

¿Cómo mejorar las políticas públicas en educación superior en América Latina y el Caribe? Un análisis considerando el punto de vista de los actores

Como melhorar as políticas públicas de ensino superior na América Latina e no Caribe? Uma análise considerando o ponto de vista dos atores

How can public policies on higher education in Latin America and the Caribbean be improved? An analysis from the perspective of the actors

Carlos Quenan ¹  <https://orcid.org/0009-0002-9723-6126>

¹ Universidad Sorbonne Nouvelle (USN), Francia

Resumen. Las profundas transformaciones tecnológicas, socioeconómicas y medioambientales en curso están generando impactos significativos en la educación superior, en un contexto marcado por la reconfiguración acelerada de los mercados laborales. En América Latina y el Caribe, estas dinámicas globales se manifiestan con características particulares, y los distintos actores del sistema educativo enfrentan tanto desafíos históricos como retos emergentes. Este artículo, basado en entrevistas a actores relevantes —nacionales, regionales e internacionales— que inciden en la formulación de políticas públicas en educación superior, identifica y jerarquiza un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la gestión y planificación de dichas políticas en la región. Se destaca especialmente la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de gobernanza de los sistemas de educación superior, sustentadas en una visión estratégica del Estado, y de replantear de forma profunda la concepción y práctica de la formación docente. Además, se presentan propuestas en otras áreas clave como orientación vocacional, educación técnico-profesional e innovación institucional.

Palabras clave: educación superior; gobernanza; formación docente; planificación de políticas públicas; innovación institucional; América Latina y el Caribe.

Resumo. As profundas transformações tecnológicas, socioeconômicas e ambientais em curso estão gerando impactos significativos no ensino superior, em um contexto marcado pela reconfiguração acelerada dos mercados de trabalho. Na América Latina e no Caribe, essa dinâmica global se manifesta com características particulares, e os diferentes atores do sistema educacional enfrentam desafios históricos e emergentes. Este artigo, baseado em entrevistas com atores relevantes — nacionais, regionais e internacionais — que influenciam a formulação de políticas públicas no ensino superior, identifica e prioriza um conjunto de recomendações destinadas a fortalecer a gestão e o planejamento de tais políticas na região. A necessidade de avançar em direção a novas formas de governança dos sistemas de ensino superior, sustentadas por uma visão estratégica do Estado, e de repensar fundamentalmente a concepção e a prática da formação de professores são particularmente enfatizadas. Além disso, são apresentadas propostas em outras áreas importantes, como orientação vocacional, ensino técnico-profissional e inovação institucional.

Palavras-chave: ensino superior; governança; formação de professores; planejamento de políticas públicas; inovação institucional; América Latina e Caribe.

Abstract. The ongoing technological, socio-economic, and environmental transformations are generating significant impacts on higher education, in a context marked by the accelerated reconfiguration of labour markets. In Latin America and the Caribbean, these global dynamics take on particular regional characteristics, and the various actors within the educational systems are confronting both historical challenges and emerging issues. This article, based on interviews with key national, regional and international stakeholders involved in shaping public policy in higher education, identifies and ranks a set of recommendations aimed at strengthening the management and planning of such policies in the region. It places special emphasis on the need to advance toward new forms of governance in higher education systems, rooted in a strategic vision of the state, and to profoundly rethink the conception and practice of teacher training. Additionally, the article presents proposals in other key areas such as vocational guidance, technical and professional education, and institutional innovation.

Keywords: higher education; governance; teacher training; public policy planning; institutional innovation; Latin America and the Caribbean.

1. Introducción

Las profundas transformaciones tecnológicas, socioeconómicas y medioambientales que atraviesa el mundo contemporáneo están generando impactos significativos en la educación, y en particular en la educación superior (ES). Estos procesos, acelerados por la pandemia de COVID-19, la intensificación de la digitalización y a la irrupción de la Inteligencia Artificial (IA) en el debate público, se producen en un contexto de profundas transformaciones en los mercados laborales. Estas dinámicas han motivado múltiples reacciones, análisis e intercambios, tanto en los espacios académicos nacionales e internacionales como en los ámbitos económicos y empresariales.¹

Ante este escenario, resulta urgente una revisión profunda de las políticas públicas en educación superior, en estrecha articulación con los cambios en los modelos de gobernanza universitaria. De hecho, la problemática de la gobernanza universitaria es, en el marco de entornos tecnológicos, medioambientales y socio-económicos cambiantes es de creciente actualidad (Mwiria, 2022; Shattock et al., 2025). Este trabajo aborda dicha temática con un enfoque centrado en América Latina y el Caribe (ALC), adoptando como marco conceptual la visión de la UNESCO, y en particular, la hoja de ruta establecida en el *HED Roadmap 2030* (UNESCO, 2022). Esta plantea que los sistemas de ES –y los educativos en general– deben fortalecer las trayectorias formativas y laborales, promover el aprendizaje a lo largo de la vida y contribuir al desarrollo sostenible, en un contexto de creciente desigualdad que socava la cohesión social y la igualdad real de oportunidades.

A su vez, los sistemas educativos están cada vez más influenciados por las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y medioambientales que se producen a escala global. Por ello, las políticas públicas en ES, en articulación con los sistemas universitarios, deben responder tanto a los desafíos históricos como a los retos emergentes del siglo XXI. A partir de este diagnóstico, y considerando las especificidades regionales, el presente estudio incorpora entrevistas con actores clave del sector y formula un conjunto de recomendaciones para mejorar la calidad y eficacia de las políticas públicas.

2. Aspectos metodológicos

Esta investigación se basa en un informe elaborado para el Instituto Internacional de Planificación de la Educación IIPÉ-UNESCO en 2024 (Quenan, 2024). En dicho estudio se presentó un análisis detallado y cuantificado de las megatendencias globales y regionales en materia de ES, con foco en ALC. En este artículo se exponen de manera sintética esas tendencias; no obstante, salvo algunas excepciones, no se incluyen los cuadros y gráficos originalmente desarrollados para ese informe.

