones de Coordinación* de proyectos de investigación tienen como finalidad apoyar la movilidad de los participantes en proyectos de I+D realizados por grupos de investigación de entidades públicas y privadas de los países miembros del Programa CYTED, constituyendo un equipo pluridisciplinario de carácter internacional. El objetivo fundamental de estos proyectos es la transferencia de resultados a los sistemas productivos o de servicios de los países participantes. La idea inicial de este tipo de resultados es que las acciones de coordinación de proyectos de investigación puedan propiciar futuros proyectos de innovación IBEROEKA para explotar comercialmente los frutos de las investigaciones realizadas⁶. Dentro de esta misma línea se encuentran las llamadas *Acciones Transversales*, acciones dedicadas a facilitar la interacción, la cooperación y la transferencia de conocimientos y tecnologías entre grupos de distintas áreas de conocimiento en torno a un tema interdisciplinar prioritario de interés común.

De la misma manera, los *Proyectos de Investigación Consorciados* son proyectos de investigación y desarrollo tecnológico realizados mediante el consorcio de varios socios iberoamericanos. Su objetivo es la obtención o mejora de un producto, proceso o servicio que contri-

buya de forma directa al desarrollo de la Región Iberoamericana. Estos proyectos se conciben como trabajos de notable envergadura, ejecutados prioritariamente a través de la asociación entre el sector público y el privado, y que deriven en una importante movilización de fondos para realizar o mejorar productos o procedimientos, sin olvidar la difusión de conocimientos científicos y tecnológicos.

Finalmente, los *Proyectos de Innovación IBEROEKA* pretenden, mediante una estrecha colaboración entre empresas y centros de investigación, «aumentar la productividad y competitividad de las industrias y economías nacionales que permitan la consolidación de las bases para la prosperidad duradera dentro de la comunidad iberoamericana»⁷.

En el ámbito de la movilidad, el **Programa de becas MUTIS** surge de la CIJEG celebrada en Madrid los días 23 y 24 de julio de 1992. Se trata, como es bien sabido, de un programa de cooperación universitaria y, en particular, de intercambio entre centros universitarios seleccionados y áreas de mayor prioridad para el desarrollo de los países iberoamericanos, con el objetivo de potenciar la movilidad de estudiantes de tercer ciclo y docentes. La financiación corre por cuenta de España, México y Argentina.

desarrollo tecnológico. La gestión de IBEROEKA corresponde a la Red Iberoamericana de Organismos Gestores IBEROEKA designados en cada uno de los 21 países participantes en el Programa.

⁶ <http://www.cyted.com/Menu5/ProyectosIberoeka.asp>. Consultada el 20/5/09.

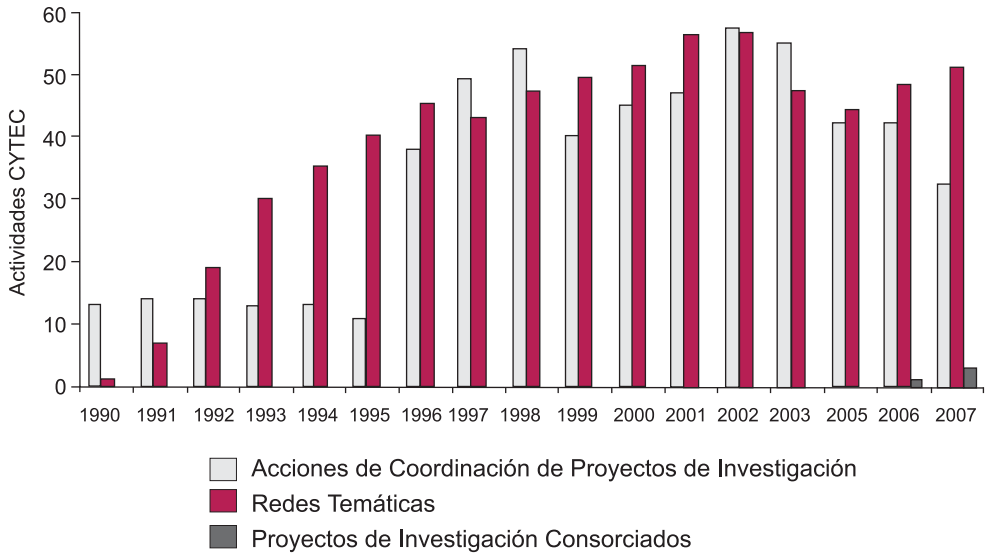
⁷ http://www.cyted.org/cyted_Informacion/es/iberoeka.php. Consultada el 20/5/09.

CUADRO 3. Algunos ejemplos de las redes temáticas CYTED

Red	Área temática
Red iberoamericana de indicadores de innovación e impacto de la ciencia y la tecnología en el sector agroalimentario	Agroalimentación
Transformación de residuos y residuales agroindustriales en alimentos y aditivos de uso animal	Agroalimentación
Técnicas sostenibles de distribución de plaguicidas	Agroalimentación
Iberoamericana de laboratorios de análisis de radiactividad en alimentos	Agroalimentación
Fertilizantes biológicos para la agricultura y el medio ambiente	Agroalimentación
Red iberoamericana para la extracción y transformación enzimática de ingredientes funcionales y nutraceuticos de plantas y agrosresiduos regionales	Agroalimentación
Red iberoamericana de manejo de paisajes	Agroalimentación
Red iberoamericana para evaluar la factibilidad del desarrollo de nuevos productos en la alimentación animal. Aprovechamiento de efluentes de quesería para la producción de probióticos	Agroalimentación
Desarrollo de un sistema integral de la mejora de la calidad y seguridad de las frutas durante la confección, el transporte y la comercialización mediante nuevas tecnologías de inspección y monitorización	Agroalimentación
Red iberoamericana de farmacogenética: impacto en salud pública	Salud
Red iberoamericana de riesgos psicosociales laborales	Salud
Mecanismos de control e inmunoprofilaxis de la leishmaniosis	Salud
Red iberoamericana de investigación, desarrollo e innovación de medicamentos antichagas	Salud
Malnutrición en Iberoamérica	Salud
Red iberoamericana de epidemiología y sistemas de información en cáncer	Salud
Red iberoamericana de biofabricación: materiales, procesos y simulación	Salud
Promoción del desarrollo de agroindustrias no tradicionales dedicadas a recursos vegetales iberoamericanos	Desarrollo industrial
Red iberoamericana para el ciclo de vida de materiales que operan a temperatura elevada (prometeo)	Desarrollo industrial
Gestión de seguridad y salud en el trabajo y en la industria de la construcción. Nuevos enfoques y evaluación comparativa	Desarrollo industrial
Red temática para el fomento de la gestión sostenible del agua en la ciudad	Desarrollo sostenible
Red iberoamericana de saberes y prácticas locales sobre el entorno vegetal	Desarrollo sostenible
Red iberoamericana para el estudio de ecosistemas forestales ante el cambio climático global	Desarrollo sostenible
Red iberoamericana de descubrimiento de conocimiento	TICS
Hoja de ruta de la nanotecnología aplicada a salud, energía y medioambiente en Iberoamérica	TICS
Red de nuevas tecnologías para la obtención de biocombustibles	Energía
Red iberoamericana sobre el uso del conocimiento científico	Ciencia y sociedad
Red iberoamericana de gestión del conocimiento tradicional en cuencas hidrográficas y áreas costeras	Ciencia y sociedad

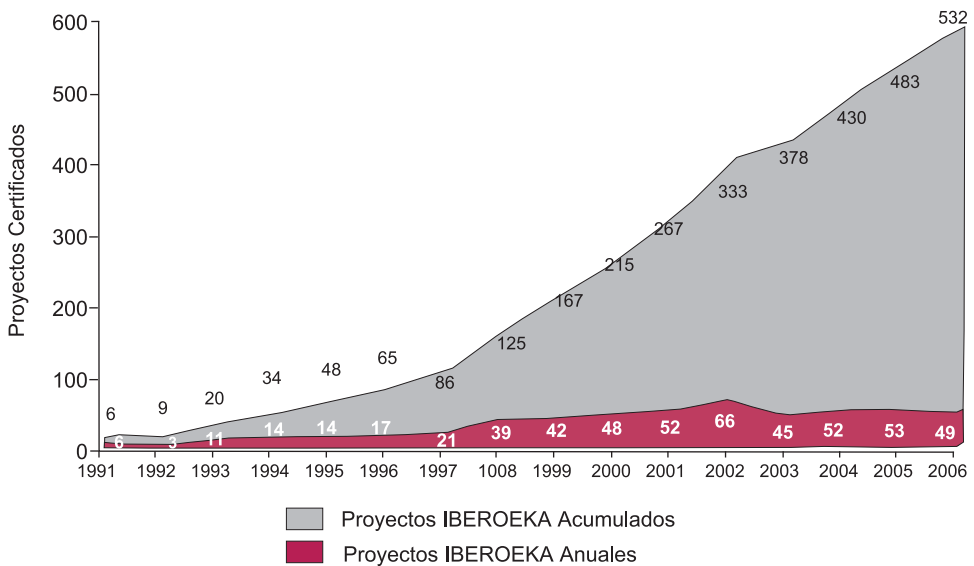
Fuente: Elaboración propia basada en la información disponible en la web: <http://www.cytcd.org>. Consultado el 20/5/09.

GRÁFICO 3. Evolución del número de actividades CYTED



Fuente: <http://www.cyted.com/Menu10/DatosEstadisticos.asp#acciones>.

GRÁFICO 4. Evolución del número de proyectos IBEROEKA



Fuente: <http://www.cyted.com/Menu10/DatosEstadisticos.asp#iberoeika>.

Tal como se fijó en la referida Cumbre, el programa debería generar una movilidad de 800 posgraduados al año y se centraría en las materias de mayor prioridad para el desarrollo. Posteriormente, en la «Declaración de Bariloche» de 1995, se acuerda la ampliación del programa a las siguientes líneas: *a)* realización de programas de doctorado conjunto entre dos o más universidades iberoamericanas y *b)* movilidad de doctorandos en fase de realización de tesis, por cortos periodos de tiempo, si bien se ha constatado que no todos los países otorgan las becas. Entre el grupo de países iberoamericanos que han dinamizado el programa, aportando recursos financieros, se encuentran España, Argentina, México, Perú y Chile.

El programa «nunca llegó a tener el necesario apoyo por parte de la mayoría de los países, perdiendo su carácter multilateral y convirtiéndose, en el caso de los países que lo mantienen, en un esquema de becas para recibir estudiantes en el país y enviar a sus propios estudiantes a otros países iberoamericanos»⁸. Los resultados del programa se resumen para su visualización en el cuadro 4⁹.

En España, el Programa MUTIS se articula actualmente en torno a becas convocadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dentro de su programa de Becas MAEC-AECID. Estas becas se redirigen, por un

CUADRO 4. *Resultados del Programa de becas MUTIS*

España	México	Perú
2005: Concesión de 973 becas para la realización de estudios de postgrado en España y 37 para españoles, para realizar estudios de postgrado en el resto de los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.	Otorgó un total de 54 becas en el año 2004, 20 nuevas y 34 renovaciones. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) recibió 12 becarios, y la Universidad Iberoamericana, 33 becarios.	Entre 2003 y 2004 se han concedido aproximadamente un promedio de 70 becas por año.

Fuente: Elaboración propia basada en los datos publicados en <http://www.cumbre-iberoamericana.org/Cumbrelberoamericana/ES/informacionGeneral/antecedentes/cooperacionIberoamericana/BECASMUTIS.htm>.

⁸ Jesús Sebastián (2002), «Oportunidades e iniciativas para la cooperación iberoamericana en educación superior», *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, núm. 28, enero-abril, pp. 197-229.

⁹ <http://www.cumbreiberoamericana.org/Cumbrelberoamericana/ES/informacionGeneral/antecedentes/cooperacionIberoamericana/BECASMUTIS.htm>. Consultada el 25/5/09.

lado, a estudiantes españoles que deseen realizar estudios de postgrado, doctorado e investigación en centros superiores iberoamericanos y, por otro, a estudiantes iberoamericanos que deseen cursar este tipo de estudios en centros españoles, ya sea en centros de enseñanza superior, universidades, organismos públicos o centros docentes no universitarios. La duración de estas becas oscila entre un año prorrogable, dependiendo de los casos, a dos o tres años, según las características de la beca concedida.

En el marco de la movilidad también se encuentra el **Programa Iberoamericano de Movilidad Académica (PIMA)**. Creado en 1999, este programa de intercambio de estudiantes universitarios y áreas cada vez mayor tiene como objetivos fortalecer la cooperación interuniversitaria y fomentar el desarrollo de la dimensión iberoamericana de la enseñanza superior mediante el desarrollo de proyectos multilaterales de intercambio de estudiantes de grado en la región. Con el programa se desarrolló una experiencia piloto entre los años 2000 y 2001 «superando los resultados previstos inicialmente»¹⁰. Se trata de una iniciativa que supone ya un aporte importante al desarrollo de una agenda de apoyo a la cooperación y movilidad académica, y que puede contribuir de manera significativa en ese proceso de construcción del EIC¹¹.

El Programa Iberoamericano de Cooperación Interinstitucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (IBERPyme) se crea, en 1998, en la VIII CIJEG, realizada en Oporto. Actualmente posee una Unidad de Gestión administrada y ejecutada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), manteniéndose adscrito a la SEGIB. El objetivo general del Programa IBERPyme es contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes gubernamentales y gremiales que ejecutan programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), a fin de que por medio del diseño e instrumentación de proyectos, actividades y acciones, se ayude a elevar la competitividad de las MIPYMEs y promover su internacionalización.

Para realizar sus actividades cuenta con una red de *Puntos Focales Gubernamentales* y *Puntos Focales Empresariales* en toda Iberoamérica. Estos Puntos Focales son las contrapartes del Programa IBERPyme en cada país, apoyándolo en la realización de actividades y proyectos locales, además de participar en las intervenciones que IBERPyme realiza en otros países de Iberoamérica. También cuenta con una red de especialistas y expertos en diversas temáticas que involucran a las MIPYME de la región que participan como ponentes en los eventos correspondientes. A la iniciativa se

¹⁰ <http://www.oei.es/pima>. Consultado el 26/5/09.

¹¹ http://www.oei.es/pima/documento_base.htm. Consultado el 26/5/09.

han sumado aliados estratégicos y se han suscrito varios acuerdos de cooperación institucional con diversas organizaciones de apoyo a la MIPYME en toda Iberoamérica.

El financiamiento de IBERPYME proviene de los fondos de una subvención anual de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de contribuciones y aportes de los países iberoamericanos¹², punto sobre el cual es importante reseñar que entre las principales dificultades a las que se enfrenta el programa hoy día para avanzar en la consecución de sus objetivos, según indica un informe de seguimiento de la SEGIB, está «la imposibilidad de algunos países de la región para aportar la cuota anual» y «la limitación de recursos financieros y humanos para realizar actividades de seguimiento y coordinación»¹³.

Este programa no ha sido incorporado al EIC, a pesar de que en la XVI CIJEG (Montevideo, 2006) fue considerado, junto con CYTED y MUTIS, como uno de los que posiblemente se podría articular en el espacio. No obstante, esto no le impide seguir funcionando de manera constante, aunque poco coordinada, con otras iniciativas existentes.

Otras iniciativas como el Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas (PICBIP), el Pro-

grama de Desarrollo de Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (ABINIA), CIBEROAMÉRICA o la Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB) son susceptibles de que se incorporen en el futuro al EIC, según lo indica la hoja de ruta del EIC propuesta en Montevideo, ya que, desde un punto de vista técnico, son experiencias que llevan varios años en ejecución y pueden ser rescatables. Pero, hasta la fecha, no se ha discutido ni evaluado su concreta modificación para adecuarlo a los contenidos del EIC, si bien se está trabajando en el diseño y ejecución de dos nuevas iniciativas: el Programa de Movilidad Pablo Neruda y el Proyecto Metas Educativas 2021, que detallaremos más adelante.

II. PROGRAMAS EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA IBEROAMERICANA

La cooperación universitaria ha transitado un largo camino, sufriendo en los últimos años profundos cambios conceptuales e instrumentales. El cambio más significativo se refiere a la transformación de la concepción de la cooperación, que pasa de ser tomada como una fuente meramente de financiamiento externo a ser un elemento estratégico de fortalecimiento institucional y un instrumento para la internacionalización de la educa-

¹² <http://www.iberpymeonline.org>. Consultada el 25/5/09.

¹³ <http://www.segib.org/upload/IBERPME.pdf>. Consultado el 25/9/09.

ción superior¹⁴. En consecuencia, los nuevos modelos de cooperación poseen como rasgo característico un incremento del rol activo de las instituciones de educación superior, dejando atrás los viejos modelos pasivos donde las universidades eran simples receptoras de la oferta de los organismos que fomentaban la cooperación.

Existe una revalorización de la cooperación interuniversitaria bilateral y multilateral, respecto a la cual las propias universidades han tomado en muchos casos la iniciativa, constituyendo ámbitos nacionales y regionales de cooperación mutua para el desarrollo de estudios e investigaciones conjuntas vinculadas a las necesidades de desarrollo local y regional, intercambio de experiencias, de docentes, investigadores y estudiantes. Se ha procurado así una generación de instrumentos flexibles de cooperación como son, por ejemplo, las redes y alianzas estratégicas entre los diversos actores que hacen vida en la dinámica de la educación superior. De esta forma, la cooperación universitaria se convierte en uno de los ejes fundamentales para generar un «mayor impacto en las políticas de gestión de la educación superior, la formación del personal docente, la extensión universitaria y la oferta educativa de grado y de postgrado continua»¹⁵.

En este sentido, el fundamento actual de esta modalidad de cooperación es la complementariedad de las capacidades para realizar diversos tipos de actividades conjuntas y asociaciones para lograr beneficios mutuos. Con esta idea, las instituciones de educación superior han puesto en marcha numerosas iniciativas de cooperación y trabajo conjunto, dando lugar a redes de universidades con carácter regional o subregional como las que mostramos a continuación.

En la mayoría de los casos, estas redes y asociaciones universitarias constituyen espacios o foros de discusión sobre temas relativos a la gestión universitaria, elaboran estudios conjuntos en materias de interés para las universidades, facilitan actividades de capacitación y, dependiendo de las capacidades de financiamiento, propician programas de movilidad de estudiantes y profesores, aunque éstos sean de corto alcance por las dificultades financieras y la poca capacidad operativa.

Dentro de las redes que se han conformado, debe resaltarse, por el reconocimiento que ha adquirido por parte de las instituciones de educación superior iberoamericanas, el caso de la **Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior** (RIACES), constituida formalmente

¹⁴ Jesús Sebastián (2002), «Oportunidades ...», art. cit.

