

Reunião de acompanhamento da Conferência Regional de Educação Superior (CRES+5), Brasília, Brasil, 13 a 15 de março 2024

Regional Conference on Higher Education (CRES+5) follow-up meeting, Brasília, Brazil, March 13-15, 2024

Reunião de acompanhamento da Conferência Regional de Educação Superior (CRES+5), Brasília - Brasil, 13 a 15 março 2024

CRES+5

Conferência Regional de Educação Superior

BRASÍLIA 13 a 15 de março
BRASIL 2024

DOCUMENTO BASE (BORRADOR)

EJE 10 - FINANCIAMIENTO, GOBERNANZA Y EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA

Consultores Grupo de Trabajo Eje 10 - Financiamiento, gobernanza y evolución de la demanda

- Jorge Calzoni
- Pablo Beltrán Ayala
- Rodrigo Arim
- Franco Bertolacci

Índice

1. Introducción: Gobernanza y financiamiento en la declaración de la CRES 2018	2
2. Algunos elementos para el diagnóstico sobre situación del financiamiento de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: evolución reciente y nuevos desafíos.....	5
3. Algunos elementos para el diagnóstico sobre la Gobernanza de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: evolución reciente y nuevos desafíos.....	13
4. Riesgos y Desafíos del Financiamiento de la Educación Superior hacia el 2028	15
5. Riesgos y Desafíos de la Gobernanza de la ES hacia el 2028	17
6. Referencias.....	21

1. Introducción: Gobernanza y financiamiento en la declaración de la CRES 2018

La Conferencia Regional de Educación Superior 2018, como ha sido habitual en América Latina y el Caribe, fue un hito relevante para la construcción de las agendas de política vinculadas a la educación superior desde una perspectiva regional, reconociendo las diversidades y heterogeneidades propias de nuestras sociedades y sistemas educativos y, simultáneamente, estableciendo marcos normativos comunes como guía de las políticas.

Las declaraciones de las CRES constituyen marcos relevantes que han incidido, con distinto nivel de profundidad según los países, en la determinación de las estrategias y opciones de políticas (Ordorika y Rodríguez-Gómez 2018; Ravelli 2018). En ese sentido, la parquedad de las referencias a financiamiento y gobernanza – temas del presente documento - presentes en la declaración final no deben confundirse con la ausencia de lineamientos en esta materia.

En la declaración de la CRES, se identifican cuatro conceptos normativos explícitos que enmarcan la discusión sobre financiamiento y dos conceptos sobre gobernanza.

En primer lugar, en la CRES 2018 se expresa la necesidad de que los Estados asuman su responsabilidad como garantes de la expansión de la educación superior de calidad y el desarrollo de sistemas de ciencia, tecnología y creación cultural vigorosos; responsabilidad que debe expresarse en compromisos verificables de expansión de la inversión pública en las universidades.

En segundo lugar, la declaración incorpora un horizonte propositivo hacia la gratuidad, entendida como ausencia de arancelamiento abonado por los estudiantes, y el diseño de sistemas de becas robustos que aseguren el derecho a la educación superior de los sectores más vulnerables (*“La educación superior pública debe ser gratuita, y para ser completa, debe ir acompañada de sistemas de becas para estudiantes de bajos recursos y provenientes de poblaciones marginadas.”*). Es decir, se observa una opción de política asociada a sostener la expansión de la ES sobre plataformas de recursos que no descansen en el esfuerzo presente y futuro de los estudiantes y sus familias de pertenencia.¹

¹ Si bien dispersas, las referencias a la gratuidad – sin una aclaración expresa a qué se entiende por dicho término – se encuentran en varias partes de la declaración. Otro ejemplo es la siguiente cita, donde la universalización de la Educación Superior – objetivo explícito en la declaración – de ser conducida a través de mecanismos que aseguren la ausencia de arancelamiento. *“Es necesario incluir como meta estratégica en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda de Desarrollo una cobertura universal en educación superior. Para ello se requiere una vigorosa política de ampliación de la propuesta pública de educación superior gratuita”*

En tercer lugar, se expresa que no es admisible el financiamiento público de instituciones privadas con fines de lucro, realizando una fuerte distinción entre las instituciones de ES que operan en el ámbito privado con y sin fines de lucro.

En cuarto lugar, aparece una referencia débil al papel de las políticas públicas como soporte financiero y conceptual de los necesarios procesos de internacionalización que las universidades e instituciones de educación superior deben procesar.

Con respecto a la gobernanza de los sistemas y las instituciones, la declaración combina dos principios, sin discutir el vínculo entre los mismos, que no están exentos de tensiones.

Por un lado, reivindica el valor de la autonomía y el gobierno colectivo de la institución de educación superior como entidad singular (*“Reivindicamos la autonomía que permite a las instituciones de educación superior (IES) ejercer su papel crítico y propositivo frente a la sociedad sin que existan límites impuestos por los gobiernos, las creencias religiosas, el mercado o los intereses particulares”*). Esta autonomía no se confunde ni con autarquía ni con independencia o prescindencia de la sociedad de pertenencia y que las mantiene, sino como un requisito para preservar a la vida universitaria de las presiones y capturas provenientes de otros ámbitos como los poderes económicos, políticos, religiosos, etc. De hecho, se reivindica un tipo de autonomía conectada, que presupone la rendición de cuentas permanente. Por otro lado, también se exige al Estado contar con mecanismos de acreditación y evaluación del sistema como un todo con la finalidad de asegurar la universalización del acceso y permanencia en una educación superior con estándares de calidad reconocibles, pese a lo cual no se menciona como objetivo explícito atender los problemas severos de estratificación que la expansión de la Educación Superior ha tenido en la región (*“Es imprescindible que los Estados asuman el compromiso irrenunciable de regular y evaluar a las instituciones y carreras, de gestión pública y privada, cualquiera sea la modalidad, para hacer efectivo el acceso universal, la permanencia y el egreso de la educación superior, atendiendo a una formación de calidad con inclusión y pertinencia local y regional”*).

La convocatoria del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, a una reunión de seguimiento a cinco años de la Tercera Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2018), con el propósito de promover un proceso participativo que permita destacar los avances realizados, así como los desafíos aún pendientes y las problemáticas emergentes —en particular tras la crisis provocada por la pandemia— habrá de realizarse en un escenario regional particularmente complejo. Conviene destacar, en cualquier caso, que, en esa perspectiva, resultan de singular importancia las consideraciones contenidas en la Hoja de Ruta para

la Educación Superior propuesta por la UNESCO, resultado de la Tercera Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES),² así como las contribuciones que, desde la región, se hicieron llegar a esta conferencia global.

Los desafíos de la Educación Superior y de los Sistemas Universitarios no ha dejado de crecer en los últimos años. Analizar y revalorizar los principios normativos que se expresaron en el 2018 es una obligación intelectual y política en todas las dimensiones constituyentes de la Educación Superior. Los Sistemas de Educación Superior no sólo se han expandido cuantitativa y cualitativamente, alcanzado a más estudiantes y más diversos. También se ha transformado el contexto social y político que habitan.