En paralelo al análisis de las tendencias, se efectuaron entrevistas a actores nacionales, regionales e internacionales que inciden, en distintos grados, en la formulación de agendas de política pública en ES, principalmente en ALC.² Se trata de

¹ Sobre el impacto del COVID-19 hay una vasta literatura. Véase por ejemplo Amemado (2020) y sobre el enfoque de las instituciones internacionales sobre la IA y la educación: Cobo et al. (2024). En lo que respecta a los intercambios entre los ámbitos académicos, económicos y empresariales véase por ejemplo Gates (2024), en la que el co-fundador de Microsoft se entrevista con Blaire Penry, "Maestra del año 2024" en el Estado de Washington, en Estados Unidos, y ambos coincidieron en la necesidad de introducir urgentemente herramientas de la IA en la enseñanza.

² Ver en Anexo 1 la lista de los actores entrevistados.

una muestra cualitativa limitada pero significativa, orientada a capturar diversidad de perfiles, experiencias, y enfoques. Las entrevistas fueron estructuradas en torno a tres dimensiones principales:

1. Un diagnóstico de los principales problemas y desafíos actuales, tanto globales como regionales.
2. Los elementos centrales del enfoque adoptado por cada actor frente a dichos desafíos.
3. Recomendaciones y propuestas específicas para el fortalecimiento de las políticas públicas en ES.

Las respuestas recogidas permitieron jerarquizar temáticas, enfoques y propuestas, que se presentan de forma sintética en las secciones siguientes.³

3. Grandes transformaciones disruptivas en la ES: principales megatendencias globales

En los últimos años varias tendencias globales que ya se perfilaban a comienzos del siglo XXI se han consolidado y acelerado, al tiempo que han surgido nuevas dinámicas. Este proceso responde, en gran medida, a los efectos acumulados de la pandemia de COVID-19, al desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y la comunicación, al avance de la digitalización, a la irrupción de la IA y a la importancia cada vez mayor de la transición ecológica como eje transversal del desarrollo (Amemado, 2020; León y Cherbowski, 2020; Van de Werfhors et al., 2022).

La primera megatendencia es *la creciente masificación de la ES*, reflejada en el sostenido aumento de la matrícula a nivel mundial. En las últimas décadas, el acceso a este nivel educativo ha crecido en todas las regiones, aunque persisten importantes desigualdades entre países. En 2020, el número de estudiantes universitarios en el mundo se acercaba a los 250 millones, más del doble en comparación con las cifras de comienzos del siglo XXI.

La segunda gran tendencia es el avance sostenido en la *paridad de género* en la educación superior. A lo largo de las últimas décadas, ha crecido la conciencia sobre la importancia de la participación activa de las mujeres en los entornos educativos. La paridad en la matrícula se alcanzó alrededor del año 2000 y, desde entonces, la participación femenina ha superado a la masculina en muchas regiones. Sin embargo, aún se observan brechas significativas entre regiones y, sobre todo, entre campos disciplinarios.

La tercera megatendencia consiste en el avance acelerado del *proceso de internacionalización de la ES*. Este fenómeno se consolidó en las últimas décadas del siglo XX, en estrecha relación con el auge de la globalización, especialmente a partir de los años 1980 y 1990. En el siglo XXI, los países del Sur se han ido integrando progresivamente a esta dinámica, que se ha visto intensificada por el impulso de la digitalización durante la pandemia. No obstante, el actual contexto geopolítico internacional plantea riesgos que podrían ralentizar o reconfigurar este proceso.

Una cuarta tendencia más reciente está vinculada a *la digitalización, la virtualización del aprendizaje y el auge de la IA*, en el contexto de la llamada Cuarta Revolución Tecno-Industrial. Estos procesos están transformando de forma sustantiva

³ En el [Anexo 2](#) presentamos informaciones complementarias sobre la naturaleza de las entrevistas realizadas.

la ingeniería pedagógica, los enfoques de evaluación de la calidad y los criterios de pertinencia en la educación superior (Rivas 2023). Al mismo tiempo, plantean desafíos considerables, especialmente para los países con menores capacidades tecnológicas (Tadesse y Muluye 2020).

La pertinencia cobra especial relevancia ante la emergencia de una quinta megatendencia: la *transformación vertiginosa de los mercados laborales*. La articulación entre educación –y especialmente la ES– y las estructuras económicas y sociales está siendo profundamente reconfigurada, lo que obliga a replantear los términos del debate sobre la empleabilidad. En este contexto, se vuelve urgente reflexionar sobre la capacidad de la educación superior –incluida la formación técnico-profesional de nivel superior– para adaptarse a las transformaciones tecnológicas en curso, en particular al impacto creciente de la IA sobre el empleo (ver Cuadro 1). Asimismo, la ES debe adecuarse a los cambios derivados de los desafíos medioambientales, ajustando su oferta formativa a las nuevas demandas de los mercados laborales vinculadas a la transición ecológica (ver Cuadro 2).

Cuadro 1. IA: Principales profesiones en auge y en declive hacia el 2030

Profesiones en auge	Profesiones en declive
• Especialistas en IA y aprendizaje automático • Especialistas en sostenibilidad y medioambiente • Analistas de inteligencia empresarial y científico de datos • Ingenieros en FinTech • Especialistas en transformación digital • Técnicos en automatización y robótica • Especialistas en comercio digital y marketing • Ingenieros de robótica • Analistas de seguridad informática • Ingenieros de procesos y calidad • Especialistas en ciberseguridad • Especialistas en desarrollo de negocios • Ingenieros en energía renovable • Profesionales de la salud mental y del bienestar • Entrenadores personales y profesionales del fitness	• Cajeros y empleados de bancos • Secretariado administrativo y ejecutivo • Oficinistas de introducción de datos • Instaladores y reparadores de electrónica • Trabajadores de fábricas de manufactura • Trabajadores de servicios postales • Operadores de máquinas de impresión • Cajeros de supermercado • Operadores de máquinas para textiles • Oficinistas de contabilidad y nómina • Operadores de entrada de datos • Trabajadores en oficinas de viajes y reservaciones • Trabajadores de atención telefónica y servicios al cliente • Personal administrativo en servicios legales • Personal de soporte en contabilidad, auditoría e impuestos

Fuente: World Economic Forum (2025).