¹⁵ Juan Pugliese y Gabriela Siufi, «La cooperación en educación superior en América Latina: situación actual y perspectivas futuras», *Circunstancia*, núm. 8, septiembre de 2005.

CUADRO 5. *Redes universitarias*

Red	Ámbito
Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad y la Evaluación de la Educación Superior (RIACES)	Iberoamericano
Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP)	Iberoamericano
Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD)	Iberoamericano
Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB); es una red de redes de las universidades iberoamericanas de 22 países	Iberoamericano
Unión de Universidades de América Latina (UDUAL)	Latinoamericano
Red de Universidades Regionales Latinoamericanas (UREL)	Latinoamericano
Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU)	Latinoamericano
Asociación de Universidades de América Latina asociadas a la Compañía de Jesús (AUSJAL)	Latinoamericano
Asociación de Universidades de América Latina y del Caribe para la Integración (AUALCPI)	Latinoamericano
Asociación de Universidades «Grupo Montevideo» (AUGM)	Subregional
Red universitaria ARCAM-MERCOSUR	Subregional
Consejo de Rectores para la Integración de la Subregión Centro-Oeste de Sudamérica (CRISCOS)	Subregional
Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ)	Subregional
Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)	Subregional
Asociación Columbus	Eurolatinoamericano
Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)	Eurolatinoamericano
Grupo de Tordesillas de Universidades (GT) [que integra universidades pertenecientes tres países: Brasil, España y Portugal]	Eurolatinoamericano
Organización Universitaria Interamericana (OUI)	Hemisférico
Consejo Universitario Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (CUIDES)	Hemisférico

Fuente: Elaboración propia.

en Buenos Aires, en 2003, como una asociación de agencias y organismos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. La Red no tiene ánimo de lucro, es independiente de cualquier Estado y sus miembros han de tener competencias reconocidas por sus respectivos Gobiernos o Estados en

esta materia. Los fines de la Red son «promover entre los países iberoamericanos la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, y contribuir así a la garantía de la calidad de la educación superior»¹⁶. En el actual proceso de conformación del EIC se ha

¹⁶ <http://www.riaces.net>. Consultada el 1/6/09.

incorporado a la superestructura iberoamericana, teniendo bajo su responsabilidad «promover la cooperación y el intercambio de información y de experiencias entre organismos y entidades de Iberoamérica cuya misión sea la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior»¹⁷. A ello ha de unirse también la cuestión relativa a las transferencias de créditos y reconocimiento de títulos universitarios, «tarea bastante complicada, ya que no sólo hay un problema de heterogeneidad de sistemas educativos, sino que las mismas legislaciones nacionales de cada país no convergen nunca en el tema en cuestión»¹⁸.

Otra de las redes es la **Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP)**, un organismo internacional no gubernamental reconocido por la UNESCO y dedicado al fomento de los estudios de postgrado y doctorado en Iberoamérica. Actualmente está integrada por más de 130 instituciones de educación superior de España, Portugal, América Latina y el Caribe. La AUIP presta servicios de información y divulgación sobre los postgrados que se ofrecen y, según la información disponible en su web: «colabora en procesos de evaluación interna y externa, acreditación y armonización curricular de esa

oferta académica, facilita la movilidad e intercambio de profesores y estudiantes, incentiva el trabajo académico e investigador a través de redes de centros de excelencia en diversos campos del conocimiento, auspicia eventos académicos y científicos que están claramente relacionados con la formación avanzada y organiza cursos itinerantes internacionales en temas de interés para profesores y directores de programas de postgrado y doctorado»¹⁹.

Actualmente trabaja en varios programas sobre calidad de la educación superior avanzada con el fin de brindar reconocimiento internacional a aquellos postgrados que en el ámbito iberoamericano destaquen por su calidad y excelencia, por el fomento de estudios de postgrado y doctorado con el objetivo de estimular la creación de redes temáticas de investigación, por programas de movilidad académica, otorgando varios tipos de financiamiento —entre ellos, bolsas de viaje, becas de matrículas y ayudas de estudios—, así como por programas de documentación e información destinados a mantener la información entre los miembros de la red y auspiciar la publicación de memorias de encuentros y seminarios realizados por la AUIP o en colaboración con otras redes²⁰.

¹⁷ <http://www.riaces.net/queesriaces/finesyobjetivos.html>. Consultada el 1/6/09.

¹⁸ Entrevista realizada a Jesús Sebastián el 31 de marzo de 2009.

¹⁹ <http://www.auiip.org>. Consultada el 25/5/09.

²⁰ *Informe de gestión AUIP*. Abril-octubre 2008. Disponible en la web: <http://www.auiip.org/images/stories/archivos/informegestion2008.pdf>. Consultado el 26/5/09.

La **Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria** (RLCU) es una fundación, creada en Buenos Aires en abril de 1997. Este proyecto de colaboración interuniversitaria se inicia por voluntad de un grupo de universidades privadas de la región, «deseosas de aunar esfuerzos para optimizar medios y posibilitar una eficiente y dinámica cooperación de sus recursos humanos y técnicos»²¹. Dentro de sus directrices se incorpora un sistema de convergencia por medio del traspaso y convalidación de estudios, mantiene programas de movilidad de estudiantes de pregrado y postgrado, validando las actividades realizadas en la universidad receptora a través de acuerdos suscritos entre las universidades participantes en la red. Asimismo, esta red promueve la movilidad de profesores en calidad de profesores visitantes²². La idea originaria de esta red es facilitar los mecanismos para la convergencia de los estudios superiores en las universidades privadas de América Latina y su funcionamiento depende de convenios bilaterales en el campo del derecho privado.

La **Asociación de Universidades Grupo Montevideo** (AUGM), creada en 1991, es —de acuerdo con sus estatutos— «una organización civil no gubernamental sin fines de lucro», conformada por universidades públicas y privadas

de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que tiene por finalidad principal impulsar el proceso de integración a través de la creación de un espacio académico común ampliado, basándose en la cooperación científica, tecnológica, educativa y cultural de todos sus miembros. Entre sus acciones están la realización de encuentros entre rectores de sus universidades, diversas actividades académicas, seminarios y encuentros de jóvenes investigadores, concentrándose sobre todo en el área de ciencia y tecnología como un instrumento para la integración regional del conocimiento²³. En la Asociación funcionan cuatro cátedras UNESCO: sobre cultura de paz, sobre microelectrónica, sobre nuevas técnicas de enseñanza e innovación pedagógica en educación superior y sobre derechos humanos.

En esta misma línea se encuentra el **Consejo de Rectores para la Integración de la Subregión Centro-Oeste de Sudamérica** (CRISCOS), dedicado a la integración y colaboración interuniversitaria. El Consejo está constituido por universidades del noroeste de Argentina (Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y La Rioja), Bolivia, el norte de Chile y el sur del Perú, representadas por sus rectores. La finalidad del Consejo es «profundizar el camino de la integración de los pueblos

²¹ <http://www.rlcu.org.ar>. Consultada el 1/6/09.

²² Reglamento de Movilidad y Homologación de Estudios de la RLCU. Disponible en la web: http://www.rlcu.org.ar/documentos/Movilidad_y_homologacion.pdf. Consultado el 01/06/09.

²³ <http://www.grupomontevideo.edu.uy>. Consultada el 1/6/09.

de Sudamérica y en particular, de la subregión centro-oeste, con el propósito de ampliar las bases de la cooperación académica, científico-tecnológica y cultural entre las universidades ubicadas en la referida zona geográfica»²⁴.

A partir de la celebración, en 1948, en San Salvador, del I Congreso Universitario Centroamericano y como uno de los productos del movimiento de renovación institucional en las universidades centroamericanas, se crea el **Consejo Superior Universitario Centroamericano** (CSUCA). Es una organización de integración del sistema universitario público centroamericano que busca promover el desarrollo de las universidades a través de la cooperación y del trabajo conjunto con la sociedad y el Estado²⁵. Sus áreas fundamentales de trabajo están concentradas en el conocimiento científico, tecnológico y humanístico, comprendiendo, entre ellas, una serie de programas como: a) el Programa Desarrollo de Capacidades de Investigación para la Prevención y Mitigación de Desastres en América Central (DIPREDCA) que, desde 2008, funciona en colaboración con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional con el objeto de lograr la institucionalización de la investigación en las universidades participantes para crear una base científica para la prevención y mitigación de de-

sastres inducidos por fenómenos naturales, así como establecer y coordinar una red regional de investigación para la prevención y mitigación de desastres inducidos por fenómenos naturales en América Central²⁶. b) el Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible (PUEDES), realizado en colaboración con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y el Programa Cooperativo CSUCA-DAAD-HRK para la evaluación, mejora y acreditación de la calidad de la educación superior en América Central.

Otra de las redes es la **Organización Universitaria Interamericana** (OUI), fundada en 1979 y, actualmente, la única organización universitaria que abarca todo el continente americano. Se encuentra en 26 países divididos en nueve regiones del continente americano (Canadá, Estados Unidos, México, América Central, Caribe, Brasil, Países Andinos, Colombia y Cono Sur) y agrupa alrededor de 400 instituciones y asociaciones nacionales universitarias que acogen a más de 7 millones de estudiantes, 600.000 profesores y 700.000 miembros de personal de apoyo²⁷. Funciona como un instrumento de formación, intercambio y reflexión en el campo de la gestión universitaria, mediante el Programa Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU) y el Programa Colegio de las Américas (COLAM).

²⁴ <http://www.ucsm.edu.pe/criscos/>. Consultada el 2/6/09.

²⁵ <http://www.csuca.edu.gt>. Consultada el 27/5/09.

²⁶ <http://dipredca.csuca.org>. Consultada el 27/5/09.

²⁷ <http://www.oui-iohe.qc.ca>. Consultada el 28/5/09.

Dentro de las iniciativas que se derivan de este tipo de cooperación interuniversitaria se encuentra el **Programa Sistema Hemisférico de Intercambio de Postgrado** (SHIP), creado en el año 2000 y coordinado por Venezuela, cuyo objetivo es «favorecer la movilidad de estudiantes y profesores en el ámbito de los programas de doctorado y maestría de los países de América Latina y el Caribe»²⁸. El más reconocido a escala regional es el **Programa MERCOSUR educativo** que también forma parte de este entramado, sin embargo, preferimos detallarlo más adelante como un programa que, aunque resulta de la cooperación entre las propias universidades, se enmarca mejor dentro de las dinámicas de la integración regional en el plano de la educación superior. De igual forma, pero con carácter eurolatinoamericano y financiamiento de la Unión Europea, deben señalarse los programas **ALFA, ALBAN, TUNING e INCODEV**.

El trabajo en redes es una modalidad característica de la cooperación interuniversitaria iberoamericana. De dichas asociaciones surge una dinámica que es independiente de cualquier iniciativa gubernamental o de una superestructura como lo es el EIC, pues, entre otros elementos que pudieran caracterizar el trabajo que realizan, se encuentra, por ejemplo, que «entre los investigadores y docentes en el ámbito iberoamericano existe una estrecha relación bilateral y

personal que se pone de manifiesto y se visibiliza por medio del gran número de publicaciones científicas conjuntas entre universidades de América Latina y universidades españolas o portuguesas»²⁹. De esta manera, se observa una dinámica propia y autónoma que genera productos concretos de beneficio mutuo y que no puede ser desconocida o eludida por otro tipo de estructuras «nuevas». La idea fundamental es que la experiencia y los resultados positivos sean rescatados e incorporados a espacios mayores como el EIC.

La atención, por lo tanto, a las instituciones de educación superior resulta imprescindible para la construcción del EIC, sobre todo en su dimensión sociocultural y académica, mediante el desarrollo de experiencias y visiones comunes en la región.

III. PROGRAMAS EN EL MARCO DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración ha sido un objetivo prioritario en América desde las épocas de la emancipación y la necesidad de trabajar por ella en la región ha sido mencionada con frecuencia. Pero, realmente, la idea tomó fuerza en los campos educativo, científico y cultural como un compromiso multilateral con la iniciati-

²⁸ Jesús Sebastián (2002), «Oportunidades...», art. cit.

²⁹ Entrevista a Jesús Sebastián realizada el 31 de marzo de 2009.

va presentada por Octavio Arizmendi Posada como ministro de Educación de Colombia, primero ante el Consejo Interamericano en Trinidad y Tobago en 1969 y, posteriormente, con la firma de la «Declaración de Puerto España», documento en el que se acepta la realización de una reunión de ministros de Educación de la región andina «para dar mayor fluidez y celeridad a obras comunes en la Educación, la Ciencia, la Tecnología y la Cultura en general»³⁰.

Por medio de convenios bilaterales o multilaterales, como, por ejemplo, el Convenio Andrés Bello o el MERCOSUR educativo, se desarrolla entre los diversos países miembros un trabajo para el reconocimiento de títulos de nivel primario y medio, así como el reconocimiento de títulos universitarios para la realización de estudios de postgrado y el ejercicio de actividades académicas, con el objeto de lograr en el futuro el reconocimiento pleno hasta llegar al ideal de lograr el libre ejercicio de las profesiones en cualquier lugar de América Latina. Nos detendremos en estos dos ejemplos por ser los que presentan mayores avances en la materia que aquí nos interesa.

El **Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural** (CAB) se crea el 31 enero de 1970, tras la reunión del Consejo Interamericano de Educación,

Ciencia y Cultura (CIECC), realizado en Bogotá. Suscrito en su momento por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, se adhirieron posteriormente Panamá (1980), España (1981), Cuba (1998), Paraguay (2000), México (2005) y República Dominicana (2006). Ha procurado ser un organismo de integración en los campos de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura con la idea de proyectar su acción hacia otras dinámicas integracionistas del continente americano y hacia sus vínculos con otros bloques y procesos de integración, tales como MERCOSUR y la Unión Europea, manteniendo las puertas abiertas a la integración de los países que así lo soliciten.

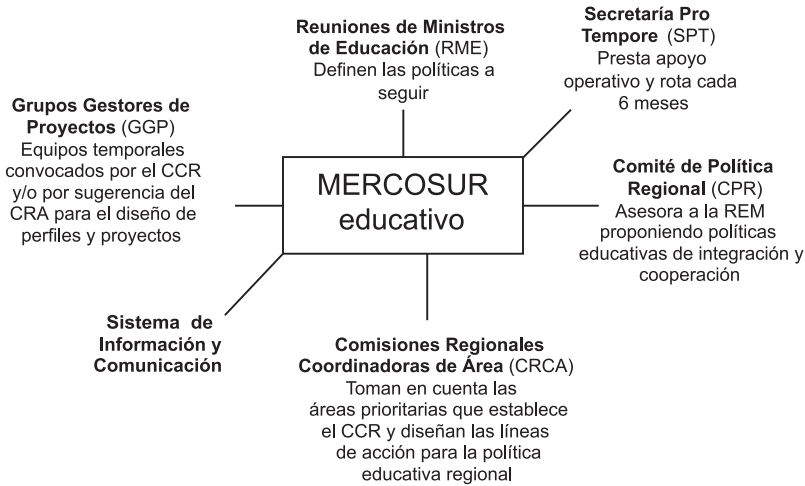
De acuerdo con las palabras del principal artífice del CAB, Octavio Arizmendi Posada, «ha sido el punto de partida de un proceso de integración cultural que irá tan lejos como los gobiernos quieran». Entre los objetivos del Convenio se encuentran³¹:

- Estimular el conocimiento recíproco y la fraternidad entre los países miembros.
- Contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural.
- Realizar esfuerzos conjuntos en favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura que permita el desarrollo integral de sus naciones.

³⁰ <http://www.convenioandresbello.info>. Consultada el 26/5/09.

³¹ <http://www.convenioandresbello.info>. Consultada el 26/5/09.

GRÁFICO 5. El Programa MERCOSUR educativo



Fuente: Elaboración propia.

- Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de sus pueblos.

Según la programación realizada para el periodo de gestión 2006-2009, el énfasis programático del CAB está en el fortalecimiento de los procesos de integración social desde el ámbito de la educación buscando estimular en cada uno de los países miembros la concreción de acciones efectivas para vencer el analfabetismo, alcanzar la educación básica de calidad, con énfasis en los aprendizajes fundamentales, el fomento de la defensa de los valores culturales y el desarrollo científico tecnológico.

El Programa **MERCOSUR educativo** es una instancia de coordinación entre

los Ministerios de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, recientemente, Venezuela (2008), nacida en 1992. Con él se crearon el Comité Coordinador Regional y la Reunión de Ministros. Este Comité ha conformado grupos de trabajo de carácter técnico en diversas áreas: educación tecnológica, educación superior, idiomas oficiales del MERCOSUR y sistemas de información. En el ámbito de la educación superior, la conformación de un espacio académico regional, el mejoramiento de su calidad y la formación de recursos humanos constituyen elementos sustanciales para sus miembros para estimular parte del proceso de integración.

Algo que ha caracterizado al MERCOSUR es la precocidad con la que incor-

pora el sector educativo en su estructura institucional. Desde su Primer Plan Trienal las acciones destinadas al sector educativo se orientaban a compatibilizar y construir instancias de equiparamiento de títulos y de carreras en los diversos niveles del sistema educativo, incluido el universitario³².

Los primeros pasos se enfocaron en la educación en los niveles inferiores del sistema. Como señala Léméz, fue un proceso de construcción de «abajo hacia arriba», lo que entrañaba un proceso de resolución de problemas de complejidad creciente al comenzar por la educación primaria y extenderse posteriormente a la educación media técnica y no técnica. Se pretendía así iniciar el proceso desde los niveles con aspectos más comunes y compatibles que la educación superior. Esta última entrañaba mayores complejidades, derivadas de las normativas internas de cada país, de la diversidad de los programas de estudios de las carreras universitarias y de la importante autonomía universitaria. Todos ellos dificultaban el proceso de convergencia de los estudios.

Las discusiones en torno a las posibilidades de abocarse al tratamiento de la educación superior pasó en una primera instancia por el tema de las reválidas, dejado al margen cuando sus responsables se percataron de las barreras exis-

tentes en los sistemas normativos, de las incompatibilidades dentro de los sistemas nacionales y de que las estructuras vigentes no permitían en un primer momento avanzar en la materia. Por ello, en una segunda instancia se asume el criterio de la acreditación, centrándose progresivamente el debate en el hecho de que a «cada país miembro del bloque le interesaba influir en alguna medida en los parámetros de referencia, procedimientos, criterios y mecanismos, de modo de lograr optimizar esfuerzos y acercar los paradigmas de la acreditación regional a sus propias realidades»³³.

