

# REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

*de Educação*



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

## NÚMERO 21

Monográfico: *Universidad siglo XXI / Universidade século XXI*

**Septiembre - Diciembre 1999 / Setembro - Dezembro 1999**

TÍTULO: *La educación superior en Iberoamérica: crisis, debates, realidades y transformaciones en la última década del siglo XX*

AUTOR: *Jorge Brovetto*

---

## La educación superior en Iberoamérica: crisis, debates, realidades y transformaciones en la última década del siglo XX

Jorge Brovetto (\*)

---

**E**n el presente trabajo se analizan algunas de las propuestas que, en relación con la crisis de la educación superior y su necesaria transformación, han dominado la escena política iberoamericana durante los últimos años.

**A**firmaciones tales como que: «...en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación del gobierno en la educación postsecundaria ha excedido con creces lo que se considera económicamente eficiente», que apareció en un difundido documento del Banco Mundial, han ejercido una marcada influencia en las políticas adoptadas recientemente por varios gobiernos de la región.

**E**l trabajo expone otra visión, francamente discrepante, sobre la realidad que vive allí la educación superior. Para sustentar esta visión opuesta, se presentan datos cuantitativos de indicadores relevantes, tales como la tasa bruta de escolarización, la expansión cuantitativa, el aumento y las características de la oferta privada, la restricción del gasto público y la inversión pública en CyT.

**C**on base en el análisis de los datos presentados, el trabajo propone la revisión de los fundamentos sobre los que se han sustentado las políticas educativas predominantes en los últimos años. Después de señalar que ese ha sido el objetivo del largo y participativo proceso convocado por la UNESCO, el artículo analiza y desarrolla, por su valor emblemático, el precepto «Educación para todos a lo largo de toda la vida» aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO.

---

(\*) Jorge Luis Brovetto Cruz es Secretario Ejecutivo de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, (AUGM).

La escena política mundial de los últimos años ha estado fuertemente marcada por un intenso debate sobre la educación.

El Informe Mundial sobre la Educación 1993 de la UNESCO<sup>11</sup>, marcaba desde su Preámbulo, escrito por el Director General, la naturaleza del debate: *«Quizás ahora más que nunca —comenzaba diciendo— la educación es centro de la atención mundial y objeto de consideración crítica. Las filosofías de los valores educativos se hallan en tela de juicio, la eficacia de los sistemas educativos se pone frecuentemente en entredicho... La educación se enfrenta a la vez con una crisis de fe y con una avalancha de esperanzas y aspiraciones a las que responder en un mundo que busca solución a tantos complejos problemas»*.

En septiembre de ese mismo año, el Banco Mundial dio a conocer otro documento que estaría destinado a jugar un papel singular, no sólo en el debate general sino esencialmente como orientador de las políticas y las acciones, que en materia de educación superior emprenderían varios gobiernos de los países iberoamericanos. Dicho documento, titulado *«La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia»*<sup>1</sup>, había sido elaborado por el Departamento de Educación y Política Social del Banco Mundial, como parte de una serie de estudios sobre los diferentes subsectores de la educación.

La crisis de los sistemas educativos en todo el mundo, y en particular en los países en desarrollo, pasó a ser motivo de controversias y polémicas cada vez más difundidas y de mayor profundidad.

En el caso de la educación superior, a pesar de la vastedad y complejidad de la problemática que su inmediato desarrollo y transformación involucra, el tema se centró casi exclusivamente en los aspectos económicos de dicha problemática, es decir, en la forma de financiar una actividad en constante expansión, debido a la creciente demanda social y al incremento de recursos que requiere su correcto funcionamiento. Enmarcado en esa misma visión reduccionista del tema, se propuso por parte del Banco Mundial la necesidad de redefinir el papel que, en tan crítica circunstancia, deberían jugar los gobiernos en la educación superior.