En los últimos quince años, los intensos debates que se vienen desarrollando respecto de la Educación Superior (ES), han tenido como núcleo central un compromiso y una perspectiva que compartimos con la UNESCO, esto es la de considerarla *un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado*. Aquella Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, firmada en Cartagena de Indias (2008), destaca fuertemente la necesidad de avanzar hacia la constitución de una sociedad más justa y solidaria con la ES jugando un papel trascendental para alcanzar esos objetivos de carácter universal.

Sin embargo, aquellos años virtuosos y los avances que en términos de democratización y ampliación de derechos experimentaron nuestros países, se ven ahora ante una nueva encrucijada. En efecto, la crisis económica prolongada que padecen algunos países (Argentina, Venezuela, etc.), ciclos políticos espasmódicos que presionan a la ES e incluso cuestionan su esencia democrática y su autonomía (Brasil bajo Bolsonaro), crisis de gobernabilidad que restan horizontes de planificación a la ES (por ejemplo, Perú), el advenimiento de nuevas administraciones gubernamentales que expresan animadversión y, en ocasiones, prejuicios con las instituciones de ES (por ejemplo, Argentina con anuncios de severos recortes en el gasto público y una visión contrapuesta acerca de los pilares sobre los que se han venido forjando las políticas públicas y de inversión en ES), la inestabilidad política asociada a escenarios de violencia endémica, etc. encienden alarmas que no podemos desoír, puesto que comprometen los objetivos de desarrollo que nos hemos planteado (y, por ende, las obligaciones asumidas), lo que nos exige una reflexión y, muy especialmente, la definición de nuevos acuerdos para sostener aquello que hemos considerado prioritario.

Esto implica intercambiar sobre la vigencia de lo dicho hace 6 años atrás y aportar nuevos elementos que densifiquen la agenda de política en pos del objetivo de democratizar el conocimiento avanzado y el acceso a la

² 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, 18-20 mayo.

cultura en nuestras sociedades, requisito imprescindible para el bienestar colectivo. En los apartados siguientes se pretende identificar continuidades, ausencias, novedades e innovaciones que las políticas vinculadas a la Educación Superior deberían considerar en las dimensiones de su Financiamiento y Gobernanza.

2. Algunos elementos para el diagnóstico sobre situación del financiamiento de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: evolución reciente y nuevos desafíos

En este siglo XXI hay un rasgo central de la dinámica de la ES que no se puede soslayar al hablar de los problemas de financiamiento. El acceso a la ES superior constituye hoy un factor clave que explica desempeños diferenciales en el acceso al bienestar a lo largo de la trayectoria vital de las personas. Se ha transformado, en muchos sentidos, en una condición necesaria la movilidad social y la calidad de la existencia en un mundo donde las tecnologías y la globalización provocan cambios disruptivos y continuos en los mercados de trabajo. Angus Deaton, premio Nobel de Economía en 2015, lo expresa con singular claridad y simpleza:

“A principios del siglo XX, la principal distinción educativa era entre egresados y no egresados de secundaria, hoy en día cuando el nivel promedio de educación es mucho más alto, esa distinción es entre quienes tienen y quienes no tienen un nivel de educación universitaria” - Angus Deaton, El Gran Escape (2015)

En ausencia de otros mecanismos que alimenten la esperanza de una vida mejor, no es de extrañar que el esfuerzo de las familias y los jóvenes se concentre cada vez más en asegurar el acceso a la ES. Como lo señala Marginson (2016) la expansión de los sistemas de educación superior ha llevado a la emergencia de lo que llama Sistemas de Alta Participación.

Este acelerado crecimiento de los sistemas de ES tiene como principal explicación la demanda creciente de las familias, que debe ser convalidado por las políticas públicas vía la ampliación de las plataformas institucionales de acceso al sistema (Marginson, 2016), pero también hay otros determinantes que se complementan al impulso de las expectativas familiares en nuestra región. A título de ejemplo: los cambios demográficos, que sugieren un desplazamiento de la demanda hacia la educación terciaria; las políticas públicas destinadas a reducir las barreras financieras que limitaban el acceso de los sectores de menores ingresos a la educación superior, mediante mecanismos tales como la existencia de educación gratuita o significativamente subsidiada, créditos con aval o subsidio del estado, becas asignadas con criterios meritocráticos o de equidad, y recursos para gastos no arancelarios, tales como alimentación, alojamiento o transporte, los que han permitido ampliar en un promedio de 60 % el acceso de estudiantes de los dos primeros quintiles en la región; la existencia de una clase media emergente, que busca consolidar su status social mediante una mejora en su nivel educacional; y finalmente, por

el significativo incremento de la matrícula femenina que alcanza, en todos los países, a cifras iguales o superiores al 50 %.(Lemaitre María José, 2018).

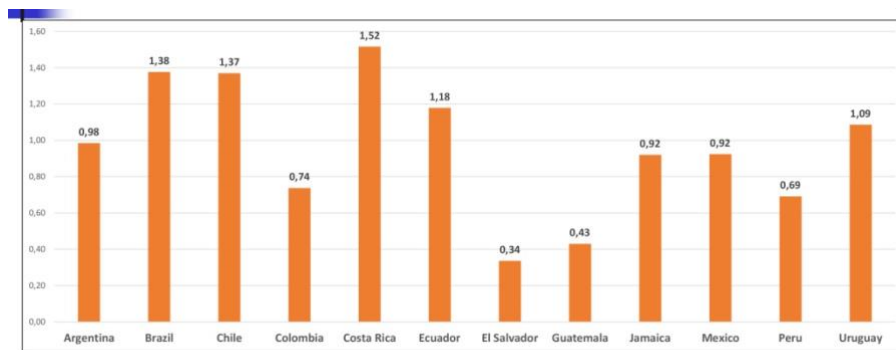
De esta manera, uno de los rasgos más característicos de las sociedades contemporáneas es la rápida expansión de la matrícula de las instituciones de ES. La generalización de este nivel educativo a escala global es una realidad tangible. Algunas estadísticas son relevadoras. Para el promedio de los países que integran la OCDE, un 48% de las personas entre 25 y 34 años cuentan con una titulación proveniente de instituciones de educación terciaria o superior en el año 2021; mientras que en el 2000 sólo alcanzaba este nivel de formación un 27% (OECD, 2022) y se estima que hacia fines de esta década del siglo XXI la mitad de los jóvenes a escala planetaria ingresarán a la ES terciaria y el 50% de ellos obtendrá un grado universitario (Marginson, Callender y Locke 2020).

América Latina y el Caribe es de las regiones del mundo donde la aceleración del crecimiento de la matrícula de la ES es más notoria. Entre el año 2000 y el 2020 la Tasa Bruta de Matriculación Superior pasó de 23,1 % a 54,1 %, lo que ubica a la región como la segunda más dinámica, después de Asia Oriental y Sudoriental (UNICEF-UNESCO-CEPAL 2022). En 2015, la matrícula en educación terciaria de ALC era casi de 24 millones de estudiantes. (López Segrera, 2016).