De aquí en adelante las respectivas Agencias de Acreditación Nacional se han dedicado a la determinación de parámetros conceptuales y operativos para articular de alguna manera las prácticas de la educación superior en los países miembros del MERCOSUR. Estos esfuerzos implican una voluntad de «apertura» o, en otras palabras, la aceptación del libre movimiento de los profesionales para que puedan ejercer sus carreras en cualquiera de los países. En ocasiones, esta voluntad no se presenta en los debates, generando estancamientos en el proceso, lo que, unido a la diversidad de actores e instituciones implicados en la dinámica operativa del MERCOSUR, ha determinado que no se haya alcanzado un acuerdo final. A pesar de estos obstáculos, el debate ha propi-

³² Rodolfo Léméz (2002): *La construcción y aplicación del «Mecanismo de Acreditación MERCOSUR»: Fortalezas y debilidades*, Montevideo, Universidad Católica de Uruguay, p. 3.

³³ *Ibid.*, p. 4.

ciado algunos avances, lo que evidencia la voluntad de las partes de aunar esfuerzos en una dirección común que permita articular un programa regional de educación universitaria.

Con el fin de hacer posible la integración en el sector de la educación superior, el MERCOSUR educativo ha definido líneas de trabajo como la acreditación, la movilidad y la cooperación interinstitucional.

Acreditación. En la búsqueda de una armonización curricular se está trabajando en un sistema de acreditación de carreras como mecanismo de reconocimiento de títulos de grado que facilite la movilidad de estudiantes y docentes en el MERCOSUR. Con este sistema pretenden estimular los procesos de evaluación con el fin de elevar la calidad educativa y favorecer la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica.

El sistema de acreditación se fundamenta en el Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, suscrito el 19 de junio de 1998. En él se recoge como principio que el mejoramiento de la calidad educativa constituye un elemento sustancial para la consolidación del proceso de integración regional, afirmando que «la acreditación es el proceso me-

dante el cual se otorga validez pública, de acuerdo con las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional». En este marco, el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA) conforma un sistema de acreditación voluntaria de las carreras universitarias determinadas previamente por la Reunión de Ministros y con efectos en todos los Estados parte.

El Memorándum establece el procedimiento a seguir para que una institución de educación superior se postule, el papel de las Agencias Nacionales de Acreditación y la labor de las comisiones encargadas del seguimiento y la evaluación. También prevé los alcances e implicaciones de dicha acreditación:

- Los Estados parte, a través de sus organismos competentes, reconocerán los títulos de grado universitario otorgados por Instituciones del nivel superior, cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme a este mecanismo.
- *El reconocimiento académico de los títulos de grado universitario que se otorgue en virtud de lo establecido en el presente documento no conferirá, de por sí, derecho al ejercicio de la profesión³⁴.*

³⁴ Cursivas nuestras.

- Cuando se otorgue la acreditación, ésta producirá efectos desde el año académico en que se presentó la solicitud. Tales efectos, por regla general, alcanzarán a los títulos obtenidos por quienes hayan iniciado la carrera durante ese año académico y la hayan concluido teniendo la carrera el carácter de acreditada.
- A los efectos del presente mecanismo de acreditación serán considerados títulos de grado universitario o equivalente aquellos reconocidos como tales por la normativa jurídica nacional de los Estados parte.

En el año 2002 se propuso la acreditación de las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina³⁵. El proceso debería concluir entre 2005 y 2006 y, a partir de 2007 debería decidirse el inicio de la acreditación de nuevas carreras, cuáles serían estas e, incluso, si mejorar el mecanismo. Sin embargo, «en las discusiones que se dieron en los equipos de trabajo responsables del tema, tanto en el nivel técnico como de decisión política, se acordaron postergaciones sucesivas... No obstante, estos temas han sido objeto de debate e incluso se han llegado a enumerar carreras a las que podría ampliarse el MEXA, luego de esta etapa inicial»³⁶.

Como consecuencia de todo ello, en 2007 se propone el Sistema de Acredi-

tación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de sus Respektivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados asociados (Sistema ARCU-SUR), suscribiéndose, el 30 de junio de 2008, el Memorándum de Entendimiento sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respektivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados. Este memorando es el resultado de la encomienda de la XXX Reunión de Ministros de Educación, celebrada el 2 de junio de 2006 en Buenos Aires, a la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC-ES) de presentar «un plan que permita la adopción de un mecanismo de acreditación definitivo de cursos de graduación universitaria del MERCOSUR, con base en las experiencias del Mecanismo Experimental de Acreditación, MEXA».

El mencionado Memorándum de Entendimiento continúa recogiendo el mismo concepto de acreditación que el establecido en 1998. También mantiene que las incorporaciones al sistema se hagan de forma voluntaria y previa revisión de la Reunión de Ministros y de las Agencias Nacionales de Acreditación. No obstante, se introduce un elemento novedoso,

³⁵ Fernández Lamarra, *La universidad...*, ob. cit., p. 61.

³⁶ Javier Hermo, *El futuro del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario (MEXA) del MERCOSUR*. Documento en línea disponible en la web: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso1/Hermo.doc>. Consultado el 15/6/09.

pues se establece que la acreditación tendría un periodo de vigencia de seis años. El sistema anterior no estipulaba periodo alguno, disponiendo únicamente que la acreditación tendría validez desde el momento de su aprobación.

Entre los alcances y efectos de la acreditación, el Memorándum puntualiza que:

- Los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados, a través de sus organismos competentes, reconocen mutuamente la calidad académica de los títulos o diplomas de grado otorgados por Instituciones Universitarias, cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme a este sistema, durante el plazo de vigencia de la respectiva resolución de acreditación.
- El reconocimiento de la calidad académica de los títulos o diplomas de grado universitario que se otorgue en virtud de lo aquí establecido, no confiere de por sí derecho al ejercicio de la profesión en los demás países.
- La acreditación en el Sistema ARCU-SUR será impulsada por los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, como criterio común para facilitar el reconocimiento mutuo de títulos o diplomas de grado universitario para el ejercicio profesional en convenios, o tratados o acuerdos bilaterales, multilaterales, regionales o subregionales que se celebren al respecto.
- La acreditación de las carreras otorgada por el Sistema ARCU-SUR será tomada en cuenta por los Estados parte y Asociados, a través de sus organis-

mos competentes, como criterio común para articular con programas regionales de cooperación como vinculación, fomento, subsidio, movilidad entre otras, que beneficien a los sistemas de educación superior en su conjunto.

- Las acreditaciones otorgadas por el «Mecanismo Experimental de Evaluación y Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario, en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile», MEXA, reafirman su plena validez, a los efectos del Sistema ARCU-SUR.
- Los programas regionales de acreditación que la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) establezca contemplarán su articulación con el MEXA, reconociendo a aquellas carreras acreditadas en el MEXA oportunidades de acreditación continua a través de próximas convocatorias.

El Sistema ARCU-SUR prevé la coordinación de un primer ciclo de acreditación que comprende siete titulaciones y cuatro convocatorias, comenzando por las carreras de Agronomía y Arquitectura a mediados del año 2009.

Movilidad. El trabajo en este ámbito se fundamenta en la idea de que uno de los pilares de la construcción de un espacio regional común de educación superior es el desarrollo de programas de movilidad. En el MERCOSUR educativo, un programa de movilidad académica comprende proyectos y acciones de gestión

académica e institucional, movilidad estudiantil, sistema de transferencia de créditos e intercambio de docentes e investigadores. «Una primera etapa está en marcha con la recuperación de programas existentes en la región con el fin de potenciarlos y promover la creación de nuevos ámbitos de cooperación, expandiendo la relación entre universidades y asociaciones de universidades»³⁷.

Cooperación interinstitucional. En este terreno, los esfuerzos desplegados parten de la premisa de que los actores centrales del proceso de integración regional en materia de educación superior son las propias instituciones universitarias.

En este sentido, se ha otorgado especial importancia al hecho de recuperar las experiencias ya desarrolladas o en marcha, promoverlas, potenciarlas y estimular nuevas acciones. «El énfasis se pondrá en acciones conjuntas en el desarrollo de programas colaborativos de grado y postgrado, en programas de investigaciones conjuntas, en la constitución de redes de excelencia, y en el trabajo conjunto con los otros niveles educativos en materia de formación docente»³⁸. Hasta ahora, a través de la organización interna del Programa se ha creado la Red de Agencias Nacionales de Acreditación para la organización y puesta en marcha del Sistema ARCU-SUR.

³⁷ Programa MERCOSUR educativo, disponible en <http://www.sic.inep.gov.br>. Consultada el 26/5/09.

³⁸ *Ídem.*

6. INSTITUCIONES Y ENTIDADES IMPLICADAS

I. ¿QUIÉN HACE QUÉ?

Dado que la propuesta de creación del EIC surge de las Cumbres Iberoamericanas, por mandato expreso de los Jefes de Estado y de Gobierno se creó una Unidad Coordinadora compuesta por la SEGIB, la OEI y el CUIB, quienes de manera conjunta tienen la obligación de gestionar todo lo relativo al EIC. Se encargan de coordinar y gestionar las reuniones que se desarrollan en el marco del EIC, así como las Reuniones Iberoamericanas de Educación y las Reuniones del Foro de Responsables de Educación Superior, sin obviar que la SEGIB y la OEI organizan las CIJEG, de las que emanan las directrices políticas que dan rumbo y dirección al EIC, tomando en cuenta, eso sí, las recomendaciones que surgen de las Reuniones Iberoamericanas de Educación que se celebran todos los años con anterioridad a las Cumbres.

En este sentido procederemos a describir y a analizar el papel que juega cada uno de estos actores en la arena del EIC, al igual que otros que si bien no participen de forma directa en la alianza institucional iberoamericana (OEI, SEGIB, CUIB) tienen también que aportar a este proceso paulatino que implica la creación de un espacio común para la educación superior iberoamericana, proceso que debe formar parte de un espacio público de enseñanza, incluyente y participativo.

I.1. *El Consejo Universitario Iberoamericano*

En principio, y con la finalidad de promover la creación y consolidación del «Espacio Iberoamericano de Educación Superior y la Investigación», se constituyó en Cartagena de Indias, el 21 de noviembre de 2002, el CUIB, bajo la forma de organización no gubernamental que se configura como una red de redes de las universidades iberoamericanas, teniendo entre otras funciones:

- Impulsar la cooperación entre las universidades iberoamericanas y con universidades de otras regiones.
- Defender los principios fundamentales de la institución universitaria y en particular su autonomía.
- Constituir un foro para el debate, información e intercambio de experiencias que facilite la coordinación y la organización de iniciativas conjuntas.
- Potenciar la participación activa de la universidad en los procesos de integración regional.
- Fomentar la movilidad de profesores y estudiantes y la realización de programas de doctorado compartidos que impulsen la creación y fortalecimiento de redes de investigación¹.

Como miembros principales en su organización se encuentran: el Consejo Interuniversitario Nacional (Argentina), el Consejo de Rectores de las Universida-

¹ Según documento constitutivo. Disponible en la web: <http://www.cuib.org/presentacion.htm>. Consultada el 9/12/08.

des Privadas (Argentina), el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (Bolivia), la Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Brasil), el Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Brasil), el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Chile), la Asociación Colombiana de Universidades (Colombia), el Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica), el Sistema Universitario Cubano (Cuba), el Consejo Nacional de Educación Superior (Ecuador), la Universidad de El Salvador (El Salvador), la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (España), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Guatemala), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Honduras), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (México), el Consejo Nacional de Universidades (Nicaragua), el Consejo de Rectores de Panamá (Panamá), la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), la Asamblea Nacional de Rectores (Perú), el Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (Portugal), la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (República Dominicana), la Universidad de la República (Uruguay) y la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (Venezuela).

Como miembros asociados figuran: la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), el Consejo Superior

Universitario Centroamericano (CSUCA), la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) y la Asociación de Universidades e Institutos de Investigación del Caribe (UNICA).

El CUIB, en aras a cumplir con sus objetivos fundacionales, ha suscrito una serie de convenios de cooperación con otras redes de redes universitarias, como, por ejemplo: el Convenio Marco de Colaboración con la European University Association (EUA) firmado en mayo de 2004, por medio del cual realiza encuentros y reuniones dedicadas al tema del fortalecimiento del espacio ALCUE, siguiendo como modelo el Proceso de Bolonia. Bajo el amparo de dicho convenio, pretende estudiar la viabilidad de un acuerdo marco general de movilidad entre la EUA y el CUIB, al que las instituciones de educación superior puedan adherirse, que sirva como estímulo y referencia para la movilidad y el intercambio académicos².

En esta misma línea de acción, ha suscrito el Convenio Marco de Colaboración con la OEI, en septiembre de 2004. De esta forma, ambas organizaciones coinciden en el mismo objetivo, y «se comprometen a impulsar todas aquellas iniciativas que contribuyan al establecimiento de redes entre instituciones de educación superior, con especial atención a los programas de movilidad de estudiantes, profesores, investigadores

² Según Convenio Marco de Colaboración. Disponible en la web: [http://www.cuib.org/documentos/documentos/Convenio%20CUIB-EUA%20\(ES\).pdf](http://www.cuib.org/documentos/documentos/Convenio%20CUIB-EUA%20(ES).pdf). Consultado el 10/12/08.

y gestores»³. A partir de este momento, comienzan formalmente a trabajar juntas en las convocatorias, coordinación y seguimiento de reuniones en este campo, especialmente las reuniones de ministros de Educación Superior.

En la actualidad el CUIB apuesta por la creación de un EIC y en función de ello formuló en junio de 2007 un documento de trabajo titulado «Bases para un plan estratégico del Espacio Iberoamericano del Conocimiento»⁴ en el que plantea que la construcción de un EIC debe considerar todos los elementos que promueven, desde el ámbito académico y otros ámbitos afines, la llamada sociedad del conocimiento. Esto significa que se deben impulsar acciones en materia de formación, investigación y desarrollo y de transferencia del conocimiento, que incluiría la promoción de la innovación, precisando que se vislumbra un gran reto que implica un compromiso de los gobiernos y los actores sociales, más allá de lo económico, un compromiso político que garantice la sostenibilidad de las acciones a medio y largo plazo.

En el documento técnico mencionado, el CUIB propone tres tipos de acciones, esto es, acciones en materia de formación, acciones en materia de investiga-

ción y acciones en materia de transferencia de conocimientos.

Acciones en materia de formación. Considera que antes de emprender cualquier tipo de acción concreta es de gran utilidad tomar en cuenta los aciertos y errores de las experiencias planteadas en América Latina y en otras regiones, entre ellas y particularmente Europa, tomando como referencia el Proceso de Bolonia de construcción del EEES.

- Reflexiona sobre la posibilidad de establecer un «Sistema Iberoamericano de Transferencia y Acumulación de Créditos Académicos» que sirva como base para la formulación de los programas de movilidad. Al sistema se le podría, según indica el documento, dar la denominación de SITAC, y permitiría facilitar a los estudiantes que participen en los programas el reconocimiento de los periodos de estudio cursados en otra universidad iberoamericana. Señala que al igual que el Sistema de Transferencia de Créditos Europeos nació vinculado al Programa Erasmus, la experiencia acumulada en el marco del Programa Iberoamericano de Movilidad Académica (PIMA) constituye un buen punto de partida para la definición del SITAC, sistema que para los técnicos

³ Según Convenio Marco de Colaboración. Disponible en la web: <http://www.cuib.org/documentos/documentos/Convenio%20Marco%20de%20Colaboracion%20entre%20el%20CUIB%20y%20la%20OEI.pdf>. Consultado el 10/12/08.

⁴ Carles Solà i Ferrando, «Bases para un plan estratégico del Espacio Iberoamericano del Conocimiento», CUIB. Disponible en la web: http://web.micinn.es/04_universidades/05@Pcaln/00-EsIbCo/2.BasesPlanEstrategico.pdf. Consultado el 23/4/09.

del CUIB resultaría también de gran utilidad para el impulso de la movilidad ALCUE.

- Junto a la propuesta anterior de los programas de movilidad de estudiantes, otro elemento considerado por en estas acciones en materia de formación es el impulso de las «Titulaciones Compartidas» en todos los ciclos formativos entre dos o más universidades, con el objetivo de contribuir a dar cohesión al espacio común que favorecería una relación más estrecha entre las instituciones de educación superior, aunque se reconocen los obstáculos de tipo administrativo que hay que superar, en la iniciativa se apuesta por la cooperación entre las instituciones de educación superior en la óptica de la calidad y la eficiencia en el diseño y el desarrollo de la enseñanza superior como una fortaleza para emprender el reto.
- Puntualiza la posibilidad y la oportunidad de crear un Registro Iberoamericano de Instituciones y Programas Acreditados de Educación Superior, dada la experiencia de las RIACES y empleando un mecanismo de reconocimiento del trabajo de las diferentes Agencias de Acreditación en cada país, considerando que «los sistemas de acreditación de la calidad son esenciales para asegurar y reforzar la confianza entre instituciones que se requieren si se desea avanzar en el reconocimiento de periodos de estudio, niveles y títulos académicos,

con vistas a una posible homologación»⁵.

Acciones en materia de investigación. En este apartado toman como patrón de referencia el Programa CYTED, reproduciendo casi en su totalidad la estructura de éste, aunque añadiendo la posibilidad de incorporar un sistema de promoción de la investigación cooperativa entre varios países, con una dotación económica determinada como se hace en la Unión Europea, sustentado en la selección de proyectos por su calidad científica.

- Proponen mecanismos de movilidad mediante la generación de becas para doctorados, así como programas de doctorados compartidos, y la promoción de jóvenes investigadores.
- Como un posible mecanismo de estímulo a la investigación científica se ha barajado la propuesta del otorgamiento de un premio iberoamericano a la investigación.
- Aconsejan la adopción de medidas que estimulen la edición de materiales científicos, a través de la creación de un repositorio de publicaciones electrónicas donde éstas cumplieran con los estándares internacionales exigibles para garantizar su reconocimiento por la comunidad científica internacional.

Acciones en materia de transferencia de conocimiento. Parte del supuesto de que

⁵ *Ídem.*

la mejor garantía de la aplicabilidad de los resultados de la investigación es su calidad. Sugiere el establecimiento de plataformas comunes de difusión de la oferta tecnológica, la creación de parques científicos y tecnológicos en los que puedan convivir investigadores científicos del sector público y privado para la transferencia de conocimiento, la constitución de un fondo de capital riesgo para el financiamiento de proyectos y la formación de gestores en el ámbito de la transferencia de conocimiento.

1.2. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Por otra parte se encuentra la OEI, como un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. Posee dentro de su organigrama a la SEGIB, que funge como el órgano delegado permanente de la Asamblea General para la dirección ejecutiva de la OEI y ostenta su representación en las relaciones con los gobiernos, con las organizaciones internacionales y con otras instituciones. Tiene a su cargo la dirección técnica y administrativa de la organización y de forma simultánea la coordinación y seguimiento de los programas y proyec-

tos emanados de las Cumbres, en este sentido concentra actualmente su atención en los recientes Proyectos Cumbres «Metas educativas para el 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios» y el Programa Pablo Neruda que serán desarrollados en profundidad más adelante como oportunidades e iniciativas planteadas en el ámbito del EIC.

