
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN COMPARADA

*Revista Española
de Educación Comparada*

NÚMERO 37 (enero-junio 2021)

DOI: 10.5944/reec.37.2021

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Sociedad Española de Educación Comparada

ISSN: 2174-5382

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTORES

M^a José García Ruiz (*UNED*) & Javier M. Valle López (*UAM*)

SECRETARIO DE GESTIÓN

Antonio Martínez Muñoz (*UCLM*)

SECRETARÍA DE EDICIÓN

Gabriel Álvarez López (*USAL*)

Belén Espejo Villar (*USAL*)

David Celorrio de Ochoa (*UCM*)

CONSEJO EDITORIAL

Roberto Albarea, *Universidad de Udine*

Inmaculada Egido Gálvez, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis García Garrido, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Luis Miguel Lázaro Lorente, *Universidad de Valencia*

Francisco Michavila, Director de la Cátedra *UNESCO de Gestión y Política Universitaria*

Miguel Á. Pereyra, *Universidad de Granada*

Francesc Raventós Santamaría, *Universidad de Barcelona*

María Teresa Terrón Caro, *Universidad de Pablo Olavide*

Alejandro Tiana Ferrer, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Leoncio Vega Gil, *Universidad de Salamanca*

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Europa

Clementina Acedo, *BIE*

Marc Bray, *WCCES*

Robert Cowen, Institute of Education, *University of London*

Mariane Frenay, *Université Catholique de Louvain*

Jean-Luc Gurtner, *Université de Fribourg*

Hans-Georg Kotthoff, *University of Freiburg*

Dimitris Mattheou, *University of Athens*

António Nóvoa, *Universidade de Lisboa*

Rauni Räsänen, *University of Oulu*

Jürgen Schriewer, *Humboldt Universität*

Hannu Simola, *University of Helsinki*

Lennart Wikander, *University of Uppsala*

Thyge Winther-Jensen, *Danish University of Education*

América del Norte

Robert Arnove, *University of Indiana*
Irving Epstein, *Illinois Wesleyan University*
Erwin Epstein, *Loyola University of Chicago*
Carlos Alberto Torres, *University of California*

América Central y del Sur

Norberto Fernández Lamarra, *Universidad Nacional de Tres de Febrero*
Marco Aurelio Navarro Leal, *Universidad Autónoma de Tamaulipas*

Asia

Terri Kim, *Yonsei University and Brunel University*
Mark Mason, *Hong Kong University*
Huang Zhicheng, *Universidad Nacional del Este de China*

Australia

Anthony Welch, *University of Sydney*

África

Abderrahman el Fathi, *Universidad Abdelmalek Es-Saâdy*
Zohra Lhioui, *Universidad Moulay Ismaïl de Meknes*

© Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 2021

ISSN: 2174-5382

Revista semestral

Nº. 37 (enero-junio 2021)

doi: 10.5944/reec.37.2021

Edita: UNED (Servicio de Publicaciones)

La Sociedad Española de Educación Comparada no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores en las contribuciones aparecidas en esta revista, ni comparte necesariamente las ideas manifestadas en las mismas.

LA «REVISTA ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN COMPARADA» ESTÁ INDIZADA EN:

BASES DE DATOS INTERNACIONALES DE LA ESPECIALIDAD

IRESIE

ERA (Educational Research Abstracts)

Education Journals database. Proquest

BASES DE DATOS INTERNACIONALES MULTIDISCIPLINARES

SCOPUS

Fuente Academica Premier

IBZ online

Periodicals Index Online

REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

DOAJ (Directorio de Revistas en Acceso Abierto)

ESCI (Emerging Sources Citation Index)

SISTEMAS DE EVALUACIÓN INTERNACIONALES

ERIH PLUS; Google Scholar Metrics: Índice h5 (9) y mediana h5 (21); Journal Scholar Metrics (JSM) Q3; Latindex (33 requisitos cubiertos); Sello de calidad de la FECYT renovado en la VI convocatoria (2020).

CATÁLOGOS INTERNACIONALES

Ulrichs, British Library, Library of Congress, Worldcat, OEI, UNESDOC, IoE London, Kings College London etc.



BASES DE DATOS NACIONALES DE LA ESPECIALIDAD

Redined

BASES DE DATOS NACIONALES MULTIDISCIPLINARES

DIALNET

ISOC

A360^o

SISTEMAS DE EVALUACIÓN NACIONALES

CIRC: B; ANEP: A; DICE: 28,95; CARHUS+2018: D; RESH: 0,109; MIAR2019
ICDS: 9,9; INRECS: Q2 0,103 (47/162).