Tomás Piketty (2020) señala un contraste político inexorable, en esta era de fuerte expansión de la ES y de la centralidad de la ES como instrumento principal para acceder a una vida digna. En tiempos en que se habla de la economía del conocimiento, de la importancia de la innovación y que se observa un crecimiento sostenido de la proporción de jóvenes que acceden a la educación superior la inversión pública en educación superior y universidad, a escala global, se ha estancado con respecto a otras erogaciones del Estado. Esta es una de las grandes tensiones que existen, también, en nuestra región y sus implicancias sobre la cohesión social y la igualdad son, sin duda, relevantes (Cabrera y Arim, 2023).

Justo cuando el acceso a la ES se democratiza, el esfuerzo de las políticas públicas en términos de financiamiento se debilita. Este contexto basta para justificar la necesidad de expandir el esfuerzo fiscal por parte de los Estados, como se lo expresa la declaración de la CRES 2018. Entre el año 2000 y el año en que se realizó la Conferencia Regional, las noticias fueron relativamente halagüeñas. Con diferencias, la mayor parte de los países incrementaron su inversión en ES. Sin embargo, a partir de 2018 la evolución de los presupuestos públicos destinados a la ES y I+D muestra un patrón distinto. Para la mayoría de los países, se expande la matrícula y se prioriza discursivamente el sector de Ciencia y Tecnología (Arim,2023) pero los presupuestos públicos no muestran cambios relevantes o , incluso, retroceden. La postura de la CRES 2018, en el plano de mejorar la

inversión pública en ES, muestra una perseverante vigencia: si bien desde comienzos del siglo XXI hasta el 2018 la inversión en ES ha aumentado en casi todos los países de la región, la evolución reciente muestra un estancamiento o incluso retroceso en los niveles de inversión, que ubican América Latina y el Caribe en un nivel de gasto en ES como porcentaje del PIB menor a otras regiones del mundo. Hay excepciones, como Chile, que ha superado el 1.2% de inversión pública en ES luego de la reforma impulsada bajo la administración Bachelet.³



Fuente: UNESCO UIS statistics

En términos más generales, es relevante observar los datos relevados por UNESCO (Fanelli, 2022) sobre los niveles de inversión, analizados doce países de América Latina y el Caribe, para sopesar los niveles de inversión en ES en términos de PBI⁴

Para el periodo analizado, apenas cinco (5) países destinan algo más del uno por ciento de su PBI a la ES: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Argentina, que en 2022 alcanzó ese porcentaje, ve comprometida la posibilidad de sostener esos niveles de inversión, necesitando aumentar ese porcentaje para recuperar la dinámica virtuosa que registraba hasta 2015.

No obstante, el financiamiento de la educación superior en América Latina ha sido un tema crítico debido a la diversidad económica y social de la región, por lo tanto es importante considerar algunos aspectos como la dependencia de fondos públicos, la búsqueda de fuentes alternativas y los desafíos de la equidad.

Es necesario notar los desafíos y contradicciones que implica la presencia de modelos de financiamiento marcadamente distintos, incluso contrapuestos. En muchos casos, el financiamiento público directo constituye el principal soporte financiero de las instituciones de ES (Argentina, México, Uruguay), mientras que en otros países el financiamiento privado, incluso de instituciones públicas, constituye una porción significativa de sus recursos

³ Intervención del representante del Ministerio de Educación de Chile en el webinar sobre financiamiento.

⁴ Fanelli, 2022, *ob. cit.*

(Chile, Colombia). En Brasil, convive un sector público gratuito – integrado por las universidades más prestigiosas – con mecanismos de accesos restrictivos, junto con un sector privado, incluso con fines de lucro, que se financia a través de transferencias del estado instrumentadas vía distintos mecanismos de subsidio a la demanda. Esto arroja desafíos y realidades diversas, que deben ser consideradas para analizar estrategias posibles de financiamiento sustentable. Cada uno de estos modelos presenta problemas y desafíos. Aquellos que descansan en transferencias directas del los estados, cuentan con presupuestos más certeros, pero están sujetos a los ciclos fiscales a través de vínculos más rígidos. Por su parte, el financiamiento público vía subsidio de la demanda o directo del sector privado (arancelamiento) acota la capacidad de planificación y toma de decisiones de las instituciones y condiciona su desarrollo institucional en tanto obliga privilegiar líneas de expansión de la oferta educativa asociados a la percepción de mayores ingresos (que no reflejan necesariamente su valor social) y restringen la capacidad de consolidar áreas de investigación estables. A esta dificultad, se le suma el peso creciente de mecanismos de financiamientos contingentes – proyectos de investigación, centros específicos, inversiones concretas – que acotan el espectro de posibilidades de desarrollo.

Estos modelos de financiamiento vigentes en distintos países también tienen implicancias diferenciales en términos de equidad y justicia, en tanto afecta en forma diferencial la capacidad de acceso, permanencia y el flujo de ingresos contemporáneo y futuro de los estudiantes. Por ejemplo, países donde conviven sistemas gratuitos con acceso estratificado y sistemas privados subsidiados que implica el endeudamiento de los estudiantes conllevan una inequidad intertemporal relevante. Los esquemas de acceso libre están sujetos a problemas de estratificación previa, asociados a la no culminación de los ciclos educativos previos, pero sostienen el derecho al acceso sin costos diferenciados. Es de hacer notar que existen escasos estudios explícitos sobre el impacto de la expansión de la ES sobre la desigualdad de ingresos según los esquemas de financiamiento y acceso vigentes en distintos países. Es una materia pendiente de investigación.

La pandemia puso en evidencia algunas dimensiones del financiamiento, no contemplada o contemplada parcialmente en la declaración de la CRES 2018: su sustentabilidad, previsibilidad y equidad. Tan relevante como el volumen de recursos invertidos es la necesidad de evitar su comportamiento cíclico, por momentos espasmódicos. La ES y la creación de conocimiento son actividades humanas y sociales cuyos frutos se recogen en el mediano y largo plazo. Requieren inversiones cuantiosas, pero también sostenidas. Variaciones en los recursos disponibles discontinúan programas de investigación o no permiten sostener nuevas ofertas educativas, provocando pérdidas irreversibles. La pandemia desnudó debilidades y fortalezas. En muchos casos, institutos y universidades que no contaban con presupuestos basales importantes (o que su estructura de financiamiento

descasaba de manera relevante en ingresos por arancelamiento) tuvieron que recurrir a las políticas públicas para subsistir, a veces bajo esquemas dramáticos. En otros casos, la rigidez de presupuesto basal no permitió ajustes en las pautas de financiamiento que requería la virtualidad y la adopción de estrategias de trabajo no presenciales. En todos los casos, la crisis sanitaria tensionó los recursos. Quizás la primera lección es que los esquemas más asociados al mercado debieron recurrir a lo público para subsistir, pero también es cierto que las propias rigideces de la gobernabilidad - interna y externa, producto de normas de ejecución de presupuestal disfuncionales - ocasionaron problemas relevantes a muchas instituciones sostenidas en financiamiento directo. No fue un problema exclusivo de América Latina y el Caribe, pero sus lecciones ponen de relieve aspectos poco resaltados en la propia declaración de la CRES 2018.