Por mandato de la XVI Cumbre (Montevideo, 2006) se encargó a la SEGIB, la OEI y el CUIB la constitución de un Foro de Responsables Nacionales de las Políticas de Educación Superior con el propósito de formular un plan estratégico (durante 2007) que contenga al menos un escenario deseable en 2015 del EIC y un conjunto de políticas, estrategias y prioridades para su puesta en práctica.

Dicho foro fue constituido como ámbito de concertación política y formulación de las líneas estratégicas principales del EIC. Su II Reunión (Antigua Guatemala, julio de 2008) fue convocada para hacer seguimiento a las actuaciones emprendidas en el marco del EIC, evaluar los avances alcanzados y diseñar nuevas líneas de acción con vistas al fortalecimiento de este espacio común, se abordó la puesta en marcha del Programa Pablo Neruda, ratificaron en él la necesidad de seguir avanzando en la cooperación regional en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, así como la importancia de trabajar en el diseño de posibles acciones en el ámbito de la ciencia, la tec-

nología y la innovación. Chile se ofreció a colaborar en la elaboración de una propuesta de acción en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, así como en la preparación de un estudio sobre la calidad y pertinencia de los postgrados en la región. Por su parte, España ofreció su colaboración para la elaboración de una propuesta para la puesta en marcha de la iniciativa iberoamericana orientada a facilitar el uso compartido de infraestructuras científicas singulares⁶.

La III Reunión de Responsables fue convocada en Buenos Aires el 5 de julio de 2009, y en ella se presentaron los avances que hasta el momento tiene el Programa Pablo Neruda y las acciones de apoyo a los mecanismos de evaluación y acreditación de la calidad, del mismo modo se presentaron dos iniciativas nuevas para su evaluación en el marco del EIC: a) Un inventario de instalaciones científicas en la región y b) La propuesta del uso compartido de instalaciones científicas singulares.

La OEI soporta todas las acciones concretas que hasta la fecha se han realizado en el marco del EIC, ya que entre otras cosas posee la capacidad financiera y el aval político, tomando en cuenta el hecho de que sirve como canal directo de comunicación con el espacio político de toma de decisiones de las CIJEG

y se encuentra en contacto con todos los delegados y responsables de los temas específicos que se manejan en las reuniones especiales. Desde cierto punto de vista es el músculo de esta triple alianza, CUIB, SEGB y OEI.

1.3. *Las universidades*

Las universidades, a través de las redes que las agrupan (sobre las cuales ya hemos profundizado antes), junto a los estudiantes, que finalmente son los destinatarios de cualquier acción, son dos actores fundamentales en el proceso de creación e impulso del EIC. Son ellos quienes hacen el día a día de la actividad de enseñanza superior y producción de conocimiento necesario para el desarrollo de los países y sus sociedades, y la base desde la cual se deben dar los procesos de discusión y análisis de las propuestas en torno al EIC, su viabilidad, impacto y alcances, por lo tanto cualquier iniciativa debe contar con ellos, tomando en cuenta que ya existen propuestas de generar por medio de la cooperación interuniversitaria espacios regionales e interamericanos para la convergencia de los diversos sistemas de educación superior. Por lo que se ha observado en el tiempo que hemos destinado a la realización de esta investigación, las propuestas y acciones propias que forman parte de la dinámica de la

⁶ Informe del II Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior. Disponible en la web: http://web.micinn.es/04_universidades/05@Pcaln/00-EslbCo/Conclusiones%20II%20Foro.pdf. Consultado el 13/12/08.

cooperación interuniversitaria, al igual que la opinión y propuestas de los estudiantes de las universidades iberoamericanas, no han sido tomadas en cuenta como antecedente base, a la hora de formular una superestructura como lo es el EIC y los programas que de él derivan, generando un paralelismo de reuniones, actuaciones, planes y proyectos que recaen sobre los mismos destinatarios y que no contribuyen finalmente al fortalecimiento de las instituciones de educación superior en América Latina.

Ya fuera de la estructura formal del EIC, y pese a que este espacio es un proceso coordinado por instituciones públicas y se dirige a fomentar la acción precisamente en ese campo institucional, se divisa otro actor que hace vida dentro de la dinámica de la educación superior, aunque no de forma directa sino a través de mecanismos de alianzas público-privada, que se ha vinculado con la temática de esta investigación. Es el caso del *Banco Santander* por medio de su portal *Universia*, que se ha consolidado como una red de universidades e instituciones de educación superior que cuenta al día de hoy con más de 1.100 universidades como socios principales en sus proyectos de cooperación desde el año 2000. Inició sus actividades con un portal de internet y ya en el año 2004 el portal dejó de ser un fin en sí para convertirse en un medio que permita la comunicación y la difusión entre las diferentes universidades que hacen vida en su red de contactos.

Universia participa como testigo y altavoz de lo que las universidades deciden hacer en sus diversos campos de acción, en principio no toman parte en ninguna decisión ni proponen nada con respecto a un EIC ni a ningún otro espacio porque no le compete y no está dentro de sus objetivos como empresa participar en este tipo de decisiones que forman parte de un espacio público donde sólo las universidades, los alumnos, los profesores y los estados están llamados a intervenir, en este sentido, sólo prestan su apoyo en lo que las universidades requieren para gestionar algunas actividades que se proponen y que requieren de una logística de organización y comunicación que no siempre ellas mismas pueden cubrir cuando quieren realizarlas de manera «independiente».

A simple vista no resulta, bajo esta argumentación, nada relacionada la actividad de Universia con el EIC, sin embargo, hemos percibido que maneja cuatro áreas de trabajo: formación, empleo, observatorio y redes sociales, donde la tercera contiene y sustenta las actividades relacionadas con los Encuentros de Rectores Universia, en donde se facilitan espacios para la discusión de temas de interés para el sector de la educación superior iberoamericana, espacios en los que los rectores discuten desde hace un par de años las propuestas del EIC en un ámbito paralelo al desarrollado en el marco de las CIJEG y de las Reuniones de Responsables de Educación Superior. Resulta interesante recordar que

fue en la I Reunión de Rectores de Universia realizada en Sevilla en 2005 donde los 400 rectores asistentes afirmaron el compromiso de avanzar en la creación del EIC; en consecuencia, es un elemento a considerar a la hora de armar el mapa de los actores y sus actividades en cuanto a la perspectiva de las alianzas público-privadas.

II. MECANISMOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

El principal mecanismo institucional de coordinación que se observa a primera vista es el de la alianza OEI, SEGIB y CUIB, quienes conforman una Unidad de Gestión y Coordinación en el marco de las CIJEG para el EIC, dicha estructura fue un mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno y en teoría deben mantener una relación armónica de comunicación y coordinación en sus acciones, funcionando como un mismo ente a favor de un fin común, aunque en la práctica queda mucho por hacer. Los espacios destinados a llevar a cabo el trabajo que deben hacer estas tres instituciones se concentran en las reuniones que giran en torno a las CIJEG a la hora de presentar los informes de avance de las tareas encomendadas. Hasta ahora se ha podido observar que en cuanto a la discusión de la metodología de diseño y ejecución de los Programas Cumbres aprobados, la OEI lleva la batuta en la dirección de todo el proceso.

Los programas bandera del EIC son el Programa Pablo Neruda y el Proyecto Metas 2021, el primero fue presentado en la Cumbre de Chile en 2007, en coordinación con la OEI, la SEIB y el CUIB, por parte de Argentina, Colombia y España; el segundo, sólo por parte de la OEI, y es éste quien se está encargando de su difusión y quien lleva todo el proceso de consulta y discusión con los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países iberoamericanos. En el caso del Programa Metas 2021, la OEI parece ser el organismo que orienta toda la maquinaria para su futura implementación; las universidades y otros organismos como la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) (organismo creado para promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos) no participan en ninguna medida.

Las universidades por su parte se manejan en una dimensión paralela, aunque formalmente tienen su representación por medio de los ministros de educación superior en las Reuniones de Responsables de Educación Superior, no hay evidencia clara de que exista un mecanismo de coordinación interna en cada país, y menos regional, para elevar a las instancias iberoamericanas sus puntos de vista y sus experiencias en el proceso de convergencia de los sistemas educativos, paso previo a la inclusión en un EIC.

No hay duda de que existe una idea de la necesidad de articular todos los esfuerzos posibles en torno a la unificación de

propuestas y planes de acción, pero no queda claro cuál es el interlocutor consensuado para llevar la discusión, ni cuál es el foro idóneo para ello, de la misma forma que no se evidencia una comunicación entre todos los actores que toman parte en el EIC, teniendo en cuenta que se manejan varios espacios políticos y que en cada uno de ellos pretende presentar «ideas nuevas» que, hasta la fecha, no dan muestras de recoger en su seno las lecciones aprendidas, ni las buenas prácticas que se han venido desarrollando a lo largo de al menos dos décadas de proyectos en redes y estudios de expertos en la materia.

Prácticas y estudios que demuestran que hasta que no se resuelvan los problemas internos legislativos, económicos, académicos y los de acceso a la educación superior de cada país, se realice un estudio con profundidad de las verdaderas necesidades del sector de la educación superior y sus alternativas, se tomen decisiones concretas y se apoye con el financiamiento requerido a las opciones identificadas como necesarias para la armonización de políticas, los sistemas educativos de los 22 países iberoamericanos jamás se encontrarán en condiciones de operar el tan deseado EIC.

TERCERA PARTE

PROPUESTAS Y ACCIONES EMPRENDIDAS

7. OPORTUNIDADES E INICIATIVAS PLANTEADAS EN EL MARCO DEL EIC

El EIC se planteó como una superestructura que pretende crear desde arriba un sistema armonizado para la educación superior de los países iberoamericanos, es así como ha comenzado su trabajo con la presentación de dos programas avalados por las CIJEG y que gozan del apoyo político para su desarrollo.

Es el caso del **Programa Pablo Neruda**, aprobado como iniciativa iberoamericana por la XVII CIJEG (Chile, 2007) y como programa en la siguiente edición celebrada en San Salvador en el año 2008; es la primera acción concreta dentro del EIC y se presenta como una modalidad de programa de movilidad académica, de ámbito subregional y regional y de carácter multilateral. Está estructurado en redes temáticas conformadas por instituciones de educación superior de al menos tres países participantes en el programa. La idea central es que cada país defina las áreas científicas prioritarias y haga público el listado de programas de postgrado que podrán participar en el marco del programa. La condición para la participación en este programa es que cuenten con la acreditación de la calidad de sus respectivas agencias nacionales. Los países que hasta el momento participan en el Programa son: Argentina, Colombia, Cuba, Chile, España, México, Portugal y la subregión de Centroamérica.

El objetivo general del Programa es promover la construcción de un EIC que fa-

vorezca las iniciativas de integración regional mediante la cooperación interinstitucional, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades de formación en el nivel de postgrado. Entre los objetivos específicos podemos mencionar los siguientes¹:

- Promover la cooperación multilateral entre las IES iberoamericanas con el fin de favorecer sus posibilidades académicas y científicas, como vía para afrontar tanto los requerimientos exigidos como los beneficios que puede aportar la internacionalización de la educación superior de postgrado.
- Impulsar y facilitar la movilidad de estudiantes con reconocimiento académico de los estudios cursados, así como de profesores, como herramientas para la cooperación horizontal entre programas, la mejora de la calidad en la formación, y la creación y fortalecimiento de las capacidades de desarrollo endógeno.
- Impulsar la formación de doctores especialmente en los países que presentan déficit en dicho sentido.
- Promover la implementación progresiva de sistemas de acreditación de los estudios de postgrado, asegurándola en las áreas temáticas priorizadas para el programa, así como en aquellos países que lo requieran para desarrollar o completar sus sistemas nacionales de evaluación y acreditación.

¹ Programa Iberoamericano de Movilidad Académica. Documento base de términos de referencia, requisitos y procedimientos del Programa Pablo Neruda (2008).

Los destinatarios finales del programa serán estudiantes y docentes de maestrías y doctorados que se presenten a la convocatoria que a tal efecto realizarán las universidades participantes, cuyos proyectos de acciones de movilidad hayan sido seleccionados previamente para participar. Las universidades participantes deberán organizarse en redes de programas de maestría o doctorado en un área temática común. Según el primer informe de actividades del Programa Pablo Neruda las acciones de movilidad académica en alguna de las áreas científicas definidas serán parte

de proyectos de cooperación entre universidades asociadas en red.

Para el II Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación (Guatemala, julio de 2008) se acordó poner en marcha la fase piloto sólo con programas de doctorado en las áreas de: Energías y Ciencias Ambientales, Biotecnología, Ciencias Agrarias, Ingeniería (TIC y Bioingeniería) y Desarrollo Social (Educación). En esta fase los países participantes son: Argentina, Cuba, Colombia, México y España², que contribuye a través de la Agen-

CUADRO 6. *Parámetros para la presentación de proyectos en el Programa Pablo Neruda*

El proyecto presentado por las IES participantes podrá contemplar las siguientes acciones:
• Movilidad de estudiantes de maestrías y doctorados de aquellas IES que integren las redes, con el fin de realizar actividades que se enmarquen en su programa de estudios: asistencia a cursos/seminarios, seminarios internacionales, estancias de investigación, prácticas de laboratorio, etc. Se deberá garantizar al estudiante el reconocimiento académico, por su universidad de origen, del periodo de estancia en la universidad de destino.
• Movilidad de profesores e investigadores de los programas de maestría y doctorado que participen en las redes. Estancias cortas para impartir cursos, participar en seminarios, en trabajos de investigación, proyectos de la red (seminarios internacionales), entre otros.
• Acciones complementarias de organización y seguimiento del proyecto de red: reuniones preparatorias y de seguimiento del proyecto.
• Asistencia técnica a otras IES de menor desarrollo relativo de países terceros, que se asocien a la red con el objetivo de desarrollar y fortalecer sus capacidades formativas y de investigación. Dicha asistencia técnica privilegiará inicialmente, durante la Experiencia Piloto, la movilidad de profesores y la elaboración conjunta de un proyecto a medio plazo para iniciar las estrategias de formación que faciliten la apertura de líneas de investigación para los objetivos estratégicos de la institución, cuyo objetivo a mediano o largo plazo es contribuir a la implantación de programas de doctorado.

Fuente: Informe anual del Programa Pablo Neruda (septiembre de 2008).

² Participó en esta reunión la Fundación Carolina y comunicó que estudiaría la posibilidad de apoyar los programas de movilidad para que puedan beneficiarse un mayor número de docentes y estudiantes de los países prioritarios de la Cooperación Española.

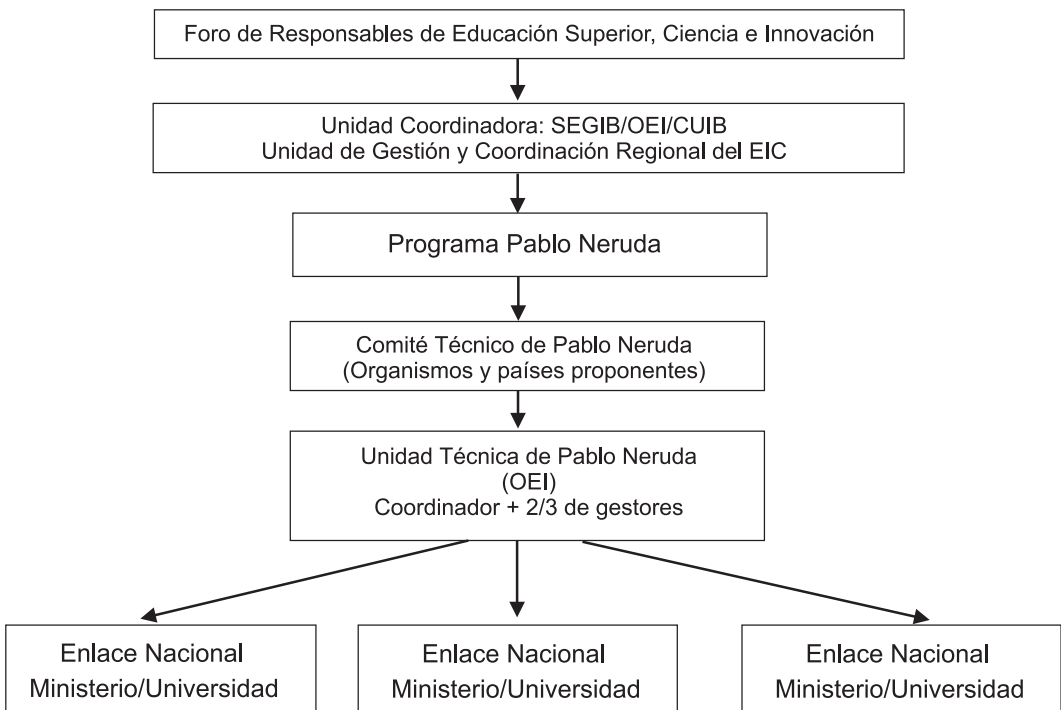
cia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo con una aportación de 800.000 euros para la puesta en marcha de la Oficina Técnica del Programa y de la experiencia piloto.

Siguiendo con el tema de la coordinación institucional, en este caso para la implementación del programa, se conformó un Comité Técnico, integrado por los países y los organismos internacionales proponentes, con la misión de establecer los principios político-institucionales y los lineamientos principales

sobre los que se diseñarán las diferentes convocatorias del programa y su financiamiento; se constituyó una Unidad Técnica Pablo Neruda, con sede en la OEI (Madrid), y se designaron enlaces nacionales.

La Unidad Técnica Pablo Neruda tiene las funciones de desarrollar las bases conceptuales del programa, la coordinación de la gestión de las acciones previstas en el mismo y el establecimiento de la forma y contenido de los procedimientos para la ejecución de los proyec-

GRÁFICO 6. Estructura del Programa Pablo Neruda



Fuente: Elaboración propia basada en el «Documento Técnico Base» del Programa Pablo Neruda.

tos de movilidad académica (evaluación, selección, condiciones y procedimientos normalizados de gestión) y demás acciones previstas en el programa.

Los enlaces nacionales del programa deberán hacer pública la oferta de áreas científicas prioritarias y los programas de maestría y doctorado que participarán en las diferentes convocatorias y, finalmente, las instituciones de educación superior participantes asociadas en red³ en un proyecto concreto de intercambio académico y de investigación —una vez aprobado por las instancias de valoración y selección de la respectiva convocatoria— serán las responsables de la gestión del programa ateniéndose a los términos de referencia y a los procedimientos de seguimiento que se establezcan desde la Unidad Técnica.