CATÁLOGOS NACIONALES

Cisne, Rebiun, Biblioteca Nacional de España etc.

SUMARIO

CONTENTS

MONOGRÁFICO «EDUCACIÓN SUPRANACIONAL Y EDUCACIÓN SUPERIOR: PROPUESTAS, IMPACTOS Y RETOS»

MONOGRAPHIC 'SUPRANATIONAL EDUCATION AND HIGHER EDUCATION: PROPOSALS, IMPACTS AND CHALLENGES'

JAVIER M. VALLE; FRANCESC PEDRÓ, *Educación Supranacional y Educación Superior: claves de transformación global para sociedades complejas* (SUPRANATIONAL EDUCATION AND HIGHER EDUCATION: KEYS FOR GLOBAL TRANSFORMATIONS IN COMPLEX SOCIETIES).....10

SOLEDAD RAPPOPORT; BIANCA THOILLIEZ; TANIA ALONSO-SAINZ, *Los organismos internacionales como sistemas marcadores de tendencias en la Universidad global* (INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS TREND MARKING SYSTEMS IN THE GLOBAL UNIVERSITY).....26

RICARDO GAETE QUEZADA, *Influencia supranacional de la UNESCO en la educación superior Latinoamericana en el nuevo Milenio* (SUPRANATIONAL INFLUENCE OF UNESCO IN LATIN AMERICAN HIGHER EDUCATION).....63

DÉBORA ISABEL RAMOS TORRES, *Contribución de la educación superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la docencia* (CONTRIBUTION OF HIGHER EDUCATION TO THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FROM TEACHING).....89

ANA CAPILLA CASCO, *Universidad Iberoamérica 2030: la propuesta de la OEI para la educación superior en Iberoamérica* (UNIVERSITY IBEROAMERICA 2030: A PROPOSAL BY THE OEI FOR THE IBEROAMERICAN HIGHER EDUCATION).....111

FRANCESC PEDRÓ, *¿Quién le pone el cascabel al gato? Un análisis comparativo de las agencias de garantía de la calidad de la educación superior* (WHO IS GOING TO BELL THE CAT? A COMPARATIVE ANALYSIS OF HIGHER EDUCATION QUALITY ASSURANCE AGENCIES).....129

MARÍA MATARRANZ GARCÍA, *El Espacio Europeo de Educación Superior y su sello de calidad* (THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA AND ITS QUALITY SEAL).....153

IRMA BRIASCO, *La educación terciaria tecnológica en el Mercosur. Caracterización desde una perspectiva comparada* (TECHNOLOGICAL TERTIARY EDUCATION IN MERCOSUR. CHARACTERIZATION FROM A COMPARATIVE PERSPECTIVE).....174

GEO SAURA; KATIA CABALLERO, *Capitalismo académico digital* (DIGITAL ACADEMIC CAPITALISM).....192

ALEXANDRA CARRASCO GONZÁLEZ, *Tendencias privatizadoras del modelo de financiación de la educación superior en Europa. Propuestas de la Unión Europea y análisis del acceso asequible* (PRIVATIZING TRENDS IN THE FINANCING MODEL OF HIGHER EDUCATION IN EUROPE. PROPOSALS OF THE EUROPEAN UNION AND ANALYSIS OF AFFORDABLE ACCESS).....211

DAVID MENÉNDEZ ÁLVAREZ-HEVIA; REYES HERNÁNDEZ-CASTILLA, <i>La mercantilización de la Educación Superior a través del modelo universitario inglés: elementos clave, críticas y posibilidades</i> (THE MARKETISATION OF HIGHER EDUCATION THROUGH THE ENGLISH UNIVERSITY MODEL: KEY ELEMENTS, CRITICISMS AND POSSIBILITIES).....	234
JUAN GARCÍA-GUTIÉRREZ; CARLOS CORRALES GAITERO, <i>Las políticas supranacionales de educación superior ante la «tercera misión» de la Universidad: el caso del aprendizaje-servicio</i> (SUPRANACIONAL HIGHER EDUCATION POLITICS ON THE “THIRD MISSION” OF UNIVERSITY: THE CASE OF SERVICE-LEARNING).....	256
AINHOA RESA OCIO; TERESA RABAZAS ROMERO, <i>Organizaciones y políticas supranacionales: una mirada desde la educación superior y la igualdad de género</i> (SUPRANACIONAL ORGANIZATIONS AND POLICIES: PERSPECTIVES FROM HIGHER EDUCATION AND GENDER EQUALITY).....	281
CARMEN TORTOSA ÁLVAREZ, <i>School principals’ pre-service training in Spain and in the USA: alignments between higher education and supranational recommendations</i> (LA FORMACIÓN INICIAL DE LOS DIRECTORES DE CENTROS DOCENTES EN ESPAÑA Y EN ESTADOS UNIDOS: RELACIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS RECOMENDACIONES SUPRANACIONALES).....	299