También la desigualdad se puso en evidencia: acceso a conectividad, capacidades tecnológicas diferenciales (de las universidades y de los estudiantes), distancia, aislamiento, contextos familiares y habitacionales donde se desarrollaron los procesos de aprendizaje. Las políticas públicas y sus recursos asociados no respondieron de igual manera entre los países. En muchos sentidos, las desigualdades se hicieron más evidentes.

¿Qué enfoques complementarios o alternativas de política podrían explorarse para la ES en nuestra región?

Algunas posibles alternativas se mencionaron en los webinars organizados como mecanismos de consulta.

De acuerdo a la información proporcionada por el profesor Hugo Andrade, rector de la Universidad Nacional de Moreno, en la webinar Logros y Desafíos del financiamiento de la Educación Superior, en Argentina el Estado asume la mayor parte de la financiación de la educación superior, sin embargo preocupa que, a pesar de un aumento en la demanda de educación superior, el aporte del Estado no ha crecido en consonancia. El profesor Andrade reflexiona sobre el financiamiento de la educación superior en Argentina, pero es una tendencia que se repite en la mayoría de países de América Latina y el Caribe. Destaca la importancia de considerar las necesidades específicas de cada institución y la limitación del modelo actual de financiación y de distribución de recursos entre las instituciones de educación superior. Esta dimensión debe ser subrayada: a escala planetaria y en los sistemas de la región existe una profunda desigualdad en la inversión por estudiante entre distintas instituciones, lo cual trae aparejado consecuencias relevantes en la calidad de la enseñanza y en la capacidad de adaptación a contextos adversos (como lo fue el COVID o crisis sociales, políticas y económicas de otra naturaleza).

Para abordar este desafío, se destaca la importancia de considerar las necesidades específicas de cada institución, teniendo en cuenta su ubicación y la composición de su alumnado, esto implica un enfoque individualizado en el cálculo de necesidades, considerando los elementos particulares de cada institución y sus estudiantes.

El modelo de costos existente se describe como limitado, lo que resalta la necesidad de un enfoque más completo y detallado en el cálculo de las necesidades presupuestarias. Este enfoque busca garantizar una asignación adecuada de recursos para cada institución educativa.

En el contexto tributario argentino, por ejemplo, se menciona la importancia de identificar las necesidades de cada institución para asegurar una educación de calidad. Esto se vincula con la idea de abordar desigualdades de origen, asegurando que las instituciones educativas reciban el apoyo financiero necesario para proporcionar oportunidades equitativas de aprendizaje y progreso. (Andrade Hugo, 2023).

Es necesario, también, revisar la oferta académica y el nivel en el que se imparte. Hay cierta evidencia que el acceso, permanencia y egreso de estudiantes más pobres a la educación superior están asociados a una oferta de ciclo corto, con una fuerte vinculación al medio laboral y menores niveles de inversión por estudiante.

En la mayoría de los países, la oferta técnico-profesional no cuenta con los recursos ni con el respaldo público necesario para garantizar una formación eficaz y relevante, lo cual constituye un ejemplo de las desigualdades en el financiamiento al interior de los sistemas. Es preciso reforzar este tipo de formación ya que permite avanzar en la democratización de la educación superior a un ritmo razonable, compatible con las características del mercado laboral, los estilos de aprendizaje y la vida real de los estudiantes. En este punto, hay desafíos significativos para las instituciones. Analizar las cifras y factores asociados con el retraso en la progresión o con el aumento en la deserción o el abandono, constituye un factor clave para hacer del acceso a la educación superior una oportunidad de verdad y no una respuesta artificial a una demanda sustantiva. A su vez, hacer compatible trayectorias que permitan titulaciones con valor para la inserción laboral pero también para la continuidad educativa a otro nivel es un desafío relevante. Obsérvese que un enfoque de esta naturaleza presupone revisar la asignación de recursos al interior de cada institución, priorizando intervenciones a lo largo del ciclo formativo que maximicen la permanencia de los estudiantes.

Un dato interesante es la distribución de la oferta académica por área del conocimiento. Si bien no existe información confiable y comparable para los países de la región, es posible utilizar algunas variables que pueden aproximarse a la situación actual. De acuerdo con un informe reciente del Banco Mundial (Ferreyra M. M., Avitabile, Botero, Haimovich, y Urzúa, 2017) en América Latina y el Caribe un 39,5 % de los graduados pertenece al área de ciencias sociales, administración y derecho, seguido por un 19,1 % en educación y un 15,2 % en salud. En cuarto lugar, con un 11,7 %, figura ingeniería, industria y construcción. Las otras áreas suman en total alrededor de un 15 %, mientras que ciencias solamente alcanza un 4,9 % de los graduados y humanidades y artes un 3,5 %.

En este contexto, es necesario avanzar hacia una financiación de la demanda de educación superior que responda a una oferta pertinente alineada a las necesidades de desarrollo.

Un ámbito en el que la relación IES-sector productivo podría ser particularmente provechosa es la de la educación superior técnico profesional (ESTP); sin embargo, parece haber una desconexión entre las competencias formadas en la ESTP y las requeridas por el medio laboral. Al respecto, el informe de OREALC-UNESCO (2016) propone acciones relevantes, tales como un mayor involucramiento del sector productivo en el diseño de políticas públicas para el sector y en el diseño curricular, de modo de traducir las necesidades del medio laboral en la formación, el diseño e implementación de marcos de cualificaciones que permitan ordenar los perfiles, currículos y credenciales asociadas, la creación de espacios de coordinación gubernamentales de tipo interministerial que faciliten la articulación entre los diferentes niveles de la formación técnica (secundaria, superior y profesional) y la difusión de indicadores de desempeño de la ESTP que permitan visibilizar su relevancia en la contribución a la productividad, innovación y calidad del empleo. Existen oportunidades de involucramiento directo, en estos casos, en el financiamiento por parte del sector productivo, en tanto la formación terciaria por inmersión en otras organizaciones - como opera en el modelo alemán - presupone que hay recursos de las empresas puestas al servicio de cierto tipo de formación específica.

Algunos países están implementando o experimentando nuevos modelos de financiamiento más allá del presupuesto público orientados a incentivar la sostenibilidad financiera de las IES y la eficiencia en el uso de recursos, a la vez que se busca avanzar en la reducción o eliminación total o parcial de aranceles. Esto incluye mecanismos de financiamiento de largo plazo – lo cual, en ocasiones, requiere reformular los marcos normativos dentro de los que operan las instituciones y universidades –y expansión de fuentes de ingresos asociados a servicios prestados y mecanismos asociativos con otras organizaciones e instituciones.

No obstante, el riesgo de “desplazamiento” de recursos públicos por privados (y sus derivaciones en términos de la demarcación de las prioridades institucionales, en tanto los recursos privados financian ciertas ramas de actividades en detrimento de otras) no son menores, menos en el contexto de nuestra región. La experiencia del Reino Unido, fundamentalmente luego de la era Thatcher, es una advertencia sobre caminos de política que conducen a menores de inversión pública menores compensados por el ingresos del sector privado, en particular aranceles.