*«...en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación del gobierno en la educación postsecundaria ha excedido con creces lo que se considera económicamente eficiente»* afirma el mencionado documento del Banco, cuyo enfoque estaba orientado a *«mostrar cómo*

*los países en desarrollo pueden lograr el objetivo de una mayor eficiencia, calidad y equidad en la educación superior».*

Para alcanzar ese fin, dicho documento sugería cuatro direcciones fundamentales como «*Estrategias de reforma*»:

- «*Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas*
- *Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento*
- *Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior*
- *Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad».*

En otra publicación posterior de ese mismo Organismo, se reforzaban y se concretaban, con mayor precisión, esas «*estrategias de reforma*». Yarzabal las analiza en su reciente publicación «*Consenso para el Cambio en la Educación Superior*»<sup>13</sup> de la siguiente manera: «*las medidas correctivas (propuestas para mejorar el rendimiento de la educación superior son): (i) privatizar la educación superior, (ii) (suprimir) su gratuidad, implantando el cobro de matrícula, (iii) crear instituciones no universitarias de nivel terciario, y (iv) quitar prioridad a la investigación en las universidades públicas*».

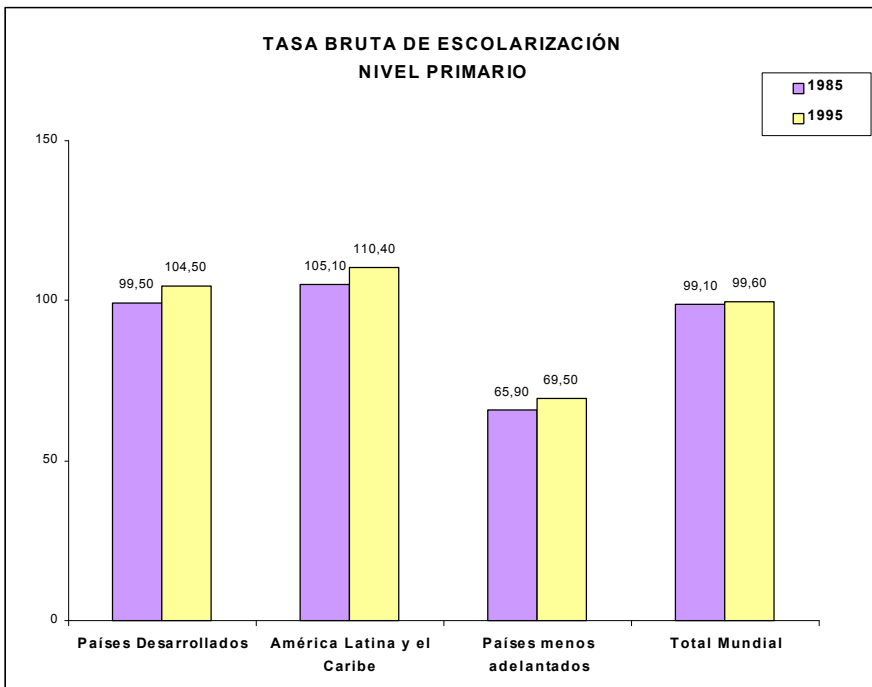
Ante propuestas de tan significativa magnitud y trascendencia para el desarrollo educativo, económico, social y cultural de una nación, resulta imperioso analizar cuidadosamente y a fondo la realidad «*tal cual es*», para estimar si el enfoque estratégico planteado por el Banco Mundial es el correcto, y si las medidas sugeridas son las apropiadas para superar el histórico y creciente retraso regional en materia de conocimiento, de ciencia y de tecnología.

Comencemos por conocer cuál es la realidad de la educación superior en América Latina. Para ello analizaremos algunos indicadores pertinentes, veremos su evolución en los últimos años y los compararemos con los correspondientes a otras regiones del planeta. De esta manera podremos comprobar y apreciar cabalmente la validez, al menos para Iberoamérica, del concepto antes señalado, que sostiene que «*...en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación del*

*gobierno en la educación postsecundaria ha excedido con creces lo que se considera económicamente eficiente».*

Veamos, en primer término, las cifras de la tasa bruta de escolarización (TBE) de los distintos niveles de la educación (primario, secundario y superior), con lo cual se podrá estimar la cobertura educativa en la región, y compararla con la de otras regiones del mundo.