Cuadro 2. Transición ecológica: profesiones, oficios y competencias afectadas (ejemplos por sector)

	Agua y desechos	Vivienda y urbanismo	Energía	Logística y movilidad	Agricultura y agrolimentaria
	Gestión sobria y eficaz Eco-concepción y reutilización de los desechos Economía circular	Eco-materiales y renovación de las edificaciones Acondicionamiento sostenible y resiliente de los espacios urbanos Economía circular	Gestión sobria y eficaz de los fluidos Eficiencia de los sistemas energéticos	Movilidad no motorizada Logística responsable Gestión de riesgos naturales en la ciudad	Agro eecología Agricultura urbana
Profesiones transversales en tensión	Electromecánicos Mediadores técnicos Técnicos comerciales Responsables de QHSE Jefes de proyectos Analista de datos				
Profesiones específicas en tensión	Responsables de operación Técnicos de control Ingenieros Hidrólogos Economistas Recicladores	Obreros (cañerías, calefacción, electricidad, aislamiento, techado)) Ingenieros de edificaciones Arquitectos Urbanistas	Electricistas (fotovoltaico) Metalúrgicos Soldadores Técnicos de contril y mantenimiento	Técnicos de controñ Ingenieros eléctricos Especialistas en robótica Conductores de bus Mecánicos	Agrónomos Silvicultores Consejeros agrícolas Micro hortelanos

Fuente: Elaborado a partir de Terra Academia (2024, p.19).

4. América Latina y el Caribe: viejos desafíos y nuevos retos

Las megatendencias globales también se manifiestan en ALC, aunque con rasgos particulares derivados de su contexto histórico, institucional y social. Estas especificidades según [Blanquer \(2014\)](#) responden tanto a las condiciones actuales como al modo en que se conformaron los sistemas universitarios en la región.

Durante el siglo XX, la consolidación de la autonomía universitaria –con un rol decisivo de las instituciones públicas–, junto con los avances en la democratización y modernización, condujeron a una masificación del acceso. Este fenómeno se trajo, en parte, en la expansión de la oferta privada, generando nuevas tensiones en materia de regulación.

A partir de esta trayectoria, y considerando las tendencias globales actuales, es posible identificar en ALC tanto desafíos históricos persistentes como nuevos retos asociados a las transformaciones tecnológicas, científicas y medioambientales que inciden en las instituciones de ES y en las políticas públicas del sector (Gazzola, 2023).

Uno de los principales desafíos históricos de la ES en ALC es la *masificación acompañada de una inclusión todavía insuficiente*. Es decir, el acceso ha aumentado, pero de forma desigual, y los sistemas no siempre han logrado garantizar condiciones equitativas para atender una demanda creciente, cuyo ritmo varía considerablemente entre países y subregiones.

Otro desafío persistente desde finales del siglo XX es el relacionado con la *equidad de género*. Si bien se han logrado progresos importantes en materia de acceso y tasas de graduación de mujeres, subsisten brechas considerables, especialmente en áreas de estudio fuertemente masculinizadas, y en el acceso a posiciones académicas y de liderazgo institucional.

El crecimiento acelerado de la demanda por ES en ALC ha impulsado *una fuerte expansión de la oferta privada*. A comienzos de la década de 2020, más del 50% del estudiantado universitario de la región asistía a instituciones privadas, una proporción significativamente mayor al promedio mundial (alrededor de 33%), aunque con marcadas diferencias entre países ⁴. Esta expansión plantea el desafío persistente de garantizar estándares de calidad y del fortalecimiento de la regulación de este sector, que representa una porción clave del sistema universitario (Salmi, 2024).

Asimismo, *la equidad en el acceso continúa siendo un reto estructural*. Pese a los avances en equidad de género, los sectores más pobres y vulnerables continúan enfrentando barreras significativas tanto para ingresar como para completar estudios superiores (UNESCO – CEPAL – UNICEF, 2022). Superar estas desigualdades exige atender de forma prioritaria problemas históricos como el analfabetismo, así como mejorar sustancialmente la cobertura y calidad de la educación básica y secundaria, cerrando brechas estructurales que condicionan las trayectorias educativas (Gazzola, 2023).

En materia de inclusión, resulta especialmente relevante considerar a los denominados “estudiantes no tradicionales”: personas mayores de 24 años, generalmente ya insertas en el mercado laboral, que buscan retomar o continuar su formación sin abandonar sus responsabilidades profesionales. Para este grupo, la educación a distancia representa una alternativa particularmente atractiva. En muchas universidades privadas de la región, estos estudiantes constituyen una proporción considerable de la matrícula, lo que plantea la necesidad de diseñar políticas, programas y modalidades pedagógicas adaptadas a sus características y necesidades específicas. Por ejemplo, el caso de Perú (CAPPEs, 2022).

Un desafío que puede calificarse como “tradicional-moderno” es la *internacionalización de los sistemas de ES de ALC*. Si bien los avances registrados entre 2000 y 2020 han sido desiguales entre países, se evidencian progresos en múltiples dimensiones: fomento del aprendizaje de lenguas extranjeras, flexibilización de los calendarios académicos, diversificación curricular, desarrollo progresivo de sistemas

⁴ Rivaliza con Asia Meridional que también se ubica por encima de 50%. Véase Saforcada (2019).

regionales de créditos, internacionalización del personal académico y creciente participación en redes, alianzas estratégicas e iniciativas de cooperación, tanto dentro de la región como con instituciones de países emergentes (Gacel-Ávila 2022).

Los nuevos retos del siglo XXI han cobrado fuerza en la década actual. Al igual que en otras regiones, en ALC la aceleración de la digitalización post-pandemia, junto con el avance de tecnológicas disruptivas, ha impulsado un notable crecimiento de la *ES a distancia*. Se estima que actualmente el 24% de los títulos otorgados en la región provienen de programas impartidos en modalidad virtual (OEI, 2024).

Estas transformaciones están redefiniendo el perfil de habilidades requeridas en el siglo XXI y promoviendo el uso de metodologías educativas que desbordan los modelos pedagógicos tradicionales consolidados durante décadas. Estos cambios afectan de manera transversal el proceso educativo y exigen la adopción de nuevas prácticas didácticas, en las cuales el rol del docente –como principal inversión del sistema– se vuelve aún más determinante (Algan, 2020).