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

ANALYSIS AND RESEARCH

ALBA MARÍA LÓPEZ MELGAREJO; NORBERTO LÓPEZ NUÑEZ, <i>La Música en Educación Infantil: análisis comparativo de los currículos autonómicos de España</i> (THE MUSIC IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION: COMPARATIVE REVIEW OF CURRICULA SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES).....	323
BORJA MATEU-LUJÁN, <i>La Educación Musical en España dentro del currículo obligatorio de educación secundaria. Estudio comparado entre comunidades autónomas</i> (THE MUSIC EDUCATION IN SPAIN WITHIN THE COMPULSORY CURRICULUM OF SECONDARY EDUCATION. A COMPARATIVE STUDY AMONG THE AUTONOMOUS COMMUNITIES).....	338

DOCUMENTOS

DOCUMENTS

ENCARNACIÓN SÁNCHEZ LISSEN; ALICIA SIANES BAUTISTA: <i>National Education Policy 2020. Construyendo un nuevo sistema educativo en la India</i> (NATIONAL EDUCATION POLICY 2020. BUILDING A NEW EDUCATIONAL SYSTEM IN INDIA).....	356
--	-----

RESEÑAS

BIBLIOGRAPHICAL REVIEWS

RUIZ, GUILLERMO RAMÓN (director y compilador) (2020): <i>El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas</i> (Buenos Aires / EDUDEB). Recensión a cargo de Ana Anqueta Arrabal.....	372
--	-----

MONOGRÁFICO / MONOGRAPHIC

**EDUCACIÓN SUPRANACIONAL Y EDUCACIÓN
SUPERIOR: PROPUESTAS, IMPACTOS Y RETOS**

Supranational Education and Higher Education:
proposals, impacts and challenges

Coordinado por Francesc Pedró y Javier M. Valle /
Coordinated by Francesc Pedró y Javier M. Valle

1



Educación Supranacional y Educación Superior: claves de transformación global para sociedades complejas

Supranational Education and Higher Education: Keys for global transformations in complex societies

Javier M. Valle * y Francesc Pedró**

DOI: 10.5944/reec.37.2021.29228

Recibido: **21 de diciembre de 2020**
Aceptado: **22 de diciembre de 2020**

* **JAVIER M. VALLE:** Premio Nacional de Tesis Doctorales en Educación Comparada «Pedro Rosello». Profesor Titular de la UAM, especialista en Educación Supranacional (especialmente Unión Europea). Director del Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales» (GIPES) de la UAM. Asesor de EURYDICE. Miembro TEAM-EUROPE. Vicepresidente de la SEEC. Director de la Journal of Supranational Policies of Education, y Co-Director de la Revista Española de Educación Comparada. Miembro del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid. **Datos de contacto:** E-mail: jm.valle@uam.es.

****FRANCESC PEDRÓ:** Actualmente es Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO IESALC). Anteriormente, ha liderado el servicio de asesoramiento en políticas educativas de la UNESCO. Trabajó también en el Centro de Investigación e Innovación Educativas (CERI) de la OCDE donde fue responsable de proyectos como Teaching and Learning International Survey (TALIS) y New Millennium Learners Project. Doctor con una tesis sobre educación comparada en la UNED (Madrid). Estudios postdoctorales en Políticas Públicas Comparadas (Instituto de Educación de la Universidad de Londres). Catedrático de políticas comparadas de educación (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona). Ha sido Vicerrector de investigación educativa e innovación de la Universitat Oberta de Catalunya (Barcelona). **Datos de contacto:** E-mail: f.pedro@unesco.org