A partir de la década de 1970 en el Reino Unido y algo más tardíamente en Estados Unidos, el financiamiento proveniente del sector privado, fundamentalmente a partir del cobro de aranceles, desplaza a los fondos públicos

como principal soporte presupuestal en una tendencia clara a la mercantilización de la enseñanza superior. Hacia 2015, los fondos públicos apenas superan 30% del total de ingresos percibidos en promedio en las universidades inglesas; lo que contrasta con el periodo de la posguerra comprendido entre 1945 y 1973, con la expansión de los Estados de bienestar y una inversión pública en educación superior que representaba un 90% en el Reino Unido. Hay evidencia de que el financiamiento por venta de servicios –aranceles y resultados de la investigación universitaria adquiridos por empresas– sustituyeron más que complementaron el financiamiento público, en particular desde comienzos del siglo XXI. Más que como complemento, los recursos privados fungen de sustitutos de los públicos (Carpentier, 2021).

En este sentido, las debilidades fiscales de nuestros países y los ciclos políticos que inciden en cambios de cuantía en las prioridades presupuestales conducen a la necesidad de abrir la reflexión para identificar mecanismos de financiamiento estables, sustentables y no sujetos a bruscos en el financiamiento. Es preciso diseñar políticas innovadoras. En este sentido, el profesor Nelson Cardoso Amaral, en el marco del webinar realizado para discutir esta dimensión, propuso nuevas fuentes de recursos para financiar la educación en Brasil, destacando la aplicación de impuestos al uso de recursos hídricos, compensaciones por explotación mineral y compensaciones asociadas al petróleo y gas. Estos fondos se destinarían a fortalecer el sistema educativo. Sugiere también, elevar la carga tributaria en Brasil, especialmente en impuestos con características de crecimiento, y reestructurar los recursos públicos destinados a la educación. Estas propuestas valiosas, deben pensarse en el contexto específico de cada país, dadas las diferencias en la dotación de recursos naturales y en las cargas tributarias existentes.

En el marco del webinar, es de interés el enfoque presentado desde la Subsecretaría de Educación Superior de Chile, en tanto hay un reconocimiento de las dificultades de un modelo de financiamiento que se ha centrado en el subsidio a la demanda y dejado escaso espacio al financiamiento directo de las instituciones. También alertan sobre la participación de la banca privada en este sistema, ya que muchas veces, más allá de ayudar al estudiante a construir un mejor futuro, contribuye a generar un alto costo personal y, en algunos casos, conduce a un sobreendeudamiento de los jóvenes; factor claramente detectable en la experiencia chilena.

Para abordar las problemáticas derivadas del sobreendeudamiento, se sugiere un plan de reparación para deudores estudiantiles por parte del Estado y mejoras en las políticas de gratuidad. Asimismo, se plantea el reemplazo del sistema de créditos estudiantiles por un nuevo instrumento de financiamiento a las instituciones educativas.

Sin embargo, no se puede dejar de lado, la responsabilidad del alumno de contribuir en el financiamiento de sus estudios pero la contribución particular basada en los ingresos futuros debe guardar proporcionalidad con la renta real esperada, y así hacer posible que las futuras generaciones accedan a la educación superior. En el marco del webinar, varias intervenciones apuntaron a que el aporte de quienes egresan del sistema debe instrumentarse directamente a partir de su mayor contribución tributaria en el futuro, y no a través de mecanismos ad hoc.

La democratización de la educación superior, puede lograrse mediante el incremento en el presupuesto público asignado con enfoque en la financiación de la demanda para complementar el financiamiento privado que los estudiantes asumen a través de los costos indirectos y muchas veces también de los directos. Pero también es importante que las instituciones de educación superior implementen estrategias para atraer fondos de autogestión.

Con base en la visión de la UNESCO y en los seis grandes retos que es menester superar para reinventar la ES,⁵ coincidimos en que no existe una solución universal o sencilla para los desafíos de financiación. No deberíamos desatender el arraigo que en los modelos de acceso libre con gratuidad tienen en sus sociedades de pertenencia. Las tradiciones conquistadas de una ES de acceso libre garantizado por el Estado, lo que demanda afrontar, en este campo, el litigio por la igualdad, un aspecto particularmente sensible en algunas experiencias como la argentina y un desafío común para la región. Obsérvese las diferencias entre los desafíos que se plantean modelos como el chileno – con un peso relevante de la financiación privada y de esquemas de subsidio a la demanda – y el argentino, donde predomina el financiamiento directo a las instituciones.

3. Algunos elementos para el diagnóstico sobre la Gobernanza de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: evolución reciente y nuevos desafíos

Por los elementos mencionados anteriormente, entendemos que se presentan serios desafíos para la gobernanza, la necesidad de lograr implementar mecanismos efectivos para alcanzar las metas colectivas que la sociedad necesita en un contexto de alta inequidad (Guy Peters; 2007), instrumentar los medios necesarios para la reconstrucción del tejido social, mejorar las condiciones de intermediación y potenciar a las universidades como ámbitos de discusión democrática, como esferas de lo público, en el sentido de Habermas.

Si bien la gobernanza se refiere a una serie de (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el

⁵ *Ibidem*, p. 28.

ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos. (PNUD, 2021) Podemos afirmar que la gobernanza efectivamente es lo que los Estados hacen de ella. Así es que temas como el financiamiento, que nos convoca también en este trabajo, puede contemplarse o ser una dimensión relevante para pensar desde la gobernanza.

La gobernanza de la educación superior en América Latina involucra la toma de decisiones, la regulación y la supervisión de las instituciones educativas y algunos aspectos clave incluyen el abordaje de temas como la centralización vs. descentralización, la participación de interesados, la calidad y la evaluación.

Hay variaciones en la forma en que los países gestionan la gobernanza educativa, algunos optan por sistemas centralizados, mientras que otros descentralizan la toma de decisiones a nivel institucional.

La participación de diversos interesados, incluyendo gobiernos, empresas, instituciones académicas y la sociedad civil, es esencial para una gobernanza efectiva y equitativa.

La implementación de mecanismos de evaluación de la calidad educativa es un componente clave de la gobernanza y estos mecanismos pueden incluir procesos de acreditación y evaluación institucional. Estas dimensiones se encuentran esbozados en la declaración de la CRES del 2018.

Sin embargo, algunos aspectos deben ser considerados con particular detalle. ¿Cómo preservar el carácter colectivo y comunitario que presupone gestionar una universidad – esa “anarquía organizada”, de la que hablaban Cohen y March (1986) – con la necesidad de ser capaz de ejecutar políticas consistentes y transformadoras? ¿Cómo asegurar que la autonomía se apoye en mecanismos de rendición de cuentas sociales efectiva, de forma que la sociedad en su conjunto y el sistema político democrático resulte capaz de entender las decisiones? ¿Cómo mejorar estándares de transparencia como antídoto a la burocratización y barrera a la corrupción sin caer en esquemas costosos y también burocratizados de control externo? El riesgo evidente de la autarquía debe ser combatido con instrumentos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas y un sentido de pertenencia a sistemas educativos nacionales. Esta última afirmación no es una trivialidad: en el contexto de generalización de la educación superior, la autonomía de una universidad individual solo puede ser comprendida en un sentido progresivo en un contexto de pertenencia y compromiso con un sistema educativo más comprensivo, que debe asegurar la democratización del conocimiento en todas sus dimensiones.