Sin embargo, la digitalización y el auge de la educación a distancia no son las únicas manifestaciones de las transformaciones tecnológicas en curso. La expansión del uso de *big data*, la robótica y, especialmente, la IA, plantea nuevos desafíos para la regulación, las políticas educativas y la agenda de investigación en la región. En ALC, esto obliga a enfrentar una característica estructural de muchas instituciones de ES: el escaso peso relativo que ocupa la investigación y el desarrollo en comparación con la docencia, que continúa siendo la función predominante.

En este contexto, es fundamental fortalecer la articulación entre las instituciones de ES y las políticas públicas nacionales, especialmente en lo relativo a los impactos de la IA en los ámbitos académico y productivo (CEPAL, 2024).

El contexto tecnológico actual también influye en los procesos de internacionalización de las instituciones de ES de ALC, así como en otros países del Sur. La expansión de la educación a distancia facilita nuevas oportunidades de colaboración académica transnacional. En ese escenario, emergen condiciones favorables para impulsar un nuevo paradigma de cooperación internacional, liderado por universidades, agencias nacionales de investigación y políticas públicas regionales. Esta cooperación apunta a superar la lógica tradicional de dependencia hacia el Norte, fomentando vínculos más simétricos, con mayor capacidad de incidencia en la agenda internacional de la educación superior y la investigación (Galán-Muros y Pedró, 2022).

En este marco, según Casanueva y Marcelino (2021) la construcción de un Espacio Común de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación entre la Unión Europea (UE) y ALC representa una iniciativa clave. Esta propuesta, enmarcada en la Asociación Estratégica UE-ALC lanzada en la Cumbre birregional de Jefes de Estado de 1999 en Río de Janeiro, ha cobrado renovado dinamismo en la era post-pandemia, impulsada por el avance de la digitalización y el fortalecimiento de las Cumbres Académicas birregionales organizadas por el Foro Académico Permanente ALC-UE. Además, en el actual contexto geopolítico –incluyendo el reposicionamiento de Estados Unidos en materia de cooperación científica y académica– abre nuevas oportunidades para una relación más estrecha entre ALC y la UE en ES. (FAP ALC-UE, 2025).

Según [Quenan y Remond \(2023\)](#), uno de los desafíos más críticos que plantea la transformación tecnológica —en particular el auge de la educación a distancia— es su relación con las persistentes desigualdades estructurales que afectan a ALC. En contextos marcados por profundas fracturas sociales, [Bussi y Messina \(2020\)](#) señalan que las tecnologías digitales pueden convertirse en herramientas potentes para ampliar la inclusión. Un ejemplo concreto de innovación institucional orientada a la inclusión es la experiencia de Brasil con la creación de “polos” universitarios. Numerosas universidades— incluidas algunas de las más reconocidas del país— han establecido centros en estados considerados periféricos, con el fin de ampliar el acceso a la educación superior mediante programas a distancia ([MEC, 2025](#)).

En ALC, las brechas digitales existentes, en términos de preparación, infraestructura y recursos, configuran un panorama especialmente intrincado ([Molina y Medina, 2025](#)). Aunque la digitalización abre oportunidades para una mayor inclusión, su expansión desregulada corre el riesgo de profundizar las desigualdades preexistentes. La falta de acceso equitativo a dispositivos, conectividad de calidad y competencias digitales básicas limita el potencial transformador de estas tecnologías para los sectores más vulnerables ([Benavides et al., 2023](#)).

Al mismo tiempo, *la articulación entre ES y mercados laborales se ha vuelto una preocupación central*. Persiste un desajuste entre la oferta formativa y las demandas del mundo del trabajo, y son escasos los instrumentos disponibles para evaluar los resultados de aprendizaje desde una perspectiva ocupacional e internacional. En efecto, son muy pocos los países de la región que han desarrollado evaluaciones específicas para medir el aprendizaje al final del ciclo de pregrado ([Salmi, 2024](#)).

Además, la concentración de matrícula en carreras tradicionales como contabilidad, administración de empresas y derecho —dominadas por mujeres— contrasta con la baja participación femenina en áreas como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) e ingeniería. Esto exige revisar la orientación vocacional, acortar carreras largas, fomentar formaciones cortas y certificar competencias, integrando transversalmente la transición ecológica.

En este contexto, es clave fortalecer la Educación Superior Técnico-Profesional, dotándola de mayor reconocimiento, mejor articulación con el sistema universitario y mayor flexibilidad para favorecer trayectorias académicas y laborales más diversas ([Mammarella et al., 2024](#)).

5. Enfoques y planteamientos de actores nacionales, regionales e internacionales

Esta sección presenta los resultados de entrevistas realizadas a actores nacionales, regionales e internacionales que inciden, en distintos grados, en la formulación de las agendas de política pública de ES en ALC. Se trata de una muestra limitada pero significativa desde el punto de vista cualitativo, integrada por referentes que han ocupado, o aún ocupan, responsabilidades relevantes en el diseño y la gestión de políticas educativas.

Las 23 entrevistas realizadas permitieron recoger una diversidad de perfiles y perspectivas: ministros, exministros y viceministros de educación de ALC y Europa; representantes de organismos internacionales de cooperación y financiamiento para

el desarrollo especializados en educación; expertos reconocidos; y responsables de instituciones universitarias comprometidos con la transformación de la ES frente a los cambios tecnológicos, socioeconómicos y medioambientales.

Las entrevistas se organizaron en torno a tres dimensiones principales:

a) Diagnóstico de problemas y desafíos

Una amplia mayoría de los entrevistados coincide en que uno de los desafíos persistentes en los sistemas de ES de ALC sigue siendo *el acceso y la permanencia estudiantil*. Este reto está estrechamente ligado a las debilidades en la educación primaria y secundaria: el ingreso y desempeño en la ES dependen en gran medida del nivel formativo alcanzado en las etapas previas. Mejorar la calidad de la educación básica aparece como una prioridad impostergable. A este problema se suma el desafío de *cerrar la brecha digital*, que persiste incluso en países con mayores capacidades. Esto exige fortalecer la formación docente desde los primeros niveles del sistema educativo, familiarizar a los estudiantes con el uso pedagógico de las tecnologías, y garantizar condiciones materiales mínimas –conectividad, dispositivos y plataformas– que permitan reducir la deserción y el ausentismo en la educación superior.

b) Enfoques estratégicos para abordar los desafíos

Existe consenso en que tanto los responsables de políticas públicas como las instituciones de ES deben *anticipar e integrar los cambios estructurales* que caracterizan al siglo XXI: la transición ecológica y energética, la digitalización, y la irrupción de la IA en el ámbito académico y laboral.