Resumen

Quiénes hemos coordinado este monográfico, y firmamos este artículo que lo presenta, hemos procurado abordar algunas cuestiones que consideramos relevantes en la relación entre la Educación Supranacional y la Educación superior. Queríamos contrastar algunas hipótesis que teníamos de partida y que hemos intentado sintetizar en el título de estas líneas. Hemos podido evidenciar que existe un impacto directo, cada vez más fuerte, entre la política educativa de los organismos internacionales –analizada desde la Educación Supranacional– y las instituciones de Educación Superior. Ese impacto es cada vez más amplio. Y lo es desde una triple perspectiva: desde la perspectiva geográfica –con amplias regiones del planeta, en un contexto de globalización, afectadas por las tendencias supranacionales–; desde una perspectiva de intensidad –ya que el efecto es cada vez más ineludible por parte de los centros de Educación Superior–; y desde una perspectiva de naturaleza –ya que cada vez abarca un número mayor de temáticas–.

También hemos podido constatar que esos impactos han tenido una amplia consecuencia en el cambio social. La asunción de nuevos paradigmas mercantilistas o los planteamientos nuevos sobre la calidad, la misión social de la enseñanza superior o las cuestiones de género, afectan directamente a la vida de los ciudadanos. Y lo hacen además desde perspectivas globales. Verificamos así lo que planteábamos como título de esta modesta aportación al monográfico, que la Educación Supranacional y la Educación superior pueden ser claves de transformación global para las sociedades complejas en las que habitamos contemporáneamente: como marcos para comprenderlas y como palancas para promoverlas.

Palabras clave: Educación Supranacional; Políticas educativas supranacionales; globalización; Educación Superior; internacionalización de la Educación Superior.

Abstract

Those of us who coordinated this monograph, and signed this presentation, sought to address some issues we considered relevant regarding the alignment between Supranational Education and Higher Education. We wanted to match some hypothesis we initially had and that we tried to synthesize in the title of this article. We have been able to find evidences related to an increasingly stronger direct impact between the education policy of international organizations – analyzed from the Supranational Education – and the higher education institutions. That impact is increasingly broader from a threefold perspective: from the geographic perspective – with large regions of the planet, in a globalization context, affected by supranational trends –; from an intensity perspective – as the effect is increasingly inevitable by the higher education institutions–; and from a thematic perspective – as it increasingly covers a greater number of topics.

We also confirmed that these impacts have had a broad effect on social change. The assumption of new mercantilist paradigms of the new approaches to quality, the social mission of higher education, or gender issues directly affect citizens' lives. And they do so from global perspectives. Thus, we verify what we suggested in the title of this modest contribution to the monograph, that the Supranational Education and the Higher Education can be keys to global transformation for the complex societies in which we currently live: as frameworks to understand the changes and as levers to promote them.

Keywords: Supranational Education; Supranational Policies of Education; Globalization; Higher Education; Internationalization in Higher Education.

Muchas problemáticas contemporáneas han puesto en tela de juicio la capacidad de resolución de problemas complejos y globales desde instancias exclusivamente nacionales. Recientemente, encontramos muestras en todas las latitudes y referidas a problemas de diversa índole: en Europa, la crisis de la inmigración o el *Brexit*; en América, la bipolarización política y social en países como Venezuela o EE.UU. (muy manifiesta en las últimas elecciones presidenciales); y en el nivel global, la dramática crisis provocada desde hace un año por la pandemia del COVID-19, la persistencia de los desequilibrios Norte-Sur, o el grave fenómeno del cambio climático que desde hace décadas tratamos de enfrentar... La necesidad de una «nueva gobernanza global» (Sartorius, 2010) que en estos escenarios de la complejidad global (Castells, 2000) tenga más en cuenta una visión supranacional lleva décadas en la literatura, pero se hace cada vez más evidente. Esa gobernanza se teje desde la multilateralidad para alcanzar políticas supranacionales (Pereira Coutinho, 2012).

Esta demanda progresiva de supranacionalidad se deja sentir tanto en la educación escolar (Valle, 2015) (Matarranz & Valle, 2018) como en la superior (García Ruiz, 2008). Con referencia a la educación escolar los ejemplos de políticas supranacionales son numerosos. Sirven de muestra el proyecto latinoamericano de Metas 2021, a punto de culminar, y que afecta al conjunto de la educación en los países miembro de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2008), la brújula de competencias de la OCDE para 2030 (OECD, 2019) o el objetivo 4 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la ONU (UNESCO, 2019). Todos ellos plantean retos educativos supranacionales de largo recorrido. Y, por lo menos sobre el papel, el primero y el tercero son el resultado de consensos sobre compromisos de obligado cumplimiento, lo que multiplica su importancia y el peso de su impacto.