**FIGURA 1. TBE Educación Primaria**

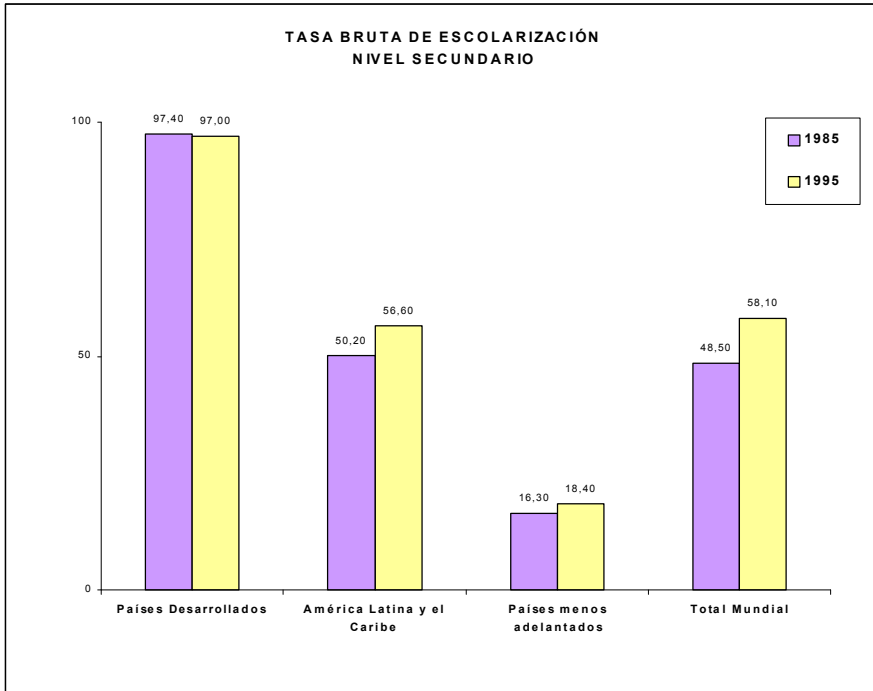


Fuente: UNESCO (Informe Mundial sobre Educación, 1998)

La figura 1 compara la TBE de la Educación Primaria de América Latina y el Caribe en dos instancias, 1985 y 1995, con las correspondientes a las regiones más y menos desarrolladas del planeta y con el total mundial.

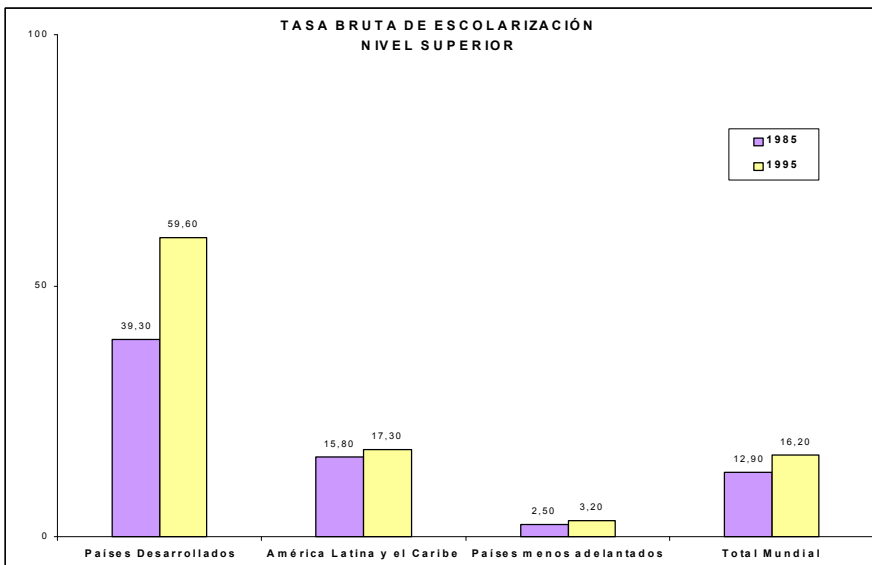
La figura 2 hace lo propio con la TBE de la Educación Secundaria, y la figura 3 lo hace en el caso de la Educación Superior.

**FIGURA 2. TBE Educación Secundaria**



Fuente: UNESCO (Informe Mundial sobre Educación, 1998)

**FIGURA 3. TBE Educación Superior**



Fuente: UNESCO (Informe Mundial sobre Educación, 1998)

Dado que el objetivo de este trabajo es analizar la situación de la educación superior en América Latina, no entraremos en el análisis de todas las cifras anteriores. Sin embargo, de las gráficas presentadas se puede deducir con nitidez que, a medida que se avanza en el sistema educativo, aumenta la brecha que separa a los países de la región de los más desarrollados. En efecto, mientras que en la educación primaria los indicadores de cobertura educativa han mejorado ostensiblemente de acuerdo con los datos de UNESCO, la diferencia que separa a Latinoamérica y el Caribe de las regiones más desarrolladas es importante en la educación secundaria, y mayor aún en la superior.