Las instituciones de ES deben formar técnicos y profesionales altamente calificados, al tiempo que desarrollan investigación orientada a la innovación y al desarrollo sostenible. En este marco, *la pertinencia* se posiciona como el *gran desafío actual*. Es necesaria una revisión profunda de la oferta formativa, los contenidos curriculares, los enfoques metodológicos y los campos prioritarios de investigación, con base en la evolución constante de los mercados laborales.

La adaptación a nuevas modalidades de enseñanza, combinando presencialidad y virtualidad, y la integración de la IA deben enriquecer los procesos de aprendizaje. Sin embargo, estos cambios requieren también una *actualización de los marcos regulatorios y de la gobernanza institucional*.

c) Recomendaciones clave recogidas en las entrevistas

Los actores entrevistados formularon un conjunto amplio de propuestas, que varían en alcance e impacto, pero que pueden agruparse en las siguientes 17 líneas de acción:

1. Reforzar la orientación vocacional, mediante plataformas basadas en evidencia que ayuden a los estudiantes a tomar decisiones informadas sobre sus trayectorias educativas.
2. Diseñar herramientas para reducir la deserción estudiantil, incorporando estrategias de acompañamiento académico y bienestar.
3. Explorar alianzas con proveedores privados: ante el crecimiento de la educación a distancia impulsada por actores corporativos, las universidades tradicionales podrían promover alianzas para desarrollar programas conjuntos que combinen excelencia académica, innovación tecnológica y estándares de calidad.

4. Fomentar programas interdisciplinarios pertinentes, alineados con necesidades sociales y productivas.
5. Expandir y descentralizar la infraestructura universitaria, promoviendo la creación de nuevos centros o ampliando sedes existentes en regiones desfavorecidas, incluyendo polos universitarios.
6. Avanzar hacia un marco común de reconocimiento académico, que permita armonizar programas, competencias, calificaciones y trayectorias formativas, especialmente en el contexto del espacio ALC-UE.
7. Desarrollar sistemas regionales de créditos y competencias, que favorezcan la movilidad estudiantil, financiamiento e intercambio de conocimientos.
8. Atender a estudiantes "no tradicionales" (mayores de 24 años, con inserción laboral), cuya matrícula es sustantiva en muchos países, especialmente en el sector privado.
9. Caracterizar mejor los perfiles estudiantiles, para reducir brechas y adaptar los modelos educativos.
10. Reforzar el involucramiento a estudiantes en la gobernanza universitaria, fortaleciendo su participación en los procesos institucionales.
11. Actualizar la educación técnico-profesional de nivel superior, con foco en empleos verdes y transformación digital.
12. Crear bancos de experiencias de articulación entre educación superior y sector productivo, para facilitar aprendizajes institucionales y colaboraciones sostenibles.
13. Impulsar sistemas nacionales de créditos académicos, que incluyan pasarelas que faciliten la movilidad entre carreras, instituciones y modalidades, y microcredenciales.
14. Establecer un Registro Único de Estudiantes de Educación Superior, para mapear oferta, demanda, y trayectorias educativas.
15. Implementar censos de egresados, que permitan construir bases de datos de profesionales graduados por nivel y especialidad.
16. Integrar la transición ecológica en todos los programas formativos.
17. Modernizar la gobernanza de la ES, articulando innovación, planificación y participación.

6. Reforzar las políticas públicas en ES: principales temáticas y proposiciones

Los resultados de las entrevistas permiten identificar un conjunto de líneas prioritarias que complementan y profundizan el diagnóstico previo sobre las principales tendencias globales y regionales en ES.

Al articular dichas megatendencias con las prioridades identificadas por los actores consultados, se jerarquizan los temas clave y se sintetizan las recomendaciones orientadas a fortalecer la gestión y planificación de las políticas públicas en el sector. Para ello, se presenta un cuadro de síntesis que organiza las líneas de acción según su nivel de relevancia. Este marco se estructura en torno a *dos pilares fundamentales*:

1. Avanzar hacia nuevas formas de gobernanza anticipatoria de los sistemas de ES, basadas en una visión estratégica del Estado y en una lectura integral de las transformaciones tecnológicas y medioambientales en curso.

2. Replantear de forma profunda la formación docente, adaptándola a los nuevos métodos y herramientas de enseñanza (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Síntesis: líneas de acción prioritarias en educación superior

Temáticas identificadas	Instituciones y actores consultados	Nivel de relevancia y principales proposiciones
• Visión estratégica del Estado para el desarrollo de la ES • Calidad, pertinencia, infraestructura física y digital • Enfoque territorial y de desarrollo nacional	• Expertos, ministros y exministros; organismos multilaterales y regionales de cooperación y financiamiento	• Extremadamente importante. • Impulsa una gobernanza anticipatoria y una planificación estratégica alineada con los grandes cambios tecnológicos y sociales.
• Formación docente • Mejora en contratación, retención y acompañamiento • Integración de IA y herramientas digitales	• Ministros y organismos de cooperación internacional	• Extremadamente importante. • Elemento clave para transformar la práctica pedagógica frente a nuevas modalidades de enseñanza.
• Orientación vocacional • Plataformas informadas por evidencia • Inclusión como eje transversal de la educación secundaria	• Expertos y funcionarios en ejercicio; instituciones de cooperación	• Muy importante. • Permite alinear trayectorias educativas con las transformaciones del mercado laboral.
• Educación técnico-profesional de nivel superior • Expansión, actualización y articulación con el sistema universitario	• Ministros, exministros, organismos internacionales	• Muy importante. • Responde a las transiciones digital y ecológica. Prioriza formaciones cortas con fuerte inserción laboral.
• Alianzas con proveedores privados • Diseño conjunto de programas innovadores • Supervisión estatal de calidad y acreditación	• Autoridades universitarias	• Importante. • Canalizar el crecimiento de la educación a distancia dentro de marcos regulados.
• Estudiantes no tradicionales • Reconocimiento de sus necesidades • Inclusión territorial mediante polos descentralizados	• Expertos y actores territoriales	• Accesorio. • Requiere estudios de composición estudiantil y guías de buenas prácticas.
• Sistemas Nacionales de Crédito Académico y “pasarelas”	• Ministros y viceministros de educación superior	• Accesorio. • Complementa la articulación con la formación técnica. Favorece movilidad y flexibilidad curricular.