Pero no son menos los ejemplos en lo referido a las instituciones de Educación Superior, donde es creciente la exigencia de una mayor internacionalización y de una respuesta adecuada a las exigencias derivadas de la globalización (Vázquez García, 2015) (UOC, 2011) (MECD, 2015). En efecto, las alianzas entre universidades de diferentes países proliferan como mejor respuesta a las demandas de una formación de universitarios dotados de una «competencia global» (Reimers, 2020) (Menéndez, 2020) que es ya ineludible; y de una investigación que precisa cada vez más de equipos multinacionales y de accesos a fondos cuyo volumen difícilmente podría cubrirse desde las arcas de un único país¹. Como epicentro de esa internacionalización podemos señalar el caso del *Proceso de Bolonia*, que implantó en 49 países un Espacio Europeo de Educación Superior que culminó en 2010, hace ya una década (Unión Europea, 1999); y que vive ahora el *Proceso de Sorbona*, que encamina esa misma universidad europea hacia un nuevo marco, el Espacio Europeo de Educación 2025, que no solo afectará a la enseñanza de nivel superior sino que implicará transversalmente a todo el sistema educativo y prácticamente en todos los países del continente (Unión Europea, 2020).

Así pues, en los últimos cincuenta años se ha hecho evidente la emergencia de un nuevo contexto para la Educación Superior. Las profundas transformaciones sociales, económicas, políticas y tecnológicas están operando como grandes motores de cambio

¹ El programa de «Universidades Europeas» ha potenciado el número de redes entre instituciones universitarias del continente. Las denominadas «alianzas» entre universidades son un fenómeno que, en palabras de la propia Unión Europea, promotora de la iniciativa, trata de «reunir a una nueva generación de europeos creativos y capaces de cooperar, más allá de las lenguas, las fronteras y las disciplinas, para hacer frente a los grandes retos sociales y a las carencias de capacidades a que se enfrenta Europa» (https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_es).

para las instituciones de Educación Superior. Con frecuencia se considera que el concepto de globalización da buena cuenta de estas transformaciones (Altbach, Reisberg, & Rumbley, 2019), pero lo cierto es que hay muchos más factores, algunos anidados a ella –y otros no tanto–, que explican los cambios que están teniendo lugar.

La globalización, una realidad fundamental en el siglo XXI, ya ha ejercido una profunda influencia en la Educación Superior. Pero junto a esa globalización lo cierto es que se han producido profundas transformaciones tecnológicas, sociales, económicas y políticas que están teniendo un impacto sobre la Educación Superior (Bamberger, Morris, & Yemini, 2019). Entre esas transformaciones pueden señalarse las siguientes:

1. En el plano tecnológico, las tecnologías de la información y de la comunicación están modificando la forma en que los individuos y las empresas se informan, comunican entre sí y gestionan su tiempo y, por supuesto, sus conocimientos. A pesar de las enormes diferencias entre países, existe una clara tendencia hacia la universalización del acceso a Internet, independientemente de los dispositivos usados. Hoy importa menos el dispositivo que el hecho de estar conectado, o no estarlo, como demuestran los esfuerzos para garantizar la continuidad pedagógica durante la pandemia (UNESCO - IESALC, 2020)
2. En materia de cambio social, si hubiera que destacar dos tendencias internacionales, serían, sin duda alguna, la creciente participación de las mujeres en la vida laboral y política, con las inevitables consecuencias que esto conlleva tanto en términos económicos como sociales, así como las migraciones internacionales, que están modificando enormemente la definición de las políticas sociales, singularmente en los países receptores (King, Marginson, & Naidoo, 2011).
3. A escala económica, de nuevo hay dos factores de cambio a destacar. Por una parte, la tendencia a que los países desarrollados vayan transformando sus sistemas económicos progresivamente para devenir «economías del conocimiento», es decir, economías en las que el motor del crecimiento económico es la producción de nuevos conocimientos (Moos & al, 2019). La inversión en investigación, y singularmente en ciencia y tecnología, es vista cada vez más como estratégica. Pero, por otra parte, la reciente crisis financiera ha puesto de manifiesto en los países más desarrollados la vulnerabilidad de economías demasiado volcadas en el rendimiento financiero cortoplacista, dando como resultado una crisis de confianza de la ciudadanía en el sistema político (Findler & al., 2018).
4. Finalmente, a pesar de que existe un creciente convencimiento de que el mejor sistema político disponible es la democracia, cada vez se pone más en duda que la gestión que se hace del sistema sea la apropiada, con una creciente distancia entre los decisores y la ciudadanía. Los movimientos de masas, facilitados por las tecnologías, han puesto de manifiesto en lugares bien distintos del mundo que es preciso recuperar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (Zapp & Ramirez, 2019). Una nueva cultura política, en la que la participación a través de las redes sociales cobra mucha fuerza, parece estar emergiendo, en parte como reacción a la forma en que se ha gestionado la reciente crisis económica en los países desarrollados.