4. Riesgos y Desafíos del Financiamiento de la Educación Superior hacia el 2028

El contexto es, sin dudas, desfavorable. En muchos países la sustentabilidad fiscal se encuentra tensionada o directamente en crisis, con déficits significativos tras la pandemia. Esta tendencia, paradójicamente, es más profunda entre los países donde las consecuencias de la pandemia fueron afrontadas con políticas más vigorosas y esto no solo desde una perspectiva económico-financiera, campo al que suelen ceñirse los enfoques existentes, sino las atinentes a otras dimensiones no menos sensibles.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales, evaluó a una serie de países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) en los que, como decíamos, las cuentas fiscales arrojan déficits significativos, relación negativa que se acentúa desde el 2019 (CEPAL, 2022).

Otro tanto es posible señalar respecto a la evolución del PIB per cápita en los últimos diez años, donde se va marcando una tendencia al estancamiento o la contracción desde 2019 (CEPAL, 2022).

El riesgo de que cualquier proceso de reforma se observe desde la mirada de corto plazo del déficit fiscal y el ciclo económico en los próximos años es extremadamente alto. Este enfoque, como es conocido en América Latina, presupone discutir los esquemas de financiamiento y su sustentabilidad a la luz de las necesidades fiscales y no de del diseño de sistemas de financiamiento que resulten funcionales a los objetivos de democratizar el conocimiento avanzado como sostén del bienestar colectivo y equitativo.

El caso Argentino, por la severidad de la situación económica y por las posibles orientaciones en Es de la nueva administración, pone en evidencia los riesgos de desaccumulación que presupone someter a la ES a los vaivenes de la coyuntura.

En el inicio mismo de este siglo, Argentina tenía 1.412.999 estudiantes universitarios. Esa cifra trepó hasta 2.015.597 en 2014. El 78% estudiaba en universidades públicas y el resto en universidades de gestión privada, lo que lo hacía uno de los países con mayor acceso a la educación en universidades públicas de la región. El trabajo común entre instituciones académicas y representantes del Estado Nacional señaló el acierto que significó el aumento de la inversión en educación, el surgimiento del programa de infraestructura universitaria, la recuperación de la educación técnica, el lanzamiento del programa de becas de carreras prioritarias y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. El sistema de ES se federalizó, ya que todas las provincias tienen una o más universidades nacionales. Esto facilitó que se desconcentrara la oferta, lo que es

importante para garantizar el derecho a la ES e implica la presencia efectiva del Estado, que invierte en recursos humanos y materiales en diversas ciudades, además de contribuir a elevar las cadenas de valor y a desarrollar las industrias locales. Toda América Latina participó, en ese periodo (como dijimos en el inicio mismo de este aporte) de una tendencia de mayor inclusión social respecto del ingreso de jóvenes a los estudios universitarios.

No obstante, una reversión moderada del esfuerzo de inversión pública en ES mostró resultados preocupantes. Entre 2015 y 2019, si la referencia se estableciera en relación con el PBI, la inversión en ES pasó de 0.85% en 2015 al 0.76% en 2018.⁶ Esto significó un fuerte impacto negativo en el sistema, provocando estancamiento, salarios con marcadas pérdidas de poder adquisitivo, una notable caída en la matrícula producto del abandono de políticas públicas como becas para los/as estudiantes y otros programas de incentivo, así como una seria afectación en proyectos de investigación, desarrollo y transferencia.

La tensión que intentamos mostrar en este brevísimo texto, es que los momentos ejemplares de la ES están claramente vinculados (y eso es lo que los indicadores vienen a confirmar) con los de una fuerte presencia del Estado. En la inversión en ES; en la articulación con los otros estadios del sistema educativo; en la inversión en I+D; en políticas públicas que garanticen el acceso asumiendo concretamente el objetivo de igualdad de oportunidades; en la relación entre estas políticas y un proyecto más general en que los jóvenes y las jóvenes encuentran horizontes de sentido, puesto que —cuando la economía se reactiva— la dinámica de las pequeñas y medianas empresas requiere de su formación profesional. Variaciones de corto plazo en esta materia presentan efectos de pérdidas relevantes, no reversibles con facilidad.

Si la inversión es insuficiente afecta la calidad de la enseñanza, la investigación, la infraestructura; limita la capacidad de las instituciones para innovar y competir a nivel global, profundiza las brechas socioeconómicas y regionales y condiciona el avance científico y tecnológico. En la medida en que la consolidación de recursos académicos son procesos temporales largos y continuados, los efectos de los shocks en las fuentes y estructuras de financiamiento no son inocuos.

En la medida que los Estados se comprometen con niveles de inversión adecuados, y se establezcan acuerdos entre los actores socio políticos involucrados, la relación entre financiamiento y gobernanza se armoniza y produce resultados virtuosos, sin que ello minimice las complejidades que suelen tensar ese vínculo. Tal vez la obtención y disponibilidad de mayores recursos deba encontrarse no sólo en el Estado si no también en otros

⁶ Peralta, Javier (2022) “Financiamiento de la Educación Superior Pública de la Argentina (2015-2019)” Campo Universitario. 3 (6) julio-diciembre.

actores dispuestos a ser parte de una relación multifactorial, que puede ser organizada y coordinada desde el Estado.

Se trata, en suma, de un aspecto co-constitutivo en la relación Estado y sociedad que en estas líneas lo enfocamos en la gobernanza y el financiamiento. Los objetivos que nos hemos propuesto serán imposibles de alcanzar si no lo abordamos sin dogmatismos ni a priori excluyentes, sino con la imaginación constructiva indispensable para contribuir con el futuro que nuestros pueblos se merecen y por el que nunca dejaremos de bregar.

La declaración de la CRES 2018 pone énfasis en dos aspectos relevantes y vigentes: incrementar los recursos públicos comprometidos con la ES y la I+D y caminar hacia sistemas cuyo financiamiento no descansa en el arancelamiento. No obstante, otras dimensiones deben ser incorporadas sistemáticamente en el debate. Un financiamiento sustentable requiere de políticas específicas que lo aseguren - la experiencia del covid-19 mostró a las claras las dificultades de las instituciones cuyos ingresos se asociaban aranceles, por ejemplo – y que protejan basalmente de los vaivenes propios de la economía y los ciclos políticos. Requiere previsibilidad para planificar y tomar decisiones, no puede estar sujeto a discusiones presupuestales de base anual – como sucede en muchas instituciones con financiamiento directo del Estado – que acorta los horizontes y conllevan a decisiones que reducen la eficacia del sistema globalmente.

Mecanismos concursables o instrumentos de financiamiento directo a ciertas actividades, provenientes del Estado o de instituciones privadas, son un complemento relevante para el financiamiento de las instituciones y universidades y un mecanismo a través del cual la sociedad emite señales para priorizar ciertas áreas de actividad. Pero no pueden sustituir, sino a riesgo de deteriorar la calidad de gestión académica, la presencia de líneas de financiamiento permanentes robustas. La sustentabilidad presupone asegurar financiamientos estables y previsibles, diversificar fuentes de financiamiento y promover rendiciones de cuentas periódicas y entendibles, en el contexto de sistemas democráticos que asuman la ES como una prioridad estratégica del siglo XXI.