Temáticas identificadas	Instituciones y actores consultados	Nivel de relevancia y principales proposiciones
• Registro Único del Estudiantes	• Ministros, viceministros y expertos	• Accesorio. • Herramienta para planificación, seguimiento de trayectorias y gobernanza participativa.
• Bancos de experiencias universidad-sector productivo	• Ministros de educación	• Accesorio. • Facilitan aprendizajes institucionales para vinculación y desarrollo regional.
• Censo de egresados	• Ministros de educación	• Accesorio.
• Base de datos profesionales graduados por especialidad		• Apoya la planificación estratégica de la oferta formativa/
• Sistemas regionales de calidad y acreditación (ALC y global)	• Exministros y responsables universitarios	• Accesorio. • Fortalece marcos comunes de referencia para el aseguramiento de la calidad en la región.

Fuente: Elaboración propia.

Este mapeo de propuestas ofrece una base útil para orientar las políticas públicas en ES y fortalecer la gobernanza universitaria, en sintonía con el consenso creciente observado en estudios recientes ([Moreno, 2024](#); [Reyes, 2025](#)).

1. Visión estratégica del Estado y gobernanza anticipatoria

Se requiere adoptar una visión estratégica del Estado que priorice la calidad y pertinencia de la oferta formativa, fortalezca infraestructuras físicas y digitales, y articule la ES con objetivos de desarrollo regional y nacional. Esto implica establecer *espacios de concertación entre gobiernos, universidades, el sector productivo y la sociedad civil*, bajo modelos de gobernanza multinivel. De hecho, estudios recientes que han examinado los modelos de gobernanza en educación superior en 146 países, muestran la diversidad y evolución de sus estructuras institucionales ([Pedró, 2024](#)).

Una coordinación efectiva entre los ministerios de educación, economía y desarrollo productivo, idealmente en instancias interministeriales permanentes, es clave para consolidar políticas sostenidas en el tiempo, con base en un pacto nacional que respalde reformas estructurales.

2. Formación docente como política de Estado

El *replanteamiento de la formación docente* debe asumirse como prioridad estratégica y política de Estado. Revalorizar la profesión exige condiciones laborales dignas, formación continua de calidad e incentivos adecuados.

En la región latinoamericana y caribeña las universidades pedagógicas suelen centrarse casi exclusivamente en la formación, mientras que la investigación sobre formación docente se concentra en otras instituciones, frecuentemente también de educación superior, que suelen tener un impacto limitado sobre los programas formativos. Por consiguiente, se requiere *superar la fragmen-*

tación entre instituciones formadoras e investigadoras, e integrar enfoques pedagógicos que permitan incorporar herramientas digitales de manera crítica e innovadora en todos los niveles educativos. Esta integración debe enriquecer la planificación didáctica mediante metodologías innovadoras, ejemplos contextualizados y propuestas que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje.

3. Cooperación territorial y alianzas institucionales

Las universidades deben promover consorcios estratégicos basados en sus capacidades y vocaciones, que ofrezcan trayectorias educativas más flexibles y adaptadas a los perfiles profesionales emergentes. *Este enfoque resulta especialmente pertinente en el ámbito regional o local, en respuesta a las necesidades de los territorios y sus matrices productivas.*

Este enfoque implica una redefinición positiva y constructiva de la relación entre el Estado y las universidades, basada en la corresponsabilidad y la cooperación para el desarrollo.⁵

4. Orientación vocacional y formación técnico-profesional

Es fundamental fortalecer la orientación vocacional en los últimos años de secundaria, en articulación con una estrategia más amplia de expansión y actualización de la educación técnico-profesional.

Se trata de fortalecer un proceso que ya está en marcha y que cuenta con un consenso creciente: la promoción de formaciones cortas para técnicos superiores y especializados, así como la reorientación contextualizada de las carreras, ajustándolas a las necesidades reales del entorno productivo y a las transformaciones del mercado laboral, especialmente en torno a las transiciones digital y ecológica.

Frente a los profundos cambios tecnológicos, medioambientales y laborales que redefinen el escenario actual, se requieren políticas públicas sólidas, contextualizadas y estratégicas que impulsen el desarrollo científico y tecnológico y fortalezcan la articulación de la educación superior con los procesos económicos, sociales y productivos.

En este marco es fundamental impulsar experiencias piloto y proyectos innovadores que traduzcan en la práctica las prioridades y recomendaciones identificadas en este estudio.

7. Agradecimientos

Agradecemos al Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP-UNESCO) por el apoyo brindado para la realización de este trabajo. También agradecemos a Teodoro Arévalo que se ha desempeñado como asistente de investigación, en especial en el registro y síntesis de las entrevistas realizadas y a Graciela Pérez Núñez, Oficial Ejecutiva, IIEP-UNESCO, por sus observaciones y comentarios.

⁵ Estas orientaciones, de importancia crucial, tienden a afirmarse en la región latinoamericana y caribeña (Universidad de Colima, 2025).