En este último caso, otro aspecto destacable es que la notable brecha que ya en 1985 separaba a los países de América Latina de los desarrollados, se ha multiplicado considerablemente a mediados de la década de los noventa. Mientras que en los países desarrollados la TBE en la educación superior pasó de 39.5 a 59.5%, en los países de la región lo hizo tan sólo de un 15,8 a un 17.3% en el mismo período (figura 3).

Al realizar el análisis de la educación en América Latina, debe tenerse presente que el subcontinente no se comporta, en este tema como en tantos otros, como un bloque homogéneo. Existen grandes disparidades entre regiones, entre países y aún dentro de un mismo país.

Para tener un panorama más completo de la situación de la educación superior en el subcontinente, debemos considerar también lo que certeramente describe Yarzabal (op. cit.) como «*principales tendencias observadas en las últimas décadas*». En dicha publicación el autor destaca, entre otras transformaciones, las siguientes:

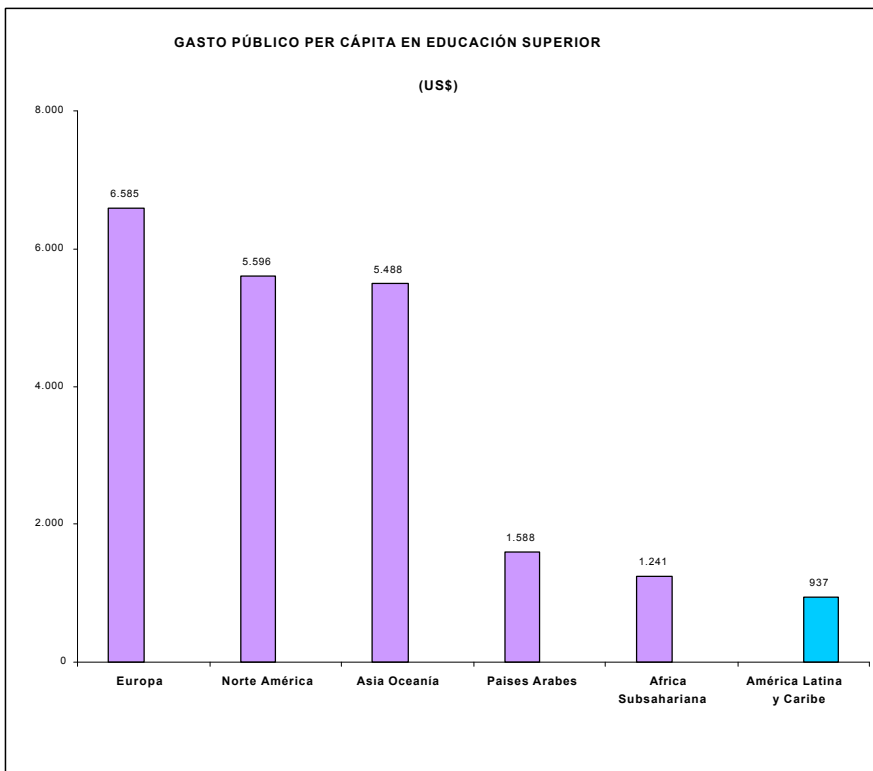
a) *la expansión cuantitativa*. En la segunda mitad de este siglo, el número de estudiantes matriculados en la educación superior se multiplicó por veintisiete. Pasó de 270 mil a 8 millones, con un importante incremento de la proporción femenina, que actualmente representa casi la mitad de los inscritos. La expansión también se verificó en el número de docentes, que se multiplicó por un factor similar: pasó de 25 mil a más de 700 mil.

b) *el aumento de la oferta privada*. Según la misma fuente<sup>13</sup>, de acuerdo con datos de UNESCO y de otros especialistas, en las últimas tres décadas el porcentaje de estudiantes matriculados en instituciones privadas de educación superior pasó de algo menos del 6% a alrededor de un tercio del total. En algunos países, como Brasil y Chile, este

porcentaje supera largamente el 50%. El número de instituciones privadas también ha aumentado y continúa haciéndolo de manera sostenida. El incremento de las instituciones de educación superior, que pasó de 75 en 1950 a aproximadamente 6.000 en la última década, se verificó fundamentalmente por la creación de instituciones del sector privado, que hoy representa el 60%.

c) *la restricción del gasto público.* América Latina y el Caribe es la región del planeta que menos invierte en educación superior, situación que ya se presentaba en la década de los ochenta, y que en varios países se ha agravado (Chile, Ecuador, Venezuela, etc.). La figura 4 presenta el gasto público per cápita de las distintas regiones a mediados de la década de los noventa, según datos del Informe Mundial de Educación de UNESCO, 1998<sup>12</sup>.