El «Documento Base» del programa presentado el 23 de julio de 2008 en el acto de constitución del Comité Técnico, define y justifica la estructura organizativa y señala expresamente que:

El núcleo central del Programa Pablo Neruda se concibe como un espacio de cooperación para la colaboración entre programas de formación doctoral y maestrías de los diferentes países iberoamericanos, a través de la movilidad de estudiantes y profesores y del desarrollo de proyectos de investigación conjuntos, que apoyados en la acreditación previa de la calidad a su vez permitirán mejorar la calidad en la formación.

Según los expertos que dieron forma al documento, este tipo de iniciativas representa una estrategia más que permitirá superar algunos de los principales problemas que plantean las modalidades de cooperación internacional desarrolladas hasta el momento porque:

- Consolida y crea capacidades endógenas.
- Genera espacios internacionales para la formación de jóvenes investigadores.
- Potencia las relaciones interinstitucionales.
- Favorece la cooperación científica entre las instituciones asociadas.
- Facilita la adecuación de los temas de investigación de las tesis con los intereses científicos locales, nacionales y regionales.
- Mantiene la vinculación de los investigadores en formación con las instituciones de origen.

Las características generales del programa fueron planteadas desde el momento en que se formuló la iniciativa en el año 2007.

- «La movilidad de los estudiantes será por periodos cortos (de tres a seis meses) y deberá contar con la garantía de pleno reconocimiento académico por parte de su universidad de origen, de aquellas actividades realizadas en la universidad de destino. En el marco del programa se potenciará el desa-

³ Actualmente están formadas cinco redes temáticas con la participación de 30 universidades.

rollo de instrumentos para el reconocimiento como los sistemas de transferencia de crédito. Asimismo, para atender el principio de reciprocidad en los intercambios y con el fin de que todos los países se puedan beneficiar de las ventajas derivadas de su participación en esta iniciativa, el programa buscará establecer un equilibrio en el flujo de las movilidades que se realicen en cada red, para lo cual se establecerán criterios de regulación de los mismos (cupos por países, mecanismos compensatorios).»

- «La Iniciativa se ajusta a la concepción de cooperación multilateral, horizontal y solidaria entre los países, atendiendo a las singularidades y asimetrías existentes entre los mismos y entre las instituciones participantes, por lo que buscará fórmulas que garanticen la contribución y participación de todos los países interesados y favorecerá las medidas compensatorias que permitan sostener el principio del beneficio mutuo.»
- «Las actuaciones que desarrolle favorecerán la dimensión institucional sobre la dimensión individual. Se deberá contribuir al fortalecimiento institucional, a través del desarrollo de capacidades, el aprendizaje institucional, la mejora de los procesos, el aumento de la vinculación y la obtención de beneficios.»

- «El diseño de las actuaciones e instrumentos buscan explícitamente favorecer los procesos de integración sub-regional y regional con el objetivo de crear tejidos de cooperación que puedan aprovechar mejor, a la vez que desarrollar sobre bases concretas, las oportunidades locales y los procesos políticos y económicos asociados a las Iniciativas de integración.»
- «La Iniciativa se ajustará también a los principios generales para la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) tales como gradualidad, flexibilidad, priorización, articulación, calidad, corresponsabilidad, solidaridad y beneficio mutuo⁴.»

Entre los días 24 y 27 de marzo de 2009 tuvo lugar en La Habana una primera reunión técnica para la puesta en marcha de la experiencia piloto del Programa Pablo Neruda con el objetivo de facilitar la participación y organización de las redes temáticas de los programas de doctorado seleccionados por los países participantes en el programa.

Asistieron los enlaces nacionales y representantes de los siete países iberoamericanos firmantes hasta la fecha (Cuba⁵, Argentina, Chile, España, Portugal, México y Colombia), así como los coordinadores de 29 programas de doctorado de las áreas temáticas de: Energías y

⁴ Documento técnico de formulación del Programa Iberoamericano Pablo Neruda. Disponible en la web: <http://www.segib.org/upload/Pablo%20Neruda.pdf>.

⁵ Cuba participa en las redes de todos los programas piloto que se crearon en esta fase, pero a diferencia del resto de países involucrados en el programa no coordina o es responsable de ninguno de ellos.

Ciencias Ambientales, Biotecnología, Ciencias Agrarias, Ingeniería-TIC y Desarrollo Social: Educación.

Como resultado de la reunión se realizaron acuerdos para la presentación de redes temáticas para la exposición de proyectos en la fase piloto en el periodo 2009-2010, del mismo modo se establecieron ciertos cambios en las condiciones generales para la conformación de las redes a fin de hacerlas más flexibles y adecuarlas a las necesidades de la formación académica, estas modificaciones se volcarán en el documento base y en el reglamento así como en los formu-

larios para la postulación de los proyectos en red.

El cronograma de trabajo previsto para la fase piloto 2009-2010 es el siguiente⁶:

- 20 de mayo: presentación de proyectos de red.
- Junio: en la reunión del Comité Técnico, éste resuelve, y la Unidad Técnica Pablo Neruda informa de la resolución a las redes.
- A partir de julio se abre el periodo preparatorio en las universidades de las redes para convocar las actividades

CUADRO 7. Avances en las condiciones generales para la conformación de redes

1. Se flexibiliza el número de universidades por país para permitir la conformación de redes más homogéneas en cuanto a líneas de interés común entre los programas.
2. Se flexibiliza el número máximo de programas que podrán constituir una red, priorizando los criterios de convergencia y complementariedad de contenidos y líneas de investigación entre los programas de la red.
3. En cuanto a las acciones de movilidad de doctorandos y profesores se posibilita su adecuación a un nuevo formato de actividad: seminarios/cursos intensivos teórico-prácticos internacionales. Para dichos seminarios se establece la condición de que tiene que haber estudiantes de todos los países que integran la red y profesores de al menos la mitad de las instituciones miembros de la red.
4. Se acuerda flexibilizar la distribución entre profesores y estudiantes del número de movilidades acordado por los países, especialmente en la experiencia piloto ya que es a partir del trabajo de los profesores en la red que podrán planificarse las actividades más idóneas para los doctorandos.
5. Aunque la experiencia piloto se desarrollará en el curso de un año, el horizonte temporal de cada convocatoria se eleva a tres años (cada convocatoria incluye: periodo de presentación de proyectos, valoración y resolución, selección de candidatos en la red, ejecución de actividades).

Fuente: Elaboración propia basada en el Acta de la Reunión Técnica del Programa Pablo Neruda.

⁶ Acta de la Reunión Técnica del Programa Pablo Neruda, La Habana, 24 al 27 de marzo de 2009.

previstas y, en su caso, selección de postulantes.

- Septiembre de 2009-septiembre de 2010: ejecución de actividades.
- Septiembre de 2010: informe de la evaluación interna.
- Noviembre de 2010: nueva convocatoria.

En este mismo orden de ideas se presentó el *Proyecto Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* como un segundo plan bandera del EIC. Los ministros de Educación reunidos en El Salvador el 19 de mayo de 2008 aprobaron en su declaración final la propuesta de proyecto, marcando el inicio de un proceso en el que habría que elaborar los objetivos, las metas y los mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales. «El objetivo de la propuesta es lograr a lo largo de la próxima década una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participen la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad⁷.»

A raíz de la reunión de ministros se elaboró un documento técnico-político para la discusión, que ha sido entregado formalmente por el secretario general

de la OEI Álvaro Marchesi a los presidentes de los países iberoamericanos para su discusión interna en el seno del Gobierno y con el conjunto de la sociedad civil, el proyecto espera ser aprobado en la próxima CIJEG en 2010.

El fundamento originario de la iniciativa es que entre los años 2009 y 2021 muchos de los países iberoamericanos conmemoran su 200 aniversario de independencia, en consecuencia, sobre ese bicentenario se plantea un proyecto colectivo que articulado en torno a la educación contribuya al desarrollo económico y social de la región y a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ello libres, en sociedades democráticas e igualitarias. Asimismo, para sus proponentes este proyecto ha de ser un instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza, en la defensa de los derechos de las mujeres y en el apoyo a la inclusión de los más desfavorecidos, especialmente las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes.

Se trata, por una parte, de redoblar el esfuerzo para lograr los objetivos de la EPT⁸ en 2015. Por otra parte, se pretende precisarlos y completarlos en función de los desarrollos y exigencias de los últimos años y de adecuarlos a los ritmos de desarrollo de cada país, de tal manera que todos se sientan concernidos por ellos y mantengan la tensión a lo largo de la década. Y, finalmente, se busca

⁷ Álvaro Marchesi en el seminario «Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios», 16 de junio de 2009 (Madrid).

⁸ Enmarcado en la *Declaración de las Metas del Milenio y la Educación para Todos (EPT)*.

no dejar pasar una oportunidad histórica, la conmemoración de los bicentenarios, para situar la educación en el centro de las preocupaciones de cada país y lograr de esta forma el apoyo de la sociedad para recuperar en once años buena parte del retraso histórico de la región en comparación con las regiones más desarrolladas⁹.

Ante tal fundamento, el secretario de la OEI ha indicado que «el papel de España en esa efemérides es “muy importante”, aunque también “un poquito incómoda” porque supone la celebración de la “separación” de este país»¹⁰, aunque no hay que dejar de lado que España es también iberoamericana, y que «la idea debe ser “acompañar comprometidos” y de manera “activa”, y ese compromiso surge de la responsabilidad con los países, “de la historia con ellos” y de la visión “de que hay que construir”»¹¹. El Gobierno español, por su parte, a través de la Secretaría de Estado de Educación, ha señalado que España quiere convertirse durante su presidencia de la Unión Europea, en el primer semestre de 2010, en el «puente de unión entre la UE e Iberoamérica y dar así un impulso al proyecto (...) y que ésta será una de sus acciones “prioritarias” durante la Presidencia de la Unión»¹².

Las metas generales propuestas en el proyecto son las siguientes:

- Meta general primera. Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.
- Meta general segunda. Incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado.
- Meta general tercera. Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.
- Meta general cuarta. Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad.
- Meta general quinta. Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática.
- Meta general sexta. Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria.
- Meta general séptima. Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional.
- Meta general octava. Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.
- Meta general novena. Fortalecer la profesión docente.
- Meta general décima. Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.

⁹ Proyecto «Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios», primera versión del documento de debate, OEI, septiembre 2008.

¹⁰ <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article5232>, consultada el 15/7/09.

¹¹ *Ídem*.

¹² <http://www.oei.es/metas2021/noticias04.htm>, consultada el 15/7/09.

CUADRO 8. Metas relativas a educación superior

Meta general	Meta específica	Indicador	Nivel de logro
Sexta: Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico-profesional y en la universitaria.	Incrementar el número de jóvenes que finalizan la Educación Secundaria Superior (ESS).	Porcentaje de alumnado que completa la ESS.	Situar las tasas de culminación de la ESS entre el 40 y el 70% en 2015 y entre el 60 y el 90% en 2021.
	Aumentar el acceso a la Educación Técnico-Profesional (ETP) y a la universidad.	Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realizan estudios de ETP y universitarios.	Aumento de un 2% anual de los alumnos y alumnas de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que acceden a la ETP y de un 1% de los que acceden a la universidad.
Décima: Ampliar el EIC y fortalecer la investigación científica.	Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de postgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.	Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.	Lograr en 2015 que las becas de movilidad de estudiantes e investigadores en toda la región alcancen a 8.000 alumnos y en 2021 a 20.000 alumnos.
	Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.	Porcentaje de investigadores en jornada completa.	Conseguir para el 2015 que el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúe entre el 0,5 y el 3,5% de la población económicamente activa y que en 2021 alcance entre el 0,7 y el 3,8%.
		Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al PIB.	Conseguir que en 2015 el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúe entre el 0,3 y el 1,4% del PIB (media de la región en 0,93%) y que en 2021 alcance entre el 0,4 y el 1,6% (media de la región en 1,05%).

Fuente: Elaboración propia basada en el documento para el debate del proyecto «Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios» (2008).

- Meta general undécima. Invertir más e invertir mejor.

En el tema que nos ocupa, nos interesa destacar las metas sexta y décima, ya que están estrechamente vinculadas con la educación superior y con el EIC. En este sentido, hemos observado que se han diseñado una serie de metas específicas con sus respectivos indicadores de medición de resultados y logros, aunque aún no son definitivos, muestran a grandes líneas los intentos de dar mayor contenido a las metas generales planteadas al inicio; lo que podría en algún caso discutirse es si éstas y sus indicadores se adecuan a las realidades nacionales de los países que lo implementarán a partir de 2010 y cuál sería su viabilidad práctica.

Dentro de las metas antes mencionadas, se ha propuesto un Programa de Dinamización del EIC, que aún se encuentra en una fase enunciativa, y se sustenta en la existencia del Centro de Altos Estudios Universitarios (que comentaremos más adelante) y en la necesidad de promover y apoyar las redes de investigación y de formación, lo que incluye el soporte a la movilidad de investigadores y estudiantes.

El plan tiene las siguientes metas:

- Promover la cooperación orientada a la mejora continua de la calidad de la educación superior.
- Potenciar los esfuerzos que se vienen realizando para la conformación de

redes de cooperación e intercambio académico e investigador como un medio eficaz para la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

- Apoyar a los organismos nacionales de Ciencia y Tecnología en la elaboración de políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación.
- Promover la alfabetización científica y estimular en los jóvenes la vocación por el estudio de las ciencias y la tecnología, a la vez que la independencia de juicio y un sentido de la responsabilidad crítica.
- Desarrollar y reforzar las capacidades científicas y tecnológicas de los países iberoamericanos y los recursos humanos de alta cualificación.

Entre las estrategias planteadas para cumplir las metas anteriores plantea:

- Desarrollar el Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI como instrumento de dinamización del EIC.
- Potenciar el funcionamiento del Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad en Iberoamérica.
- Poner en marcha y consolidar un sistema de intercambio de estudiantes universitarios, con reconocimiento de estudios, de investigadores y de docentes universitarios entre los países iberoamericanos.
- Desarrollar un sistema de becas para la movilidad universitaria.
- Crear espacios de interacción y colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas y organi-

zaciones sociales para la generación, transmisión y transferencia del conocimiento.

- Formar e informar a los organismos nacionales de ciencia y tecnología en gestión y administración de políticas en ciencia, tecnología e innovación.
- Asesorar en el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a la promoción de vocaciones científicas entre los estudiantes de secundaria, en coordinación con las políticas educativas.

Dentro de las líneas de acción que estima necesarias presenta:

- Desarrollar el programa de becas Pablo Neruda para la movilidad de docentes y de estudiantes universitarios.
- Establecer mecanismos de coordinación estables entre las organizaciones e instituciones que colaboran en el desarrollo de la movilidad universitaria.
- Fomentar la constitución y el desarrollo de redes interuniversitarias de excelencia que ofrezcan cursos conjuntos semipresenciales de postgrado y desarrollen proyectos cooperativos de investigación, desarrollo e innovación.
- Reforzar el funcionamiento de RIA-CES y su colaboración con las organizaciones nacionales de acreditación y evaluación de la calidad de la educación superior.
- Realizar estudios acerca de la percepción social de la ciencia y de las capacidades de los países iberoamericanos en campos de ciencia básica, en

disciplinas emergentes y en áreas de fuerte impacto.

- Ofrecer cursos dirigidos a funcionarios públicos de las distintas administraciones en las áreas de ciencia, tecnología e innovación, a través de las Escuelas Especializadas del Centro de Altos Estudios Universitarios.

Ahora resta esperar a las discusiones de los grupos técnicos y políticos destinados para tal fin, para observar los avances, y, después, analizar y evaluar la aplicabilidad de estas metas y su convergencia con el EIC, en lo técnico, académico, operativo, político y social, para, finalmente, continuar con la marcha hacia una armonización de los sistemas educativos en la enseñanza superior iberoamericana.

Otra de las iniciativas que se han formulado en el marco del EIC es el **Centro de Altos Estudios Universitarios** (CAEU) presentado por la OEI en la Conferencia Iberoamericana de Educación (El Salvador, 2008). Su objetivo fundamental es contribuir a la construcción del EIC, tendiendo a fortalecer y mejorar la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura, a través de la constitución y el impulso de redes de formación e investigación interinstitucionales. Su actividad consiste en la creación y coordinación de redes universitarias, desde las que se ofrecerán cursos de postgrado y programas de doctorado acreditados como de excelencia y el desarrollo de proyectos de investigación.

8. PRINCIPALES PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS DETECTADOS

Una vez estudiados los aspectos técnicos e institucionales que forman parte de la conceptualización y estructura interna de funcionamiento del EIC, sus antecedentes, desarrollo y perspectivas futuras, hemos detectado algunos obstáculos significativos que deben ser resueltos para llevar a cabo un proceso sostenible de convergencia de los sistemas educativos iberoamericanos, cuya finalidad primordial debe ser el logro de una mejora en la calidad de la educación superior y su consecuente aporte al desarrollo de los países involucrados. En este sentido, detallaremos las debilidades observadas con el objeto de aportar ideas que sean consideradas a la hora de la toma de decisiones por parte de los organismos y actores dedicados a la puesta en marcha del espacio.

Un elemento que sin duda genera dificultad es la diferencia entre el diseño primario del EIC y su relación con otros ámbitos vinculados a la investigación, el conocimiento y la sociedad de la información. La estrecha vinculación entre los conceptos, tal y como están planteados hasta el momento, dificulta la comprensión de las fronteras entre un componente y otro dentro de la estructura conceptual del espacio. A lo anterior se suma otra deficiencia detectada, relativa a la falta de información con respecto a las opciones que plantea el EIC. Hay un conocimiento generalizado de lo que puede suponer, pero es bastante difícil conseguir información detallada al respecto.

I. EN EL CAMPO DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA IBEROAMERICANA

1. Existe unanimidad en la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior en Iberoamérica, sin embargo, aún no se observa una concordancia total entre las propuestas planteadas para llegar al objetivo de crear un efectivo EIC y las realidades nacionales y subregionales en materia de educación superior. Parece un aspecto positivo el hecho de que se pretenda trabajar en red, pero ese proceso pasa por la etapa necesaria de reconocimiento de los trabajos preexistentes realizados en el marco de la cooperación universitaria, la evaluación tanto de sus fortalezas como de sus debilidades, así como el diseño de una estrategia de armonización de las políticas y dinámicas generadas por los actores naturales y destinatarios finales del EIC. Por ello, uno de los obstáculos detectados es la creación de una superestructura que incentiva la proliferación de redes nuevas sobre las ya existentes en la propia dinámica de la cooperación universitaria.
2. La creación de un EIC requiere de un estudio previo de las necesidades y potencialidades que los propios sistemas educativos nacionales pueden presentar; la evaluación de temas como las legislaciones internas en la materia, las autonomías de las universidades, las ofertas formativas y la calidad de éstas

requiere de una inversión de tiempo y dinero, además de unas capacidades institucionales que no todos los países poseen por igual y que, sin una dirección clara y una coordinación constante y oportuna, será difícil la labor de articulación en torno a un fin común. Tal trabajo es una de las etapas previas de diagnóstico para comenzar la adecuación a una futura convergencia de los sistemas educativos a escala internacional.