Referencias

- Algan, Y. (Coord). (2021). *Quels professeurs au XXI^e siècle ? – Rapport de Synthèse*, Paris, France, Ministère de l'éducation nationale - Conseil scientifique de l'éducation nationale (CSEN). <https://go.oei.int/38pssb6v>
- Amemado, D. (2020). *The role of artificial intelligence in e-learning in HE*, University World News – The Global Window of Higher Education.
- Benavides, M., Puch M. A. y Saldarriaga, A. (2023). La emergencia de la educación virtual en el medio universitario durante la pandemia del COVID-19 en el Perú: antecedentes, consecuencias, respuestas y desafíos, en: Quenan, C. & Remond, E. (Coords.) (2023). *Éducation, numérique, cohésion sociale et politiques publiques : regards croisés Europe/Amérique latine-Caraïbes*, Paris, France: Éditions Institut des Amériques - Fondation EULAC -AFD.
- Blanquer, J. M. (2014). La situación de la educación superior en América Latina: entre democracia y globalización, in Quenan, Carlos y Velut Sébastien, *Los desafíos del desarrollo en América Latina – Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, en: A Savoir, 24, Paris, France: Institut des Amériques – Agence Française de Développement. <https://go.oei.int/cwu1sx91>
- Bussi, M y Messin, J. (Eds.) (2020). *La crisis de la desigualdad – América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casanueva, H. y Marcelino, L. (Eds.) (2021). *Integración Académica Eurolatinoamericana, Hacia la construcción de un Espacio Común Eurolatinoamericano y Caribeño de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*, Loja-Ecuador: EDILOJA.
- CAPPES (2022). *El futuro de la educación universistaria a distancia en el Perú: retos y posibilidades*. Centro para el Análisis de Políticas Públicas de Educación Superior, Lima: UNIR. <https://go.oei.int/erfqgecf>
- CEPAL (2024). *CEPAL participa en la Cumbre Ministerial Latinoamericana y del Caribe por la Inteligencia Artificial*. Nota Informativa 2/09/2024. Cepal - Naciones Unidas. <https://go.oei.int/yfolf0tf>
- Cobo, C., Molina, E. Pineda, J. y Rovner H. (2024). *Revolución de la IA en la Educación: Lo Que Hay Que Saber (Spanish)*. Digital Innovations in Education Washington, D.C. : World Bank Group. <https://go.oei.int/ynkrokd2>
- FAP ALC-UE (2025). *Declaración de la VI Cumbre Académica*. Foro Académico Permanente ALC-UE ALC-UE. <https://go.oei.int/nslwi3rv>
- Galán-Muros, V. y Pedró, F. (2022). *Cooperación Internacional para fortalecer sinergias*, WHEC2022 Documento de referencia, Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, Barcelona. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389899_spa
- Gates, B. (2024). Can online classes change the game for same students? *Breaking New Ground*, GatesNotes. <https://go.oei.int/ynnzcuk7>
- Gacel-Ávila, J. (2022). Internacionalización inclusiva en América Latina y el Caribe. Desafíos y factibilidad, *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 34 (1), 401-421. <https://go.oei.int/n3l44du5>
- Gazzola, A. L. (2023). Retos de la educación en América Latina y el Caribe, en: Quenan, C. & Remond, E. (Coords.) (2023), *Éducation, numérique, cohésion sociale et politiques publiques : regards croisés Europe/Amérique latine-Caraïbes*, Paris, France: Éditions de l'Institut des Amériques - Fondation EULAC -AFD.
- León, F. y Cherbowski, A., (2020). *Leadership responses to COVID-19, A Global Survey of College and University Leadership*. A report by International Association of University Presidents & Santander Universities. <https://go.oei.int/xl7sxqcl>
- Mammarella, E. J., Luce, M. B., Ogaz, M. A., & Takayanagui, A. D. (2024). *CRES+5, Eje 1: La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe*, Brasil. <https://go.oei.int/taltgxkk>
- MEC. (2025). Ordenanza n.º 506/2025, que regula el Decreto n.º 12.456/2025. *Diário Oficial da União*. Ministerio da Educação, Brasil. <https://go.oei.int/hutdrevw>

- Molina, E.y Medina, E. (2025). *Revolución de la IA en Educación Superior. Lo que hay que saber*, Digital Innovations in Education Brief N°4, Washington D.C: World Bank Group. <https://go.oei.int/fekivwtm>
- Moreno, C.I. (2024). Editorial. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 36(1), 12-14
- Mungaray, A. (2001). Higher Education and the Professional Job Market. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 3(1), 54 - 66. <https://www.redalyc.org/pdf/155/15503104.pdf>
- Mwiria, K., (2022). *Gouvernance dans l'enseignement supérieur*. Article commandé à l'occasion de la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur du 18 au 20 mai 2022, UNESCO.
- OEI (2024). Panorama de la educación superior en Iberoamerica a través de los indicadores de la Red INDICES. Relevamiento 2023, en: *Papeles del Observatorio* N°27, mayo. <https://go.oei.int/bt135e4n>
- Pedró, F. (2024). Prólogo al Dossier «Gobernanza, gobierno y gestión de la educación superior», *Revista Educación Superior y Sociedad*, 36, 1, 9-10. <https://iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3>
- Quenan, C. y Remond, E. (Coords.) (2023). *Education, numérique, cohésion sociale et politiques publiques: regards croisés Europe/Amérique latine-Caraïbes*, Paris, France: Éditions de l'Institut des Amériques - Fondation EULAC, AFD. <https://go.oei.int/4dybvcmq>
- Quenan, C. (2024). *Contribuyendo al progreso de la educación superior en un mundo de transformaciones disruptivas*. Políticas públicas en Educación Superior en América Latina y el Caribe: Estrategia y propuestas del IIPE , Paris, France: *Documento interno IIEP-UNESCO*
- Reyes, J. (2025). Gobernanza universitaria en América Latina: una revisión sistemática de los modelos existentes». *South Florida Journal of Development*, Miami, 6(6), 1-12. <https://go.oei.int/jcxy5lvz>
- Rivas, A. (2023). Los cuatros desafíos educativos de la inteligencia artificial, en: *Dossier. Inteligencia Artificial*, (pp. 31-37). OEI – UNESCO. <https://go.oei.int/bc2hnnu4>
- Saforcada, F. (Dir) (2019). *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina*, Instituto de Estudios y Capacitación – CONADU. <https://go.oei.int/mfwy4gfl>
- Salmi, J. (2024), The Challenge of Improving Higher Education in Latin America: Obstacles, Reforms and Pathways to Academic Excellence and Effective Governance. *Foro*, 8,(1). <https://go.oei.int/clgaoaka>
- Shattock, M., Horvath, A. & Enders, J. (2025). *The governance of European Higher Education. Convergence or divergence?*. Reino Unido: Bloomsbury Publishing.
- Tadesse, S., & Muluye, W. (2020). The impact of COVID-19 pandemic on education system in developing countries: a review. *Open Journal of Social Sciences*, 8(10), 159-170. <https://doi.org/10.4236/jss.2020.810011>
- TerraAcademia, Transformons les métiers et les compétences pour résussir la transformation écologique, Paris. <https://terra-academia.org/>
- UNESCO – CEPAL – UNICEF (2022), *La encrucijda de la educación en América Latina y el Caribe*, Informe Regional de Monitorio ODS4-Educación 2030. <https://go.oei.int/jlwz61c5>
- UNESCO (2022). *Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior*. Hoja de ruta propuesta para la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior WHEC2022. Documento de trabajo https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389912_spa
- Universidad de Colima (2025). Transformar a México desde las universidades: Ricardo Villanueva. *El Comentario*. Dirección General de Prensa de la <https://go.oei.int/saprnzju>
- Van de Werfhorst, H., Kessenich, E. & Geven, S. (2022), *The digital divide in online education. Inequality in digital readiness of students and schools*, Computers and Education Open, 3.
- World Economic Forum (2025). *Future of Jobs Report*, 2025. <https://l1nq.com/D14kl>