5. Riesgos y Desafíos de la Gobernanza de la ES hacia el 2028

La gobernanza de la educación, particularmente en la región, ha sido tratada en las Conferencias Regionales que han puesto de manifiesto en diversas oportunidades nuevos desafíos, viejos problemas y la necesidad de encontrar formas alternativas, complementarias e innovadoras de gobernanza que permitan resguardar nuestras mejores tradiciones al mismo tiempo que asumir los nuevos contextos sociales, económicos, políticos y culturales que enfrentamos y los interrogantes que ellos plantean para la educación superior.

Se trata de asumir formas de organización y gestión de las instituciones universitarias que conduzcan a la calidad y la pertinencia; que resulten de una planificación estratégica, del consenso y la participación amplia en la toma de decisiones, respetando la diversidad de perspectivas y opiniones, garantizando equidad e igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y graduación de estudiantes, y su inserción al mundo del trabajo; así como también que dé cuenta del estrecho vínculo que debe establecerse con la sociedad en la que está inserta, con la agenda y los actores de su tiempo, a través de la producción científica y tecnológica, de su voz pública y la extensión universitaria.

Las nuevas formas de gobernanza deben permitir construir instituciones capaces de enfrentar, sin lesionar legados que sobre un piso común de principios y valores otorgan particulares características a las instituciones de educación superior en esta región como en ninguna otra parte del planeta, desafíos que impone la dinámica compleja de los fenómenos mundiales contemporáneos -y en ellos, la especificidad de los de la región-:

- Escenarios de exclusión y marginalidad crecientes que con particular magnitud impactan en nuestra región y que interpelan quizás como pocas veces antes a nuestras instituciones, en tanto su misión intrínseca e ineludible, el rol que debemos asumir para revertir dichos fenómenos dramáticos y la expectativa que nuestras sociedades, en tiempos de crisis de legitimidad institucional profunda, aún depositan en nuestras instituciones.
- El aumento sostenido de la matrícula; con la consecuente y necesaria inclusión de sectores históricamente excluidos de la educación superior o para quienes el acceso no constituyó nunca un horizonte posible.
- Las dinámicas complejas y diversas que asume un mundo socio laboral que poco tiene que ver con el históricamente conocido, que desafía las características que asume la formación de profesionales en tanto capacidades que ese universo hasta hace poco tiempo desconocido requiere. Aspectos centrales vinculados a cierta flexibilidad de trayectorias formativas, mejoras en los indicadores de egreso, la excelencia de esas propuesta de formación en relación a la enseñanza y un vínculo más activo y creativo con el mundo del trabajo, indican hoy una agenda urgente.
- La participación de manera sistemática y no pocas veces conflictiva de nuevos actores en los diversos niveles del sistema educativo y en los espacios regionales, nacionales o locales.

- Mayor internacionalización de la educación superior en donde nuevas formas de vinculación, trabajo en red, asociaciones particulares o modalidades novedosas y específicas de interacción construyen nuevos horizontes que no son ya una posibilidad sino una condición indispensable.
- Nuevas formas de interacción con los Estados que exige reafirmar la autonomía como condición de posibilidad de la creatividad y la más amplia libertad en la investigación y producción de conocimiento; pero también asumir nuevos mecanismos de rendición de cuentas que generan tensiones a las instituciones universitarias y su mundo académico.
- La experiencia reciente derivada de un fenómeno extraordinario como el de la pandemia, la impronta de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que irrumpe en nuestras instituciones de manera abrupta pero que plantean tanto posibilidades de desarrollo exponencial como interrogantes.
- Una concepción renovada de ciudadanía en donde los componentes de igualdad e inclusión y el respeto por las diversidades resulta fundamental como compromiso de configuración de nuestras instituciones insertas en sociedades abiertas y plurales.

Nuestra región reconoce las mejores tradiciones democráticas en este aspecto: libertades académicas, relación permanente con los espacios locales y el territorio, compromiso con la sociedad expresada en numerosas formas de organización y construcción de conocimiento de dichas realidades. Pero de manera recurrente hemos estado sometidos a los vaivenes derivados de problemas de financiamiento, dificultades para mejorar nuestros recursos administrativos y docentes y la calidad de nuestros laboratorios o acompañar con equipamiento y formación en relativa armonía el desarrollo tecnológico que el tiempo impone.

Sería bueno recordar que la gobernanza que propiciamos no puede estar atada a la dictadura de los indicadores, necesarios para orientar correctamente políticas públicas e institucionales pero insuficientes cuando la agenda futura exige priorizar estrategias que fortalezcan la participación, el reconocimiento y empoderamiento de la voz plural y diversa de los actores y la vigilancia activa de los peligros que la desigualdad en sus más diversas manifestaciones presenta. Se trata entonces de un desafío más estrictamente vinculado al desarrollo cualitativo que al análisis cuantitativo.

Esa nueva forma de gobernanza demanda, por cierto, políticas públicas que se comprometan genuinamente con la educación superior y su jerarquización, pero es ineludible asumir que la innovación o esas nuevas posibilidades deben surgir de nuestras propias instituciones, de su impronta y especificidad.

Se requieren mayores esfuerzos de profesionalización de nuestros recursos humanos en materia de gestión institucional, información transparente, accesible y responsabilidad por los recursos puestos en funcionamiento; pero lejos de una visión tecnocrática que pretende arrogarse superioridad cognitiva y moral; nuestro compromiso debe estar orientado a fortalecer las capacidades institucionales que permitan contar con instituciones modernas, creativas e innovadoras y socialmente responsables y relevantes.

En este sentido, tal como lo expresó un participante en el webinar organizado con la finalidad de discutir los desafíos de la gobernabilidad, en América Latina y el Caribe tenemos la oportunidad de pensar los problemas de gobernabilidad no como la migración a esquemas de gerenciamiento menos participativos, guiados por incentivos de mercado - movimiento tangible en muchos sistemas de educación superior – sino como una transformación que jerarquice la discusión política interna en ámbitos colectivos y asegure la eficaz ejecución de dichos principios rectores. En otros términos, avanzar hacia modelos de gobernanza – el plural es relevante, reconoce la heterogeneidad de nuestras sociedades – donde la elaboración colectiva, propia de la vida universitaria desde hace centurias, se potencie con una ejecución de políticas transparente y capaz de rendir cuentas internas en las instituciones y externas de cara a la sociedad.

Al fin y al cabo, formamos para ser mejores personas en sociedades donde resulte posible y amable vivir juntos. Las universidades, como ágoras de discusión y promoción del intercambio argumentativo y racional en la diferencia, deben potenciar esta característica, asegurando instrumentos y caminos de tomas de decisiones que permitan su transformación permanente y acorde a los requerimientos de nuestras sociedades. La democracia deliberativa, tan perturbada con el avance de los autoritarismos, debe demostrar ser fuente de cambio interno y aporte elementos para mejorar la calidad de nuestra convivencia democrática en sociedad.