**FIGURA 4.**

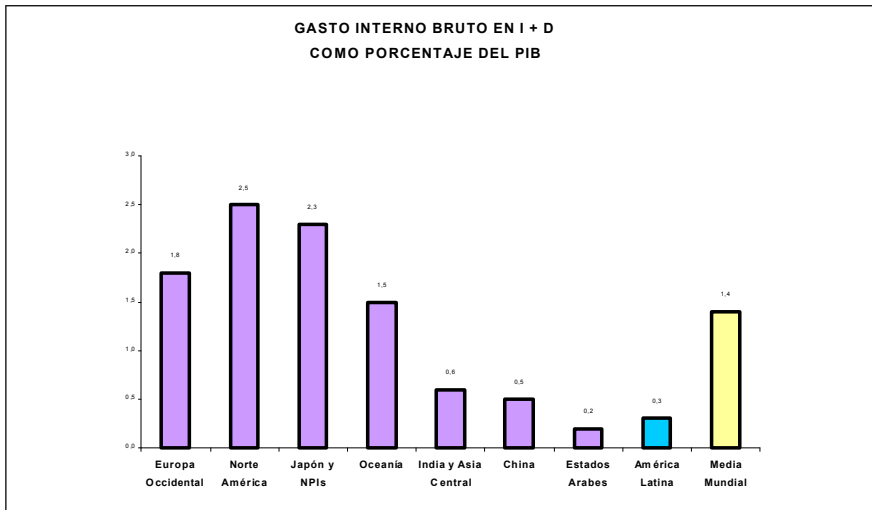


Fuente: Informe Mundial sobre Educación, UNESCO, 1998. Publicado en Yarzabal.



d) *escasa inversión pública en CyT*. El gasto interno bruto en I+D (GIBID) como porcentaje del PBI (figura 5), muestra de manera dramática la escasa prioridad que los países de América Latina y el Caribe asignan a la investigación. La región invierte menos de la cuarta parte de la media mundial, y del orden del 15% de lo que asignan las zonas más desarrolladas, de acuerdo con las cifras recientemente publicadas por UNESCO en su Informe Mundial sobre la Ciencia 1998<sup>10</sup>. Es importante resaltar el papel preponderante que juegan en la región las universidades en la tarea de I+D. Como señalan A. M. Cetto y H. Vessuri<sup>4</sup>, «*la ciencia en ALyC sigue siendo una empresa de corte principalmente académico; no menos del 85% de ella se hace en las universidades*»

**FIGURA 5. GIBID como porcentaje del PBI**



Fuente: Informe Mundial sobre la Ciencia, UNESCO, 1998

Si la situación de la educación superior en la región es el reseñado en el análisis anterior, y si, como expresa el documento del Banco Mundial, «*la enseñanza superior reviste capital importancia para el desarrollo económico y social ... (y) la crisis (que ella atraviesa) reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y a que a estos países les ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar la matrícula,...el resultado ha sido una disminución notable del gasto medio por estudiante...*».

Este ha sido el objetivo del largo y participativo proceso convocado por la UNESCO, proceso que comenzó con la realización de Conferencias Regionales sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina, África, Asia, Europa y los Países Árabes, y que culminó en la Conferencia Mundial «*La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción*» que tuvo lugar en París durante octubre de 1998.

Del extenso material resultante de dichos eventos regionales, y en particular de la Conferencia Mundial<sup>9</sup>, analizaremos por su valor emblemático una de las primeras recomendaciones aprobadas, expresada a través del siguiente precepto de carácter general:

*«Educación para todos a lo largo de toda la vida»*

Este simple precepto responde a dos propósitos diferentes y complementarios entre sí en relación con la cobertura que debería tener la educación en el mundo actual. Uno de ellos es de carácter temporal («*a lo largo de toda la vida*») y el otro se refiere a su extensión social («*para todos*»). En conjunto, ambos constituyen una respuesta ajustada al principio de que la educación, en todos sus niveles, es un derecho «*de toda persona*», tal como lo establece explícitamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el parágrafo 1 de su Artículo 26.