Anexo 1. Actores relevantes entrevistados

Nombre	Cargo e Institución
Alvarado, Carlos	Secretario General, Consejo Superior Universitario Centroamericano - CSUCA
Blanquer, Jean-Michel	Exministro de Educación de Francia
Bonilla, Adrian	Exministro de Educación Superior de Ecuador y exdirector Ejecutivo de la Fundación EU-LAC
Bo, Martina	Erasmus Student Network
Capilla, Ana	Directora de Educación Superior, Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia la cultura
Casanueva, Héctor	Universidad de Alcalá, Foro Académico permanente América Latina y el Caribe - Unión Europea
Díaz, Bibiam	Especialista Senior, Gerencia de Desarrollo Social y Humano, Banco de Desarrollo de América Latina, CAF
Escalante, Roberto	Secretario General de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUALC)
García Fermín, Franklin	Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de República Dominicana
Juri, Hugo	Exministro de Educación de la República Argentina, exrector de la Universidad Nacional de Córdoba
Llambi, Cecilia	Ejecutiva Principal, Gerencia de Desarrollo Social y Humano, Banco de Desarrollo de América Latina, CAF
Mora, Federico	Exviceministro de Educación superior de Paraguay
Mora Escalante, Sonia Marta	Exministra de Educación pública de Costa Rica
Moreno, Calos Iván	Exdirector General de la Universidad Virtual, Universidad de Guadalajara; Director General de Educación Superior Universitaria e Intercultural, Secretaria de Educación de México
Moreno Farfán, Daniela	SDG4 Youth and Student Network - UNESCO
Mori, Jorge	Exdirector General de Educación Superior Universitaria, Ministerio de Education del Perú; Director Ejecutivo del Centro para el análisis de Políticas Públicas de Educación Superior, CAPPES
Orellana, Víctor	Subsecretario de Educación Superior de Chile
Pedró, Francesc	Director Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe - IESALC
Percastre, Salvador	Director del Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa - UNESCO
Pires de Carvalho, Denise	Exviceministra de Educación Superior de Brasil ; presidenta de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
Rodríguez, Alfred	Empresario, expresidente de la Cámara Franco-Mexicana de Comercio
Rodrigues Marcelino, Luciano	Secretario General Ejecutivo, Rectoral Board, Brasil
Salmi, Jamil	Excoordinador de Educación Terciaria, Banco Mundial; Consultor internacional
Sponda, Daniel	Secretario de Educación de Honduras

Se pidió a los entrevistados abordar las tres dimensiones principales planteando libremente sus ejes prioritarios, con repreguntas orientadas a precisar los temas seleccionados. Presentamos a continuación un ejemplo del resultado obtenido.

Anexo 2. Tipo de entrevista realizada

Problemas / Desafíos	Enfoque estratégico	Propuestas / Programas
• Los sistemas educativos en general y de ES en particular, son muy lentos en su adaptación a las tendencias de la sociedad. • La revolución tecnológica y la transición ecológica constituyen el principal desafío de la ES y exigen una adaptación del tipo de formación y de oferta académica en carreras e investigación que las universidades deben realizar para “enganchar” con la transición digital. • Adaptación del currículo y las metodologías de las carreras que se están ofreciendo, con formaciones cortas, EFTP... con definición de las que se van a ofrecer y eventual supresión de las que se deberían dejar de ofrecerse.	• Alineamiento entre el sector educativo y de educación superior con las tendencias, desafíos globales y las amenazas estratégicas y existenciales para la humanidad. • Tener en consideración el fenómeno de los grandes proveedores corporativos ya que el reconocimiento de sus certificaciones pasa más por voluntad de la industria que por agencias de certificación de la calidad. • La formación memorística ya no tiene lugar en este escenario, ergo se necesita el desarrollo del pensamiento complejo, crítico y de las habilidades llamadas blandas.	• Las universidades deben impulsar mecanismos y redes de concertación entre el sector público la sociedad civil, el mundo académico y el sector productivo – empresarial, en el marco de una gobernanza anticipatoria. • Actualizar la formación de los docentes, en especial en IA • Redefinir la oferta y acortar la duración de las carreras. • Las universidades deben incorporar asignaturas de prospectiva estratégica para desarrollar la capacidad de anticipación a escenarios sobre disciplinas concretas en sus carreras. • A través de la investigación, las universidades deben proporcionar al Estado, dentro del esquema cuadripartito, las orientaciones para la generación de políticas públicas con el fin de concebir una debida regulación del desarrollo y aplicación de la IA en todos los aspectos de la sociedad.

Cómo citar en APA:

Quenan, C. (2025). ¿Cómo mejorar las políticas públicas en educación superior en América Latina y el Caribe? Un análisis considerando el punto de vista de los actores. *Revista Iberoamericana de Educación*, 99(1), 15-31. <https://doi.org/10.35362/rie9917026>