3. La pretensión de la internacionalización de la educación superior iberoamericana trae consigo una modificación en la lógica de actuación y razonamiento de los beneficiarios directos del espacio (docentes, alumnos e investigadores) que comienzan a demandar financiamiento y facilidades que serían propias de un sistema iberoamericano y que, de no ser adecuadamente canalizados por medio de unas instituciones que lleven a cabo planes sólidos y coordinados, puede dar paso a una dispersión de la cooperación y a un incremento de la cooperación informal, aislada de la lógica de un sistema articulado de educación superior, y que, seguramente, terminará repitiendo las mismas prácticas que se quieren superar con la creación del EIC.
4. Un rasgo característico de los actuales instrumentos de cooperación dirigidos al sector de la educación superior en Iberoamérica es la desarticulación entre los programas de

becas y ayudas para la formación. Es necesario planificar más y mejor en este aspecto, con miras a contribuir a crear un sistema de movilidad iberoamericano adecuado a las necesidades de los docentes y alumnos, pero, sobre todo, contribuir a los objetivos de desarrollo de la comunidad iberoamericana.

II. EN EL CAMPO DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

1. Se observa una proliferación de foros de discusión y de posible toma de decisiones que no están del todo enlazadas, por poner un ejemplo, las CIJEG lideran un foro político para la definición de la superestructura del EIC, las Reuniones de Ministros de Educación Superior manejan otro foro político de discusión que rinde cuentas a las CIJEG y que en principio trasladan las discusiones al ámbito interno en los respectivos países, pero a su vez se dan de forma independiente y paralela las Reuniones de Rectores de Universidades, Reuniones de Rectores de Universidades Públicas, las Reuniones de Rectores de Universidades Públicas y Privadas, las Conferencias Regionales de Educación Superior, las reuniones de las más de 20 redes universitarias existentes, las Reuniones del Foro de Responsables de Educación, Ciencia e Innovación,

entre otras, tan sólo en el ámbito de la educación superior, esto sin tomar en cuenta todos los foros relacionados con los temas de ciencia y tecnología, y los foros informales en torno a la cooperación interuniversitaria.

Al existir tantos espacios en los que participan los mismos actores y que no logran converger en las agendas y por ende en las líneas estratégicas de acción, se derivan planes, proyectos y dinámicas que se presentan como iniciativas aisladas unas de otras, atomizando el terreno en el que se pretende crear un EIC.

2. Siguiendo en la misma línea de pensamiento existen varias unidades de «coordinación» dependiendo del programa, proyecto o iniciativa desarrollada para la educación superior, y con ello, el camino se

vuelve más estrecho y las posibilidades de conseguir resultados aplicables y sostenibles se vislumbra como un horizonte cada vez más lejano.

3. El diseño institucional para su aplicación descansa en varias entidades, lo cual garantiza la pluralidad, pero se pierde terreno en cuanto a la eficiencia para conseguirlo. El triángulo compuesto por la OEI, la CUIB y la SEGIB permite la inclusión de tres entidades fundamentales en la construcción del EIES, pero, hoy por hoy, dificulta su operatividad, dada, además, la distinta naturaleza de cada una de ellas. Es obvio, además, que la puesta en común de una acción requiere que cada una de las instituciones que en ella participa cedan algo, lo cual parece difícil de conseguir.

9. VINCULACIÓN DEL EIC CON EL EEES

La cooperación iberoamericana en educación superior deberá caminar necesariamente junto al Espacio Europeo de Educación Superior. Hasta ahora han recorrido caminos distintos y distantes, pero necesariamente deberán confluir. Un obstáculo en esa convergencia es la casi absoluta falta de información sobre las consecuencias que tendrá la aplicación del EEES a la dimensión iberoamericana; esa ausencia abarca desde cómo medir el impacto en un escenario a medio/largo plazo hasta algo tan pragmático como qué es lo que van a estudiar los universitarios latinoamericanos que quieran hacer postgrados en España ya como parte del EEES y, sobre todo, los cambios en cuanto al reconocimiento de sus estudios previos, a los efectos de las nuevas titulaciones o hasta las nuevas formas de alcanzar el grado de doctor. La dificultad añadida es que, parafraseando a un grupo musical de los años ochenta, el futuro ya está aquí: a partir de 2010 se implanta definitivamente el EEES, desapareciendo, por tanto, los sistemas nacionales para activar ese sistema europeo.

La puesta en escena del Espacio Europeo de Educación Superior, conocido popularmente como Bolonia, supone un cambio radical en el modelo educativo europeo, a la vez que tendrá también una especial importancia fuera de las fronteras académicas de ese espacio. Un espacio que comparten más de 40 países, entre los que están los 27 de la Unión Europea.

El EEES abre una serie de oportunidades para la mejora de la educación superior a escala europea, vinculándose esa reforma a la Agenda de Lisboa. Sin embargo, en el caso español, su puesta en marcha (obligatoria a partir del curso 2010), choca con toda una serie de obstáculos —imposibles de tratar aquí— para que ese proceso se lleve a cabo con éxito. Quizá uno de los que más destaque es esa especie de «ceremonia de la confusión» por la que todavía no se sabe muy bien cómo va a funcionar en la práctica.

Lo que sí es cierto es que supone un cambio importantísimo que va a afectar a quienes se incorporen a partir de ahora a las universidades europeas. Se abre toda una serie de incógnitas, dada la nula o escasa información al respecto, sobre cómo va a afectar ese cambio a todos aquellos estudiantes latinoamericanos que depositan sus expectativas en las universidades europeas. Si ya es difícil para un estudiante español saber qué y cómo va a estudiar en su futuro más próximo, podemos imaginar el nivel de dificultad que tienen los potenciales estudiantes latinoamericanos.

Tenemos hasta ahora un corto pero importante bagaje en la cooperación universitaria eurolatinoamericana que debe servir de plataforma para la definición de las futuras relaciones en este ámbito. Veamos primero cuáles son las acciones de la cooperación eurolatinoamericana en educación superior y el marco en el que se desarrollan.

I. LA COOPERACIÓN EUROLATINOAMERICANA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

En el marco de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y Caribe, la cooperación en materia de educación superior ha ido cobrando una especial importancia en los últimos tiempos.

Para la Unión Europea, y muy especialmente para los países ibéricos, España y Portugal, aunque los parámetros en los que se mueve esa acción sigan siendo pequeños, es un asunto estratégico, pues supone dinamizar la cooperación en un asunto de interés común para ambas regiones y, además, convertir al Espacio Europeo de Educación Superior en un polo de atracción para estudiantes latinoamericanos. Sin duda, el apoyo a una educación superior de calidad es una de las mejores formas en las que la Unión Europea puede contribuir al desarrollo de los países latinoamericanos, en el marco de su política a favor de un espacio público que priorice la gobernanza y la cohesión social.

Como apuntan Freres y Sanahuja, entre las propuestas para mejorar el conocimiento mutuo entre ambas regiones se incluye la de impulsar el espacio educativo eurolatinoamericano:

Claramente este espacio, aparte de los fines educativos, puede contribuir de manera significativa al conocimiento mutuo. Por lo general, sin embargo, este concepto se limita a programas de intercambios de alumnos y

profesores. Una apuesta muy escuchada es la de integrar a América Latina en Erasmus Mundus (de hecho en 2005 se han producido las primeras incorporaciones de universidades de esta región en este programa) y otra la de crear un programa tipo «Fulbright» de becas prestigiosas. Aunque en parte ése pretende ser un objetivo de las becas «Alban», la percepción generalizada es que están lejos de tener ese papel. Estas iniciativas son claves porque en este estudio se ha detectado un creciente interés por América Latina de los jóvenes y los universitarios europeos. Por otro lado, Europa tendría que ser un destino atractivo para estudiantes latinoamericanos frente a Estados Unidos, donde los costes son más altos y hay más barreras (como los requisitos para los visados). Para la UE es un interés estratégico convertirse en un referente académico de primer orden, y este espacio puede contribuir a ese fin, al tiempo que se fomentan lazos humanos más fuertes.

En la cúspide del diálogo político institucionalizado entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe, las Cumbres han venido tratando de forma reiterada esta cuestión. Así, el punto 89 de la Declaración de Guadalajara (28 y 29 de mayo de 2004) hace un llamamiento a contribuir a la mejora de la calidad de la educación superior y continuar con el proceso de construcción del Espacio Común de Educación Superior entre la UE y ALC, mediante la formulación de estrategias y la aprobación del desarrollo del Plan de Acción 2005-2008.

Como subrayó la Declaración de la II Reunión de Ministros de Educación

América Latina y el Caribe-Unión Europea (México, abril de 2005): «Consideramos la educación superior un bien público y una responsabilidad pública, que favorece y condiciona el progreso en el conocimiento, el desarrollo, y consecuentemente el bienestar social, la tolerancia y el entendimiento entre las personas y los pueblos, así como la adecuada integración social de los individuos».

La Cumbre de Viena (12 y 13 de mayo de 2006) reforzó la Asociación Estratégica entre las dos regiones y ha anunciado una mayor cooperación en el ámbito de la educación, especialmente entre universidades, con el fortalecimiento político de un «espacio común de Educación Superior».

En la Declaración de la V Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea (Lima, 16 de mayo de 2008), intitulada «Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros tiempo», se incluye entre las medidas que «Fomenten un uso coherente tanto de los recursos públicos como privados, que complementen la cooperación birregional y otros mecanismos internacionales de financiamiento para generar, por medio de la buena y responsable gobernanza y de políticas fiscales adecuadas, programas sociales que conduzcan al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 y, en el caso de las metas adicionales asumidas por los países ALC, para el año 2020», así como «Universalizar la educación preescolar, mejorar la calidad

de la educación básica y ampliar la cobertura y calidad de la educación secundaria y superior».

Por su parte, en la comunicación de la Comisión Europea, de 8 de diciembre de 2005, «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina», se recoge que, entre otros ámbitos, la estrategia revisada y las políticas de la Comisión Europea para América Latina consistirán en «aumentar la comprensión mutua a través de la educación y la cultura».

Entre las iniciativas más destacadas en el marco de los programas que hacen operativa la cooperación eurolatinoamericana en educación superior encontramos varios programas que detallamos a continuación.

1.1. *Alβan*

Programa lanzado oficialmente en la segunda cumbre UE-ALC (Madrid, 17 y 18 de mayo de 2002); es un programa de becas de estudios de alto nivel que persigue el refuerzo de la cooperación en el campo de la educación superior, el aumento de la movilidad de ciudadanos latinoamericanos hacia los sistemas de educación superior de la UE y el refuerzo de las capacidades de los recursos humanos, las posibilidades de empleo y la mejora de las competencias de los ciudadanos latinoamericanos en sus países de origen. Esta iniciativa se encuadra en las prioridades de acción identifi-

cadadas en el seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Río de Janeiro (28 y 29 de junio de 1999).

La apertura del EEES a los ciudadanos latinoamericanos contribuirá a mejorar las oportunidades y aptitudes para el empleo de los postgraduados y profesionales latinoamericanos en sus países de origen. El Programa Alβan responde asimismo, a los términos expuestos en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al Refuerzo de la Cooperación con Terceros Países en materia de Enseñanza Superior (COM [2001] 385 final, 18/7/2001) y su duración prevista llega hasta 2010, con un presupuesto total de 113,5 millones de euros.

En sus dos primeras convocatorias (años 2003 y 2004) se seleccionaron 1.030 candidaturas para un periodo promedio de dos años cada una, lo que significa un total de 2.060 becas anuales. La contribución comunitaria para este periodo ha ascendido, por lo tanto, a 26,9 millones de euros. Los primeros becarios del Programa Alβan iniciaron estudios de postgrado —maestrías y doctorados— o de formación superior especializada, a partir del inicio del año académico 2003/2004. Los periodos de educación y formación duran desde 6 meses hasta 3 años, dependiendo del nivel y programa educativo o de formación previsto. En la cuarta convocatoria (curso académico 2006-2007) fueron seleccionadas 462 mujeres y 468 hom-

bres. Los países con mayor número de candidaturas elegidas fueron Brasil (334) y México (157). El país europeo que mayor número de personas acoge es España (282), seguido del Reino Unido (208). No se prevé la celebración de más convocatorias con el formato actual del programa.

Todos los datos de las cuatro convocatorias realizadas hasta la fecha, así como los documentos oficiales de referencia, pueden verse en: <http://www.programalban.org> y http://ec.europa.eu/europeaid/projects/alban/index_es.htm.

1.2. ALFA (América Latina Formación Académica)

Este programa impulsó la cooperación entre las instituciones de educación superior de las dos regiones. Sus objetivos fueron: proporcionar valor añadido a las relaciones entre la UE y los países de América Latina, establecer y reforzar los mecanismos de cooperación universitarios y mejorar la calidad de los recursos humanos y las instituciones en los dos continentes, con movilidad tanto entre la UE y América Latina como entre los diferentes países latinoamericanos. Se construyó así una red de instituciones de educación superior en la UE y América Latina en la que están presentes la mayor parte de las universidades de ambas regiones.

En la UE, España ha sido el país con mayor participación (195 proyectos), segui-

do de Portugal (96), Francia (91), Alemania (78), Reino Unido (72) y Finlandia (13). La media de participaciones en la UE es de 47. Desde América Latina destaca Argentina (147 proyectos), seguida de Brasil (136), Colombia (72), Nicaragua (15) y Paraguay (11). La media de participación en América Latina es de 49.

En total, a lo largo de diez rondas ALFA II, han participado 770 instituciones de educación superior en ambas regiones. Una misma institución de un país puede participar en más de un proyecto y varias instituciones de un mismo país pueden participar en la misma red del proyecto. El número total de participaciones de instituciones de educación superior en las 10 rondas de selección ha sido de 2.114, con un promedio de 9,5 instituciones por red.

Toda la información disponible, formularios y documentos de referencia están en http://europa.eu/europeaid/projects/alfa/index_es.htm.

En el ámbito de la enseñanza superior, el programa ALFA III, que cubrirá el periodo 2008-2010, se centrará en modernizar y reformar los sistemas de enseñanza superior en AL y en reforzar las asociaciones establecidas entre instituciones de enseñanza superior de ambas regiones. El nuevo programa Ventana de Cooperación Exterior Erasmus Mundus, que reemplaza el programa Alßan a partir de 2008, concederá becas y fomentará los intercambios académicos.

En el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, en el artículo 5 (Programas geográficos), en el apartado dedicado a educación, se establece, «vi) fomentar la formación profesional, la educación superior, la formación permanente, la cooperación cultural, científica y técnica, los intercambios académicos y culturales y la mejora de la comprensión mutua entre los países y regiones socios y la Comunidad»¹.

En el artículo 6, dedicado a América Latina («La ayuda comunitaria a América Latina apoyará las actuaciones coherentes con el artículo 5 y con la finalidad general y el ámbito de aplicación, y con los objetivos y los principios generales del presente Reglamento. Se atenderán particularmente los siguientes ámbitos de cooperación, que reflejan la situación particular de América Latina»), el apartado d) incluye «apoyar la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior».

En el artículo 12 («Invertir en los ciudadanos»), en el apartado dedicado a educación, conocimientos y capacidades, se incluye el «impulso de las enseñanzas básica, secundaria y superior así como la educación y la enseñanza y formación profesionales para mejorar el acceso a la enseñanza de todos los niños y, de modo creciente, para las mujeres y los hombres de todas las edades, con objeto de incrementar los conocimientos, las destrezas y la capacidad de

¹ La financiación para el periodo 2007-2013 es de 2.690 millones de euros.

CUADRO 9. La enseñanza superior en el «Documento Programa Regional 2007-2013»

1. La enseñanza superior

Teniendo en cuenta el artículo 6 de la Declaración de Viena, del artículo 6 del ICD y aprovechando la experiencia de los programas ALFA, ALBAN y de los demás programas de educación abiertos a los países de América Latina así como la experiencia adquirida en el marco del diálogo sectorial sobre la enseñanza superior, se pondrá en marcha un programa específico de Becas de Enseñanza Superior en los países de la UE, dentro de la fase actual del programa ERASMUS MUNDUS (CAPÍTULO COOPERACIÓN EXTERIOR) así como en su nueva fase que será presentada por la Comisión en 2007.

Es importante que en la preparación de un futuro programa de cooperación en este ámbito, la visibilidad de la acción, el título del programa y su contenido tengan en cuenta la imagen de marca de la UE denominación que se convendrá entre la DG RELEX, DG EAC y la DG AIDCO durante la fase de determinación.

Objetivo

Mediante el apoyo a proyectos conjuntos, la acción tiene por objeto reforzar los vínculos entre las instituciones académicas de las dos regiones para contribuir a desarrollar un espacio de enseñanza superior común, teniendo en cuenta, según la Declaración de Viena, el fortalecimiento de los vínculos culturales entre las dos regiones.

Deberán tenerse en cuenta las enseñanzas extraídas de la experiencia pasada para la formulación de una nueva iniciativa. Se tomarán en cuenta actividades llevadas a cabo en el contexto del espacio común de enseñanza superior ALCUE. Se hará un esfuerzo de visibilidad y de comunicación particular para favorecer el acceso a las becas de los estudiantes y profesores de nivel socioeconómico bajo y de los países más pobres.

Objetivos específicos

1. Refuerzo de las capacidades de las instituciones de enseñanza superior incluso a nivel administrativo; refuerzo del diálogo sobre los sistemas de enseñanza superior:
 - Fortalecer y acercar los sistemas de enseñanza superior; favorecer el reconocimiento mutuo entre las instituciones, en especial en lo que respecta a la enseñanza, la formación y la titulación; favorecer la movilidad de los docentes.
 - Favorecer la movilidad de las personas que trabajan en el ámbito de la educación superior y de los estudiantes.
 - Apoyar la integración en redes de las instituciones de enseñanza superior, los centros de investigación, de formación y las empresas.
 - Promover y difundir las buenas prácticas y favorecer las sinergias.
 - Promover la utilización de las tecnologías de la información.
 - Promover la colaboración entre las universidades, las instituciones de enseñanza superior, los centros de investigación y el mundo de la empresa.
 - Favorecer medidas apropiadas para asegurar un equilibrio entre países y género, y promover la participación de los participantes procedentes de los países más pobres.
2. Reforzar la movilidad de los estudiantes postgraduados latinoamericanos de tercer ciclo (prestando especial atención a la imagen europea).