49

Para aquilatar la pertinencia del principio de cobertura universal de la educación (recogido en el «*para todos*» de la recomendación antes mencionada), acotemos lo que nos indica Sadlak<sup>7</sup>, citado en Yarzabal<sup>13</sup>, con respecto a cuáles serán los requerimientos del mercado de trabajo en el futuro inmediato: «*En los países desarrollados se estima que para la próxima década el 40% de los puestos de trabajo requerirán 16 años de formación, mientras que el 60% restante exigirá por lo menos diploma de bachillerato*».

Recordemos que a fin de este siglo la humanidad tendrá la mayor población de jóvenes entre 15 y 24 años de toda su historia. El Fondo de Población de las Naciones Unidas, en su publicación sobre el Estado de la Población Mundial 1998<sup>5</sup>, señala que en el período que va hasta el año 2010, en los países en desarrollo ingresarán al mercado de trabajo 700 millones de jóvenes (cifra superior al conjunto de la mano de obra de los países desarrollados en 1990). Del comportamiento de esta generación, de su capacitación y su aptitud para crear nuevas fuentes de trabajo, de

---

sus posibilidades de realización y de incorporación a la sociedad, dependerá, en gran medida, el futuro del planeta.

Si los países de Iberoamérica desean cambiar su destino; si se proponen dejar de ser productores primarios de bienes naturales con escasa o nula transformación y que pierden valor relativo en forma continua e inexorable; si reconocen la inconmensurable riqueza biogenética de su territorio y la posibilidad de contar con científicos, técnicos y profesionales capaces de crear conocimiento endógeno y de obtener el mejor provecho de esa riqueza de forma responsable para preservar el medio ambiente; si, en fin están resueltos a no quedar marginados de la «civilización del conocimiento» que ya se ha instalado en el planeta, sólo queda un camino posible: priorizar la educación (en todos sus niveles) e impulsar la actividad creativa en todas las áreas del saber y, en particular, la producción endógena de conocimiento en áreas de valor estratégico para el desarrollo regional sostenible.

El otro precepto incorporado al principio aprobado en la Conferencia Mundial, el que se refiere a la «educación a lo largo de toda la vida», hace referencia a otra transformación igualmente determinante del destino de la civilización contemporánea, resultante del explosivo desarrollo del conocimiento y de sus aplicaciones tecnológicas.

Aquel viejo trinomio que establecía la secuencia vital temporal «formación-trabajo-jubilación», que suponía que había un tiempo para cada cosa: uno, inicial, para estudiar; otro, posterior, para trabajar desarrollando los conocimientos de la etapa previa de estudios; y un último para descansar disfrutando de los logros del trabajo, hoy ya no está vigente; ha sido sustituido por una vida de estudio y de praxis continua, alternados e incluso simultáneos.

Cada vez con mayor rapidez se transforman en inútiles los conocimientos pretéritos y se requiere su inmediata actualización. Continuamente crece el número de veces que las personas se verán enfrentadas a cambiar de actividad laboral a lo largo de su vida.

El vertiginoso incremento del conocimiento y su rápida acumulación, el desarrollo tecnológico que hace pronto obsoletas las anteriores formas de producción y exige aprender nuevas técnicas, nuevos métodos, nuevos procesos, requieren la existencia de un sistema iterativo de capacitación y estudio que responda a las renovadas exigencias de la producción y el trabajo y a las necesidades individuales, como expresa

con certeza Román Mayorga<sup>6</sup> en un documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

La educación permanente, que se incorporó de manera periférica en el nivel superior, es, en la actualidad, absolutamente ineludible; ha venido para quedarse; ha pasado a formar parte de las actividades cotidianas de las universidades modernas.

En un libro que publicamos hace algún tiempo sobre la teoría y la práctica del modelo universitario que estábamos construyendo en la universidad pública uruguaya, la Universidad de la República, señalábamos que *«el mayor desafío que actualmente enfrenta el sistema educativo estriba en ser capaz de adaptarse con agilidad y eficiencia a los cambios, las demandas y las necesidades reales de la sociedad, formando para lo desconocido»*; de ahí el título de esa publicación: *«Formar para lo Desconocido»*<sup>3</sup>.