En un mundo que cambia vertiginosamente, frente a una realidad angustiante que exige de nuestras instituciones su mejor aporte, todo aquello que nos conserva y no nos transforma, sólo nos hunde. Y si no asumimos la urgencia de las transformaciones que debemos provocar, el riesgo de la intrascendencia estará siempre presente y la capacidad de intervención de las instituciones de educación superior, se verá debilitada.

Las nuestras son instituciones reconocidas por su prestigio, nuestra historia nos otorga reconocimiento social, nuestro presente lo sostiene, pero el futuro es tan ineludible como incierto.

Pareciera existir tanta distancia entre la Universidad que tenemos y la sociedad de nuestro tiempo como la que alguna vez separó a la Universidad del 18 con la sociedad de su época. En tiempos muy distintos pero aún más complejos, nuestras generaciones, que se reivindican custodias de aquel legado, no pueden más que asumir una

actitud homóloga a la que emprendieron aquellos jóvenes para imaginar una institución acorde a los desafíos de su tiempo, pues el reformismo no puede ser nunca evocación sin actualización o mera nostalgia por un tiempo pasado que ya no interpela. Es, por cierto, un mandato actual y vigente de la memoria.

Las instituciones de educación superior son esencialmente un proyecto político fundado en su excelencia académica, su producción científica y su eficiencia ejecutiva, por lo que ni el relajado ordenamiento burocrático, ni el aislamiento con los debates de la época o el ordenado conservadurismo corporativo pueden servir como utopías movilizantes y transformadoras.

Por tanto, una especie de segunda Reforma Universitaria está pendiente, y debe perseguir al menos tres grandes objetivos: 1) una renovación académica, pedagógica y curricular y; 2) una reforma administrativa, funcional y de gestión. Dos procesos concurrentes para construir instituciones de educación superior mejor preparadas, que escalan en su impacto y recuperan relevancia política, con el objetivo de contribuir con todo su potencial a la 3) construcción de una época de la inclusión, la convivencia y el desarrollo que la región necesita.

Todo ello será posible en la medida de que seamos capaces de construir condiciones de gobernanza que profundicen procesos de democratización en curso o incipientes, que construyan más horizontalidad en instituciones tradicionalmente jerárquicas, que habiliten y promuevan la participación activa, genuina y decisiva de nuestras comunidades, condición indispensable para generar proyectos colectivos transformadores capaces de provocar cambios estructurales tan necesarios y razonables como duraderos.

Se requiere, por tanto, una estrategia que exceda largamente el empeño por impulsar exitosos diseños de ingeniería institucional. Las instituciones y sus diseños, deben ser por cierto instrumentos que permitan trabajar, enseñar, investigar y articular mejor, y no un obstáculo. Pero cumplir con la misión encomendada, exige procesos de transformación más profundos, integrales y culturales. Y la democratización genuina de la estructura, la cultura y la convivencia institucional, es el camino que sienta bases ciertas y perdurables para que todo lo demás sea posible.

6. Referencias

Andrade, H., Cardoso Amaral, N. (2023). *Logros y Desafíos del financiamiento de la Educación Superior* [webinar] UNESCO – IESALC.
[https://unesco.sharepoint.com/sites/IESALCResearchCollaborative/_layouts/15/stream.aspx?id=%2Fsites%2FIESALCResearchCollaborative%2FShared%20Documents%2FCRES%20m%C3%A1s%205%2FBRASILIA%](https://unesco.sharepoint.com/sites/IESALCResearchCollaborative/_layouts/15/stream.aspx?id=%2Fsites%2FIESALCResearchCollaborative%2FShared%20Documents%2FCRES%20m%C3%A1s%205%2FBRASILIA%20)

[20%2D%20CRES%2B5%2FCARPETAS%20EJES%20TEM%20C3%81TICOS%20%28abiertas%29%2FGT10%20%2D%20Financiaci%C3%B3n%20y%20Gobernanza%2FConsulta%20P%C3%BAblica%201%20%2D%2023%20o%20ctubre%2FGT%2010%20Consulta%20P%C3%BAblica%2023%20oct%20%2D%20focus%20en%20Financiaci%C3%B3n%2Emp4&ga=1](https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/2022100-01)

Arim, Rodrigo (2023). *Los nuevos tiempos de la Educación Superior*. Revista Universidades, México.

Arim, R. (2022). *La universidad latinoamericana: hacia la construcción de una agenda renovada: Autonomía, democratización e investigación en el siglo XXI*. Argumentos. Estudios críticos De La Sociedad, (100), 23–42. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/2022100-01>

Cabrera Di Piramo, C., & Arim Ihlenfeld, R. (2023). *Pistas para reflexionar sobre la (des) igualdad en la educación superior latinoamericana con relación a sus actores y currículos del presente y del futuro*. Revista Educación Superior Y Sociedad (ESS), 35(1), 81-104. <https://doi.org/10.54674/ess.v35i1.698>

Carpentier, V. (2021). *Three stories of institutional differentiation: resource, mission and social inequalities in higher education*", Policy Reviews in Higher Education, 5:2, pp. 197-241

CEPAL (2022), Panorama social de América Latina 2021.

Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, firmada en Cartagena de Indias (2008)

Deaton, Angus (2015). *El Gran Escape*. Salud, riqueza y los orígenes de la Desigualdad. Fondo de Cultura Económica, México.

FANELLI, Ana, (2022), "Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe", (CEDES-CONICET), encuentro virtual UNESCO IESALC 2 de febrero 2022

Ferreyra, M. M., Avitabile, C., Botero, J. Haimovich, F. y Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, EE.UU. World Bank.

GUY PETERS, B. (2007) "Globalización, gobernanza y Estado: algunas roposiciones acerca del proceso de gobernar". Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, pp. 33-50

- Marginson, Simon (2016). *The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems*. Higher Education, nº 72: 413–434.
- Marginson, Simon, Claire Callender, y William Locke (2020). *Higher Education in Fast Moving Times Larger, Steeper, More Global and More Contested*. En *Changing Higher Education for a Changing World*, de Claire Callender, William Locke y Simon Marginson. Bloomsbury Publishing. Edición de Kindle.
- López Segrera, F. (2016). *Educación Superior Comparada. Tendencias Mundiales y de América Latina y El Caribe*. Revista da Avaliação da Educação Superior
- OREALC-UNESCO (2016). *La enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- PERALTA, Javier (2022) “Financiamiento de la Educación Superior Pública de la Argentina (2015-2019)” Campo Universitario. 3 (6) julio-diciembre.
- Piketty, Thomas (2020) *Capital and Ideology*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Piketty, Thomas. *Capital and Ideology (English Edition)* (p. iv). Harvard University Press. Edición de Kindle.
- Ordorika, I., y Rodríguez-Gómez, R. (2018). *Field of Higher Education Research in Latin America*. En *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Países Bajos: Springer
- Rovelli, L. (2018): *Las conferencias mundiales y regionales de Educación Superior como instrumentos de política. Mediaciones y reformulaciones latinoamericanas de fines del siglo XX y principios del XXI*. En: Del Valle, D., & Suasnábar, C. (2018). *Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008. Cuaderno 2: Aportes para pensar la Universidad latinoamericana*. pp. 57-71. Buenos Aires. IEC-CONADU: CLACSO: UNA.
- 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, 18-20 mayo.