CUADRO 9. (Continuación)

Importe

40% del Programa Indicativo Regional. 2007-2013 (223 M€)

Beneficiarios directos

Las redes de instituciones de enseñanza superior reconocidas oficialmente, los estudiantes de segundo y tercer ciclo, los participantes en el sector, los profesores e investigadores de las instituciones interesadas.

Se promoverá la asociación del mundo de la empresa para vincular educación/empleo.

Actividades

Proyectos conjuntos desarrollados en las redes de instituciones:

- 1) apoyo a la capacidad institucional, por ejemplo, establecimiento de planes de estudios conjuntos, mejora de la gestión de la enseñanza universitaria;
- 2) apoyo a la implantación de formaciones en ámbitos importantes para los países interesados (ciencias naturales, ingeniería, medicina, tecnología, ciencias sociales, derecho y en particular, derechos humanos, educación bilingüe, medio ambiente y ámbitos pluridisciplinarios).

Tipos de proyectos conjuntos:

- Intercambios de información y de experiencias, de buenas prácticas, de acciones de difusión y de publicaciones.
- Estudios, seminarios y formaciones.
- Apoyo a la conectividad de las redes.
- Movilidad de los participantes en el ámbito de la educación así como de los estudiantes universitarios.
- Métodos, control de calidad.

Indicadores de resultados:

- Número de acciones generadas, 4.000 becas para latinoamericanos en la UE (objetivo fijado por [véase COM (2005) 636 final – 8/del 08.12/2005, Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina]).
- Experiencias de reformas y acciones realizadas a partir del programa.
- Número de participantes en los programas y becas.
- Representatividad de los países y de las regiones menos favorecidas.
- Perennidad de las redes; utilización de sistemas de evaluación institucionales y sus resultados.
- Número de tesis y de publicaciones conjuntas.
- Flujo de movilidad de estudiantes y de posgraduados.
- Visibilidad.

Código DAC: 11420 Educación superior

Fuente: Comisión Europea: América Latina, «Documento de Programa Regional 2007-2013».

inserción en el mercado de trabajo, contribuyendo a una ciudadanía activa y a la realización individual durante toda la vida».

La reforma del sistema europeo de cooperación para el desarrollo, lanzada por el Consenso Europeo de Desarrollo, reorganizará el mapa de la cooperación europea. Así, en consonancia con lo contemplado en el Instrumento de Financiación al Desarrollo en lo que respecta a América Latina, en el «Documento de Programación Regional para América Latina, 2007-2013», la Comisión Europea establece tres ámbitos prioritarios:

- Cohesión social para consolidar el tejido social a través, entre otros, de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión, así como la cooperación en el ámbito de la lucha contra las drogas (URB-AL, EUROsociAL).
- Integración regional y cooperación económica (AL-INVEST, @LIS).
- Recursos humanos y comprensión mutua Unión Europea-América Latina (ALFA, Erasmus Mundus).

El programa Erasmus Mundus financia becas de educación superior en el mundo entero. La selección 2005/2006 ha permitido conceder becas a 137 estudiantes en la región latinoamericana: Brasil (47), México (20), Argentina (17), Colombia (12), Chile (10), Perú (9), Bolivia (5), Guatemala (5), Ecuador (4), Venezuela (4), Paraguay (1), Nicaragua (1), Panamá (1) y El Salvador (1). En el *Pro-*

grama Indicativo Regional 2007-2013, en el tema 3 (Responder a los desafíos regionales/compreensión mutua), el punto 1 incluye la Enseñanza Superior

Uno de los hechos más destacables con respecto a los proyectos de la cooperación eurolatinoamericana es que los recursos con los que han contado han sido claramente insuficientes para la altísima demanda que ha habido, lo que ha generado una cierta frustración.

Otra entidad que viene trabajando en la mejora de las relaciones eurolatinoamericanas, la Asamblea Parlamentaria Unión Europea-América Latina (EuroLat), también ha marcado un camino en la cooperación en este ámbito:

Reitera su convicción de que la Paz y la Seguridad en el área eurolatinoamericana están fuertemente vinculadas a la igualdad soberana de todos los Estados, al respeto a su integridad territorial e independencia política, al respeto de los valores democráticos y de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo económico y social, por lo que da la bienvenida a todos los instrumentos de cooperación que permitan contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015; subraya al respecto la necesidad de superar un enfoque puramente asistencial en la cooperación al desarrollo con América Latina, privilegiando en cambio la cooperación en los ámbitos tecnológico, de la educación superior y de la innovación; reitera su convicción de que una política de inmigración debe basarse en el respeto de los derechos humanos.

II. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

En poco tiempo se han conseguido significativos avances en el Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, bajo el impulso de las Cumbres Eurolatinoamericanas y en consonancia con la reordenación de la política europea de cooperación hacia América Latina y el Caribe. Por otro lado, contamos con un incipiente diseño y aplicación de la cooperación iberoamericana en educación superior, de la mano de las Cumbres Iberoamericanas.

Esos caminos son paralelos pero, en poco tiempo, el espacio iberoamericano se deberá adaptar al espacio eurolatinoamericano. Hasta donde hemos podido averiguar no se han establecido los vínculos necesarios para garantizar el paso de uno al otro, con la complejidad que supone la implantación del EEES.

Sin transformar algunas opiniones en algo generalizado, es frecuente escuchar las quejas de quienes, desde América Latina, tienen como objetivo los estudios de postgrado en España, especialmente los que quieren alcanzar el grado de doctor. Valga la incongruencia, la información es confusa, cuando no inexistente.

Hay, por tanto, bastante trabajo por hacer, especialmente por parte de las instituciones españolas, que tienen ante sí la enorme tarea de aplicar el EEES sin que por ello se descuiden los efectos para la

cooperación iberoamericana en este ámbito. Tarea difícil en la que hay que combinar las normas y directrices europeas, la aplicación y gestión por parte de las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, combinado todo ello con la aplicación de la autonomía universitaria.

Para tratar de hacer frente a tal desafío es absolutamente necesario un impulso político por parte de las autoridades con competencia en educación superior. En un escenario más cercano, habría que reforzar el papel de la SEGIB como interlocutora del espacio iberoamericano ante la Unión Europea, así como mejorar la coordinación en este ámbito entre las entidades que, junto a la SEGIB, tienen un papel protagonista en el EIC, como el CUIB y la OEI.

Hay que aprovechar la oportunidad que supone el próximo protagonismo de España, en su doble dimensión iberoamericana y europea. Por un lado, la presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre del 2010, que conlleva la organización de la VI Cumbre UE-ALC, momento en el que cumplirán su primera década. Sin duda, el papel de la educación en todos sus ámbitos deberá reforzarse especialmente como uno de los elementos centrales, incluso en momentos de crisis, para contribuir al desarrollo económico y social.

Un poco más adelante estará también la Cumbre Iberoamericana de 2012, que tendrá como sede Cádiz, en el marco de

las conmemoraciones de las independencias de las Repúblicas latinoamericanas y de las Cortes de Cádiz.

Otro elemento importante es la absoluta necesidad de potenciar la dimensión

ibérica cara a todas estas cuestiones. España y Portugal deben ser, mucho más de lo que lo son ahora, motores e impulsores de la cooperación euroiberoamericana también en este ámbito de la educación superior.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. CONCLUSIONES

Es innegable la repercusión que para el desarrollo humano y para la mejora de las condiciones de los países en desarrollo tiene la educación superior, tanto por la capacitación de excelencia que supone como por la formación en valores de la ciudadanía. Este reconocimiento ha chocado en múltiples ocasiones con quedar supeditado, lógicamente, a cumplir con la educación primaria y secundaria, con la percepción de ser una educación para élites y con las altas inversiones que demanda. Contando con la iniciativa privada, éste es un claro terreno de primacía del espacio público, en el que los Gobiernos asumen un claro papel protagonista.

En el caso de América Latina es una opción fundamental para su futuro, que cuenta con España y Portugal como espacio con el que compartir, dada la base sobre la que se asienta la relación iberoamericana, en cuanto a valores compartidos y conocimiento mutuo. La cooperación en educación superior es, y debe ser más, uno de los principales lugares de encuentro de la cooperación iberoamericana, complementada con la euro-latinoamericana.

El EIC y el Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior llevan caminos paralelos que irremediamente tendrán que confluir, más aún con la implantación para el curso 2010-2011 del Espacio Europeo de Educación Superior. Pero mientras el primero permanece en el te-

rreno de la puesta en escena (sin un calendario claro ni una programación obligatoria), el segundo va incorporándose gradualmente a las relaciones eurolatinoamericanas, y el tercero estará implantado el próximo curso académico. En lo que ha constatado esta investigación, hay pocos elementos clarificadores de cómo va a afectar el nuevo sistema europeo de educación superior al futuro EIC.

En este sentido, una vez revisado el marco conceptual, salta a la vista que estamos en presencia de un espacio dinámico y en constante cambio, tanto es así que, no sólo ha variado en su denominación formal hasta llegar al actual EIC, sino que ha transitado por un camino cargado de múltiples actores y propuestas —aún sin engranar— que apenas al día de hoy comienzan a tomar forma con una incipiente institucionalidad iberoamericana.

A grandes rasgos se percibe al EIC como una oportunidad y una opción para hacer operativas las iniciativas planteadas en el ámbito iberoamericano, iniciativas para las que aún no se ha diseñado un marco adecuado y suficiente que sirva de soporte a la estructura institucional, organizativa y técnica que el espacio requiere, dando paso a una gran dispersión, poca coordinación entre los actores y la multiplicación de foros de toma de decisión y redes que trabajan en el mismo campo pero de forma aislada.

La incorporación de la educación superior como un pilar del EIC es de especial

trascendencia, ya que se destaca así la relevancia que tiene la enseñanza superior dentro de las estrategias necesarias para el desarrollo de los planes y programas requeridos para el soporte no sólo de la ciencia y la tecnología enfocada al desarrollo, sino para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países miembros del espacio. Actualmente, vistas las debilidades que aún se presentan en la formulación y en las estrategias empleadas para la puesta en marcha del EIC, el proceso se encuentra en una fase que requiere mayor atención a las capacidades existentes, al reconocimiento de las experiencias previas desarrolladas en la dinámica de la cooperación interuniversitaria y de sus actores sociales, académicos y políticos, que encaucen el destino final de la calidad de los sistemas educativos de educación superior, el reconocimiento de los estudios y la garantía de la movilidad de docentes, investigadores y estudiantes a lo largo y ancho de la región iberoamericana.

Dado que la consolidación de un futuro EIC presenta un claro vínculo con las relaciones de cooperación y con los mecanismos de integración en la región, resulta importante destacar que los esfuerzos destinados a tal fin deben ir vinculados —en la medida de lo posible— con los objetivos que en materia de desarrollo tenga cada país y acompañados de políticas públicas en esta materia, para entrelazar la necesidad de que converjan los sistemas de enseñanza superior con los planes de desarrollo nacio-

nal y regional. Hasta la fecha no se observa una estrategia clara para armonizar las variables internas de los países (capacidades, necesidades, experiencias y potencialidades) con las variables manejadas en el EIC (internacionalización y convergencia). Y, sin embargo, es crucial, para que sea exitoso, no desvincular la puesta en funcionamiento de este Espacio de las realidades y prioridades de la educación a nivel nacional.

Si tomamos una de las acepciones que la Real Academia Española da con respecto al término conclusión, entendida como proposición que se pretende probar y que se deduce de las premisas, el resultado final de esta investigación va más allá —en alguna medida— de las hipótesis de las que partía y verifica otras. Por lo tanto, en primer lugar, se ha comprobado que existe una voluntad política de activar un EIBES a través del actual EIC, al estar incluido este objetivo como parte del discurso de las Cumbres Iberoamericanas. Pero su traslación a lo práctico está todavía en sus primeras fases. De hecho, la mayoría de los programas analizados se encuentran en una fase piloto (como el Programa Pablo Neruda) o son proyectos que todavía no se han puesto en marcha.

En segundo lugar, la creación de un espacio iberoamericano se relaciona con el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la educación superior en Iberoamérica, al igual que la capacidad financiera y de gestión para la puesta en marcha de programas de estudios

compartidos que permitan la movilidad de los estudiantes y docentes con un reconocimiento del trabajo académico realizado. En este sentido, son necesarios, por un lado, una compromiso económico real que sustente la puesta en funcionamiento de las iniciativas en este campo, y por otro, el fortalecimiento y la armonización de instituciones y procedimientos, por ejemplo en el caso de las agencias nacionales de acreditación.

En tercer lugar, se concluye que existen prácticas de cooperación entre los actores, pero aún queda pendiente una coordinación de esfuerzos y articulación en cuanto a los planes y programas que se ejecutan en el marco del actual EIC. Con este razonamiento se pudo identificar que por arriba contamos con la voluntad política explicitada en las Cumbres Iberoamericanas y en otras entidades intergubernamentales y, por abajo, hay una amplísima red informal de colaboraciones entre profesores e investigadores de universidad y centros de investigación de España y los países iberoamericanos, pero que no encuentra sustento en una programación o en un diseño general. Es innegable la riqueza que ese encuentro aporta, pero debería contar con mucha mayor cobertura institucional. En este sentido, es importante operativizar de forma más coordinada y eficaz los compromisos políticos adquiridos, evitando la duplicación de esfuerzos y apoyándose en las iniciativas existentes que ya están dando sus frutos.

En cuarto lugar, pero no menos importante, está claro que el diseño institucional para su aplicación descansa en varias entidades, lo cual garantiza la pluralidad, pero se pierde terreno en cuanto a la eficiencia para conseguirlo. El triángulo compuesto por la OEI, la CUIB y la SEGIB permite la inclusión de tres entidades fundamentales en la construcción del EIC, pero, hoy por hoy, dificulta su operatividad, dada, además, la distinta naturaleza de cada una de ellas. Es obvio, además, que la puesta en común de una acción requiere que cada una de las instituciones que en ella participan cedan algo, lo cual por ahora, y bajo los mecanismos establecidos hasta el momento, parece difícil de conseguir.

II. RECOMENDACIONES

El alcance de esta investigación nos permite formular, con cautela, algunas recomendaciones con el fin de mejorar la implementación de un espacio iberoamericano para la educación superior en el marco del actual EIC.

1. La idea de consolidar un EIC que dé respuestas lógicas y coordinadas a las necesidades del sistema de educación superior iberoamericano debe pasar indispensablemente por varias fases, organizadas y manejadas de tal modo que todos los actores que son parte en el proceso sean reconocidos, tomados en cuenta e incorporados a

la discusión; sin ello, se cuestionaría la confianza en el sistema que se propone y daría paso a una continuación de las acciones tal y como se vienen desarrollando hasta ahora.

2. En primer lugar se considera que toda acción que pretenda generar en el marco del EIC productos duraderos debe partir de la realización de un diagnóstico de las necesidades reales del sector, en el que se incluyan a todos los actores, propiciando así espacios de encuentro para el diálogo y la presentación de experiencias y propuestas que originen el debate sobre los temas de fondo, que busquen el consenso de los actores involucrados y el firme compromiso institucional de llevar a cabo lo acordado y darle seguimiento. La elaboración de un diagnóstico adecuado permitiría el conocimiento de las experiencias previas que existen en la propia dinámica de la cooperación interuniversitaria, los esfuerzos de los Estados en el marco de los diferentes esquemas de integración regional y las iniciativas que de forma bilateral se han emprendido con la participación de la cooperación internacional para el desarrollo, para así tomar las lecciones aprendidas y no reproducir los errores cometidos con la duplicidad de estrategias y proyectos.
3. Con un diagnóstico adecuado que haya tomado en cuenta el contexto

en el que se desarrolla la educación superior en Iberoamérica, las distintas variables, como por ejemplo la heterogeneidad característica de las universidades, las capacidades institucionales de las que se disponen en cada país, la inversión pública y privada en investigación, la concepción que se maneja a escala regional de la educación superior (de mercado o de desarrollo), la vinculación entre el sector universitario y el sector productivo, entre otras, se podrá identificar en qué se requiere el apoyo y cuáles son las demandas que se generan en torno a la puesta en marcha del EIC.

4. Tomando en cuenta los resultados del diagnóstico se recomienda trabajar la formulación de los objetivos, estrategias y mecanismos de financiamiento de la estructura que soporta el EIC. Aunque ya existe un avance con la «hoja de ruta» del EIC presentada en la Cumbre de Montevideo en 2006, se puede mejorar, al sentar bases sólidas —puede ser por medio de un Plan Estratégico— de lo que será y de lo que se espera sea un espacio iberoamericano, dando alternativas a los países para que presenten propuestas coordinadas que resuelvan los temas estructurales y de fondo necesarios para el establecimiento de un real sistema de convergencia, que incluya objetivos claros, que determine las capacidades reales con las que se

- cuentan y las que se requieren, que identifique el personal necesario, los recursos técnicos y financieros, que aborden las limitaciones y las potencialidades que se detecten. Para, finalmente, establecer un diálogo franco sobre la disposición y posibilidad actual de iniciar el proceso de internacionalización y convergencia, así como las etapas que lo compondrían, los plazos estimados para la acción, los productos de cada etapa y el compromiso político e institucional para garantizar la sostenibilidad.
5. En otro orden de ideas, es recomendable definir cuáles serían los instrumentos que pueden ofrecer nuevas oportunidades para la cooperación bilateral y multilateral en este campo para una definición del marco más adecuado para la puesta en marcha del espacio. Definir así un esquema que integre los estudios de postgrado y la investigación que dé respuesta a las necesidades planteadas por los actores involucrados —producto del diagnóstico previo—.
 6. Es recomendable hacer una revisión permanente de los mecanismos de becas que se están utilizando actualmente en la región, así como una evaluación cualitativa del proceso que se pondrá en marcha durante la experiencia piloto del Programa Pablo Neruda, propuesto como primera iniciativa de movilidad en el ámbito del EIC, con el fin de hacer un estudio comparativo que sirva de base para una correcta toma de decisiones e integración de propuestas más lógicas y adecuadas a la dimensión del EIC y la coordinación de las dinámicas existentes entre las diversas instituciones públicas y privadas que ofrecen oportunidades de movilidad.
 7. Debe tomarse en cuenta también que la necesidad de la acreditación es una de las bases prioritarias de todo el proceso, ya que si no existe tal reconocimiento difícilmente se propiciará la confianza necesaria para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y el diseño articulado de una estructura común para el reconocimiento de las titulaciones académicas.
 8. Durante este proceso, es de vital importancia asumir la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional entre las tres entidades que hasta la fecha tienen competencias en este ámbito (CUIB, OEI y SEGIB), creando algún mecanismo de enlace que haga efectiva la Unidad de Gestión y Coordinación existente, y aumente su visibilidad y eficacia ante los temas inherentes al EIC.
 9. Con el objeto de aumentar la visibilidad y por ende la difusión de lo que se hace en el EIC, se recomienda crear una unidad de información física y, sobre todo, virtual, más allá de los portales webs de los programas iberoamericana-

nos, para facilitar el conocimiento de lo que se esté haciendo, con el fin de atender la demanda de quienes quieran optar a estudios de postgrado y se encuentren faltos de información o que ésta sea difusa y confusa (especialmente en cuanto a acceso a estudios, reconocimiento, convalidación, doctorado, tesis doctoral, tasas, etcétera).