Todos estos conceptos fueron recogidos en la Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe<sup>8</sup> aprobada en la Conferencia Regional organizada por UNESCO en La Habana en noviembre de 1996. El punto 5 de los acuerdos tomados establece:

*«La naturaleza del conocimiento contemporáneo, con su constante renovación y su vertiginoso incremento concuerda con el concepto actual de educación permanente. Esta debe ser un complemento indisoluble de los estudios conducentes a grados y títulos, brindando a los graduados oportunidades de actualización y adaptación a realidades cambiantes y difícilmente previsibles. La educación permanente debe hacer posible, además, que cualquier persona, en cualquier etapa de su vida, pueda regresar a las aulas encontrando siempre en ellas la oportunidad de reincorporarse a la vida académica y alcanzar nuevos niveles de formación profesional, dado que, más allá del credencialismo, la competencia adquirida posee un valor en sí misma».*

El cabal cumplimiento de este nuevo paradigma supone cambios profundos tanto en la estructura organizativa tradicional de las universidades como en sus estrategias educativas y en los métodos pedagógicos.

La tarea no es sencilla. El ámbito universitario tradicional no ha demostrado interesarse mayormente por el enfoque pedagógico de la labor docente en la educación superior. Como dice E. Gatti en el prólogo del libro *Pedagogía Universitaria, Presente y Perspectivas*<sup>2</sup>, *«La misma*

---

*denominación: PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA resulta todavía —para muchos— sospechosa, inconsistente, contradictoria».*

No obstante, una nueva corriente pedagógica dispuesta a revisar esta tendencia está ganando espacio rápidamente dentro de las universidades en Iberoamérica. Ejemplo de ello son las Cátedras UNESCO de educación, como la correspondiente a Nuevas Técnicas de Enseñanza e Innovación Pedagógica en Educación Superior, que desarrolla sus actividades en el marco de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo\*\*.

Temas como la innovación educativa en la enseñanza superior, los aprendizajes en la educación superior o las estrategias de formación y perfeccionamiento docente y su integración a procesos de innovación pedagógica y curricular, son actualmente motivo de intercambio y reflexión así como de estudios e intensos debates en las universidades de la región.

La construcción del nuevo paradigma universitario demanda estas y otras muchas transformaciones. En este artículo sólo hemos abordado de forma sucinta una de ellas, por su valor emblemático y por su trascendencia en el desarrollo y la democratización de la educación y el conocimiento en Iberoamérica.

---

## Nota

(\*\*) La Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) está constituida por catorce universidades públicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su finalidad principal es la de impulsar la conformación de un espacio académico común ampliado, con base en la cooperación científica, tecnológica, educativa y cultural entre todos sus miembros.

---

## Bibliografía

1. BANCO MUNDIAL: *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, Estados Unidos de América, Banco Mundial, 1995.

2. BUSCHIAZZO, Óscar, CONTERA, Cristina, GATTI, Elsa (comp.): *Pedagogía Universitaria: Presente y Perspectivas*, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 1999.
3. BROVETTO, Jorge: «*Formar para lo Desconocido*», Departamento de Publicaciones, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 1994.
4. CETTO, Ana María y VESSURI, Hebe: «América Latina y el Caribe». En: *Informe Mundial sobre la Ciencia 1998*, Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid, España, 1998.
5. FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (FNUAP): *Estado de la Población Mundial 1998*.
6. MAYORGA, Román: Comunicación personal.
7. SADLAK, J.: *Higher Education and its Regulations: The Search for Solutions and Partners*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional «University-Enterprise Partnerships in Action», Londres, mimeo.
8. UNESCO: «Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe». En: *Informe Final: Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, UNESCO, 1998.
9. UNESCO: *Informe Final: Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, UNESCO, París, Francia, 1998.
10. UNESCO: *Informe Mundial sobre la Ciencia 1998*, Ed. Santillana, UNESCO, Madrid, España, 1998.
11. UNESCO: *Informe Mundial sobre la Educación*, Ed. Santillana, UNESCO, Madrid, España, 1993.
12. UNESCO: *Informe mundial sobre Educación*, Ed. Santillana, UNESCO, España, 1998.
13. YARZÁBAL, Luis: *Consenso para el Cambio en la Educación Superior*, IESALC/UNESCO, Caracas, Venezuela, 1999.