10. Ante esta perspectiva se podría generar una unidad regional de coordinación que sume los esfuerzos que se hacen dentro y fuera del EIC, que opere con los criterios de participación de todos los actores involucrados, mediador en la resolución de conflictos, representación de todos los países iberoamericanos, coordinación de los esfuerzos institucionales, comunicación e información de todos y cada uno de los procesos que se ponen en marcha, y que concentre el seguimiento y la evaluación de

los programas y el desempeño de sus actores.

11. Con vistas al escenario que nos aguarda, Conde y Gamo, recordando las conmemoraciones de los bicentenarios, afirman:

Será necesario asumir de forma crítica y objetiva esos doscientos años de historia y comprometerse con el futuro, trabajando con esfuerzo para encontrar soluciones a los importantes retos que tenemos hoy, en Europa y en América Latina, ante la globalización y sus implicaciones.

En este marco, creemos que es preciso trabajar para que se pueda establecer un pacto social entre los distintos agentes. Un pacto que dé lugar a un nuevo modelo económico-social, que asegure el crecimiento y, al tiempo, la redistribución del excedente de la riqueza a través de la universalización de la educación, la sanidad y las pensiones, y que aborde situaciones específicas como las que plantea, por ejemplo, el fenómeno migratorio. Para ello, se requieren reformas institucionales que permitan ganar seguridad física y jurídica ante los desafíos globales existentes¹.

¹ Rosa Conde y Alfonso Gamo (eds.) (2008): *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, p. x.

BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTOS Y ENTREVISTAS

I. BIBLIOGRAFÍA

- ALTBACH, Philip (2002): «Knowledge and Education as International Commodities: the Collapse of the Common Good», *University News*, vol. 40 (22), 3-9 de junio.
- APONTE-HERNÁNDEZ, Eduardo (2008): «Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021», en Axel Didriksson, *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
- BIENAYMÉ, Alain (1986) : *L'Enseignement Supérieur et l'idée d'université*, Paris, Economica.
- BLASCO, Avel-lí (2005): «Ideas para la construcción del Espacio Iberoamericano de Educación Superior», *Circunstancia*, año III, núm. 8. Disponible en la web: http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=337.
- COHEN, Ernesto (2000): *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, volumen I: «La búsqueda de la eficiencia», Serie Políticas Sociales 42, Santiago de Chile, CEPAL, octubre de 2000.
- DIAS SOBRINHO, José (2008): «Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña», en Axel Didriksson, *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
- (2008): «Cambios y reformas en la educación superior», en Carlos Tünnermann Bernheim (ed.), *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, Colombia.
- DIDRIKSSON, Axel (2008a): «Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe», en Axel Didriksson, *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
- (coord.) (2008b): *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*, UNESCO.
- (2008c): «Educación superior y sociedad del conocimiento en América Latina y el Caribe, desde la perspectiva de la Conferencia Mundial de la UNESCO», en Carlos Tünnermann Bernheim (ed.), *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, Colombia.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (2003): «Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 35.
- (2005): *La educación superior en América Latina y el Caribe y la evaluación y acreditación de su calidad: situación, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Estudios Contemporáneos de Educación.
- (2006): *La universidad en América Latina frente a los nuevos desafíos políticos, sociales y académicos*. Disponible en: <http://congresoretosyexpectativas.udg.mx>.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen (2008): «Dinámicas del financiamiento de la educación superior en el contexto de la diversidad la-

- inoamericana. A diez años de la CMES», en Carlos Tünnermann Bernheim (ed.), *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, Colombia.
- GENTILI, Pablo (2009): «Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas excluyentes en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 49, «Educación: futuro en construcción», OEI, enero-abril.
- GIANCOMO, Graciela y otros (2007): *La educación superior en el sector educativo del MERCOSUR: Estado de la cuestión y perspectivas: El papel de las universidades*, Argentina, Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación.
- GONZÁLEZ, Felipe (ed.) (2009): «La educación, base del desarrollo», en *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- HERMO, Javier (2009): «El futuro del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario (MEXA) del MERCOSUR», ponencia realizada en el I Congreso Nacional de Estudios Comparados en Educación en Argentina, el 27 de junio de 2009, disponible en la web: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso1/Hermo.doc>.
- JOHNSTONE, D. (1998): *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*, Washington, Banco Mundial.
- KERR, Clark (1982): *The Uses of the University*, Cambridge, Harvard University Press.
- LÉMEZ, Rodolfo (2002): *La construcción y aplicación del «Mecanismo de Acreditación MERCOSUR: Fortalezas y debilidades»*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- LÓPEZ SEGRERA, Francisco (2006): *Escenarios mundiales de la educación superior: análisis global y estudios de casos*, Buenos Aires, CLACSO.
- (2008): «Impacto del marco de acción prioritaria para el cambio y desarrollo de la educación superior», en Carlos Tünnermann Bernheim (ed.), *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, Colombia.
- MARTEL, Pablo (2005): «Espacio Iberoamericano de Educación Superior: una oportunidad para la universidad española», presentación realizada en el XIII Congreso Universitario de Innovación Educativa en las Enseñanzas Técnicas, que tuvo lugar en Granada el 23 de septiembre de 2005. Disponible en la web: http://www.eup.ulpgc.es/XIIICUIEET/Ficheros/PON/23_SEP/PLENARIO/Primero_Congreso_EUP.pdf.
- MARTÍNEZ BARRIOS, Patricia (2008): «El papel histórico de la Universidad en la conformación de Iberoamérica», en Rosa Conde y Alfonso Gamo (eds.), *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- MEDINA SANDINO, Ernesto (2003): «Universidad pública, tratados de libre comercio y transnacionalización de la educación su-

- perior», texto distribuido en la IV Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, 10 al 12 de diciembre de 2003.
- MOLLIS, Marcela (2008): «Identidades alteradas: de las universidades reformistas a las universidades de la reforma», en Carlos Tünnermann Bernheim (ed.), *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, Colombia.
- NASSIF, R.; RAMA, G. y TEDESCO, J. C. (1984): *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/ PNUD.
- NOVOA, Antonio (2009): «Educación 2021: Para una historia del futuro», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 49.
- PANIZZI, Wraña María (2003): «La enseñanza superior como «servicio comercial»: ¿desafío o amenaza?», en Carmen García Guadilla (coord.), *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios: implicaciones del AGCS (GATS)*, Lima, Universidad de Lima-Columbus.
- PUGLIESE, Juan y SIUFI, Gabriela (2005): «La cooperación en educación superior en América Latina: Situación actual y perspectivas», *Circunstancias*, año III, núm. 8, septiembre. Disponible en la web: http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=336.
- RAMIRO MUÑOZ, Manuel (2008): «Pertinencia y nuevos roles de la educación superior en la región», en Carlos Tünnermann Bernheim (ed.), *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, Colombia.
- RIBEIRO, Darcy (1969): *A Universidade Necessária*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- RIVEROS, Luis A. (2008): «Retos y dilemas sobre el financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe», en Axel Didriksson, *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
- SAMOILOVICH, Daniel (2008): «Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina», en Axel Didriksson, *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
- SANTOS, Boaventura de Sousa y FILHO, Naomar de Almeida (2008): *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*, Coimbra, Edições Almedina.
- SEBASTIÁN, Jesús (coord.) (2000a): *La universidad como espacio para la cooperación iberoamericana*, España, Universidad de Valladolid.
- (coord.) (2000b): *Informe sobre la cooperación académica y científica de España con América Latina*, Madrid, CRUE.
- (2002): «Oportunidades e iniciativas para la cooperación iberoamericana en educación superior», *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, núm. 28, enero-abril, pp. 197-229.
- (coord.) (2003): *Estrategias de cooperación universitaria para la formación de investigadores en Iberoamérica*, Madrid, OEI.

- (2007): «Conocimiento, cooperación y desarrollo», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 3, abril, pp. 195-208.
- SECIB, «Análisis y potencialidades de la cooperación iberoamericana en educación superior», disponible en la web: <http://www.oei.es/oeivirt/coopedu.htm>, 2007.
- SEGIB, «Documento de formulación de la iniciativa iberoamericana Pablo Neruda», 2007.
- STRALLIVIERI, Luciano (2005): «O processo de internacionalização nas instituições de Ensino Superior», en *La internacionalización de la cooperación universitaria*, Argentina, Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria.
- THEILER, Julio (2008): «El Espacio Iberoamericano del Conocimiento», *Revista Internacional Magisterio-Educación y Pedagogía*, febrero. Disponible en la web: <http://www.universia.net.co/docentes/articulos-de-educacion-superior/espacio-iberoamericano-del-conocimiento-integracion-a-gran-escala.html>.
- TIANA, Alejandro (2009): «Perspectivas y repercusiones del Proceso de Bolonia en Iberoamérica», *La cuestión universitaria*, disponible en la web: http://www.lacuestionuniversitaria.upm.es/web/grafica/articulos/imagenes_boletin_5/pdfs/LCU5-2.pdf.
- TORRES, Carlos Alberto (2000): «Internacionalización de la agenda educativa en América Latina: repensando el modelo hegemónico», reportaje de Daniel Shugurensky, Buenos Aires, CLACSO.
- TOSCANO, Juan y YÁÑEZ-BARNUEVO, Ángeles (2008): «Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Iniciativa Iberoamericana de movilidad de estudiantes de maestría y doctorado Pablo Neruda». Presentación realizada en el VI Pleno del CUIB los días 13 y 14 de marzo de 2008. Disponible en la web: <http://www.cuib.org/documentos/documentos/Presentaci%C3%B3nPabloNeruda.pdf>.
- TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos (ed.) (2008): *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, Colombia.
- (1999): *Historia de la universidad en América Latina. De la época colonial a la reforma de Córdoba*, Caracas, IESALC/UNESCO.
- VÁSQUEZ, Juan (2006): «El Espacio Iberoamericano del Conocimiento: ¿utopía o realidad?», *Globalización del Conocimiento* [revista digital]. Disponible en la web: <http://sociedad-del-conocimiento.blogspot.com/2006/05/el-espacio-iberoamericano-del.html>.
- VÉLAZ, Consuelo (dir.) (2008): *Equidad y políticas públicas en educación y formación básicas. Estudio de casos en América Latina, África Subsahariana y Zagreb*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- YARZÁBAL, Luis (2001): «La educación superior en América Latina, realidad y perspectivas», documento electrónico disponible en la web: <http://www.ilaedes.org/documentos/articulos/ES%20en%20AL%20%20MeceSup-Chile.pdf>.
- ZARUR MIRANDA, Xiomara (2008): «Integración regional e internacionalización de la

educación superior en América Latina y el Caribe», en Axel Didriksson, *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.

II. DECLARACIONES E INFORMES

Acta de constitución del Comité Técnico de la Iniciativa Iberoamericana Pablo Neruda, Antigua Guatemala, 16 de julio de 2006.

Acta de la Reunión Técnica del Programa Pablo Neruda, que tuvo lugar en La Habana los días 24 al 27 de marzo de 2009.

Acta de la Reunión de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR, que tuvo lugar en São Paulo, los días 13 y 14 de marzo de 2009.

«Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio.»

Centro Interuniversitario de Desarrollo. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007. Santiago de Chile, junio de 2007. Disponible en la web: www.cinda.cl/.../informe_educacion_superior_iberoamericana_2007.pdf.

COMISIÓN EUROPEA, «Documento de Programa Regional 2007-2013 (AL)», julio, 2007.

Conclusiones del Encuentro de Rectores de Universia, que tuvo lugar en Buenos Aires el 4 de diciembre de 2007.

CUIB, «Bases para un Plan Estratégico del Espacio Iberoamericano del Conocimien-

to», disponible en la web: http://web.miccinn.es/04_universidades/05@Pcaln/00-EslbCo/2.BasesPlanEstrategico.pdf.

«Declaración de Montevideo», en la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, que tuvo lugar en Uruguay los días 12 y 13 de julio de 2006.

«Declaración de Montevideo», en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Montevideo, 3, 4 y 5 de noviembre de 2006.

«Declaración de Bariloche», en la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en Argentina los días 16 y 17 de octubre de 1995, disponible en la web: <http://www.oei.es/vcumbre.htm#III>.

«Declaración de Toledo», en la XV Conferencia Iberoamericana de Educación que tuvo lugar en España los días 12 y 13 de julio de 2005.

Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de La Habana (1996).

Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008, Cartagena de Indias, Colombia.

«Declaración del Milenio», septiembre de 2000.

Declaración Final de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, 2002, Porto Alegre.

Declaración Final del VI Pleno del CUIB, que tuvo lugar en Buenos Aires, los días 17 y 18 de marzo de 2008.

«Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción», adoptada en París el 9 de octubre de 1998. Disponible en la web: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm#marco.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948.

GUNI, «Informe sobre la Educación Superior en el Mundo 3: Nuevos retos y roles emergentes para el desarrollo humano y social», España, 2008.

IESALC-UNESCO, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*, Caracas, 2006.

Informe «Reforms and Innovation in Higher Education in some Latin American and Caribbean Countries, 1998-2003», disponible en la web: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001303/130340e.pdf>, consultado el 26/6/2009.

Informe de evaluación (7), *El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2000.

Informe de la Reunión de Responsables de Educación Superior en los países iberoamericanos para evaluar la XVII Conferencia Iberoamericana de Educación, que tuvo lugar en Bogotá los días 5 y 6 de julio de 2007.

Informe del II Foro de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, que tuvo lugar en Antigua Guatemala los días 17 y 18 de julio de 2008.

Informe del III Foro de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, que tuvo lugar en Buenos Aires el 5 de junio de 2009.

Informe de gestión de la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Creación y puesta en funcionamiento del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU), que tuvo lugar en Lisboa el 20 de abril de 2009.

Informe de gestión AUIP. Abril-octubre de 2008. Disponible en la web: <http://www.auiip.org/images/stories/archivos/informegestion2008.pdf>.

«Manifiesto de Córdoba. Reforma universitaria de 1918: La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica», suscrito el 21 de junio de 1918.

Memorando de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, suscrito el 19 de junio de 1998.

Memorando de Entendimiento sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, suscrito el 30 de junio de 2008.

NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*, 2005.

NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: Una mirada a la*

igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe, 2007.

OEI, «Documento base de términos de referencia, requisitos y procedimientos del Programa Pablo Neruda», disponible en la web: <http://www.espaciodelconocimiento.org/neruda/>.

OEI, *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, Madrid, OEI, 2008.

«Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015», Madrid, Organización Iberoamericana de la Juventud, 2008.

PRIMER ENCUENTRO INTERNACIONAL DE RECTORES DE UNIVERSIA, *De la universidad iberoamericana a la sociedad del conocimiento*, Madrid, Ediciones Grupo Santander, 2005.

SEGIB-OIJ, *Nuevos desafíos con las y los jóvenes de Iberoamérica*, Madrid, 2008.

UNESCO, *Global Education Digest 2008. Comparing Education across the World*, Montreal, Institute for Statistics/UIS, 2008.

UNIVERSIA ESPAÑA, *Memoria 2008*, Grupo Santander.

III. ENTREVISTAS REALIZADAS

Pedro Aranzadi. Director general de Universia. Entrevista realizada en la Ciudad Gr-

upo Santander en Madrid, el 1 de junio de 2009.

Raúl Hernández. Jefe del Departamento de Colaboración y Convenios del Ministerio de Educación Superior de Cuba y enlace nacional del Programa Pablo Neruda. Entrevista realizada en la sede del Ministerio en La Habana, Cuba, el 12 de mayo de 2009.

Eugenio Ravinet Muñoz. Secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos. Entrevista realizada en la sede de la OIJ, Madrid, el 29 de marzo de 2009.

Inmaculada Santos Bermejo. Directora de Coordinación y Planificación de Universia. Entrevista realizada en la Ciudad Grupo Santander en Madrid, el 1 de junio de 2009.

Jesús Sebastián. Experto en materia de educación superior y ciencia y asesor de la OEI. Entrevista realizada en la sede del Centro de Ciencias Humanas y Sociales, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en Madrid, el 31 de marzo de 2009.

Alejandro Tiana. Director del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI. Entrevista realizada en el seminario «Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», celebrado en Madrid el 16 de junio de 2009.

Juan Carlos Toscano. Organización de Estados Iberoamericanos. Consultas realizadas a lo largo de la investigación.

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, políticas de desarrollo, cohesión social en América Latina y eficacia de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Barómetro 2008



América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española

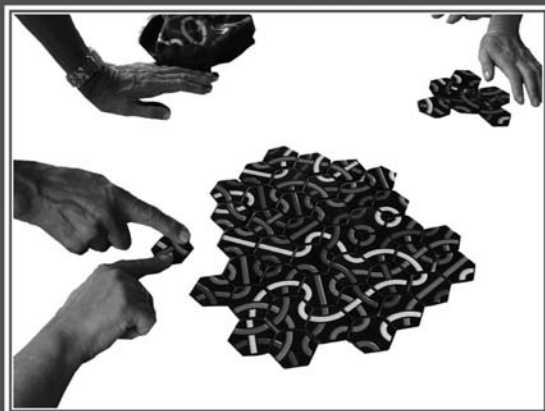
Fernando Casado e Isabel Roser



La RSE de la empresa española en América Latina

Una mirada al Patronato de la Fundación Carolina

Raquel Lagunas (coord.)



Gestión del conocimiento, calidad de la
ayuda y equidad de género.

Una propuesta de trabajo para la
Cooperación Española

Nerea Craviotto y Luisa Antolín
(coords.)



La movilización por la igualdad de género y la eficacia de la ayuda

Acciones, estrategias, éxitos y desafíos

 **Fundación
Carolina**
CeALCI

 **WIDE**
Globalising
Gender Equality
and Social Justice

Documento de
Trabajo nº 36

Juliana Martínez Franzoni
y Koen Voorend



Sistemas de patriarcado y regímenes
de bienestar en América Latina

¿Una cosa lleva a la otra?