Las tendencias internacionales siempre han influido en las universidades, las cuales han actuado hasta cierto punto dentro de una comunidad internacional amplia de instituciones académicas, estudiosos e investigaciones. Pues bien, las realidades del siglo XXI han acrecentado enormemente la importancia del contexto mundial. La ascensión del inglés como idioma preponderante de la comunicación científica es un hecho sin precedentes desde la época en que el latín predominaba en el mundo académico en la Europa medieval. Las tecnologías de la información y las comunicaciones han creado un medio universal de contacto instantáneo y comunicación científica simplificada. Al mismo tiempo, esos cambios han ayudado a concentrar la propiedad de las editoriales, las bases de datos y otros recursos esenciales en manos de las universidades más fuertes y de unas cuantas empresas multinacionales, casi exclusivamente del mundo desarrollado.

Algunos analistas opinan que las consecuencias de la globalización sobre la Educación Superior ofrecen nuevas y apasionantes posibilidades de estudio e investigación que ya no limitan las fronteras nacionales (Beerrens, 2003). A juicio de otros, esta tendencia atenta contra la cultura y la autonomía nacionales. Es sin duda ambas cosas a la vez. Lo menos que cabe decir es que, con casi siete millones de estudiantes, incontables investigadores académicos, títulos y universidades que circulan libremente por el planeta, hay una necesidad apremiante de cooperación y de acuerdos internacionales. Ahora bien, no es fácil llegar a acuerdos sobre, por ejemplo, patrones de referencia y normas internacionales para evaluar correctamente cualificaciones y titulaciones extranjeras cuyo valor se desconoce. La UNESCO, en este sentido, está facilitando la elaboración de convenios regionales e internacionales cuyos signatarios se obligan a adoptar una política y una práctica comunes para hacer más fluida la movilidad de los estudiantes dentro de cada región.

En el último decenio se ha registrado asimismo una verdadera explosión de la cantidad de programas e instituciones que actúan internacionalmente. Qatar, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos sobresalen como ejemplos de países que han promovido audazmente la internacionalización como cuestión de política nacional: han concertado contratos con prestigiosas universidades extranjeras para que establezcan campus locales, con el objetivo de ampliar el acceso de la población estudiantil local y desempeñar la función de «centros distribuidores» de Educación Superior en sus regiones. Con todo, para los países más pobres del mundo y las instituciones con mayor penuria de recursos, las posibilidades de actuar en el plano internacional pueden ser enormemente escasas.

No cabe duda de que en este contexto de creciente globalización, el protagonismo de los Organismos Internacionales (en adelante, OI) y sus propuestas en materia educativa, como las que se han ejemplificado en páginas anteriores, constituyen hoy una serie de acciones de política educativa supranacional que están siendo objeto de análisis e investigación desde la Educación Supranacional como disciplina académica emergente² (Valle, 2015).

Por su parte, la Educación Superior ha sido siempre un sector al que la sociedad ha otorgado un papel determinante en el liderazgo de la formación de los grupos de mayor potencial de influencia social y, por tanto, impulsora de estímulos para transformaciones sociales profundas (Luxán, Imaz, Bereziartua, & Lauzurika, 2013) (Wikinson, 1999)³. Su

² En España el Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales» de la Universidad Autónoma de Madrid desarrolla una línea específica de investigación en esta dirección desde hace ya 10 años (<http://gipes-uam.com>).

³ Proyectos como el denominado específicamente "Higher Education for Social Transformation", de las Universidades jesuitas, postulan literalmente que "The basic idea is that those engaged in academic research can be challenged by realities in the ground while those advocating for change on the ground can benefit from high quality research. We want to influence decision makers in politics, finance and industry

vinculación con la investigación le hace estar en la frontera del progreso y su tradición como instancia de debate de ideas, como fuente de inconformismo social y como germen de propuestas novedosas, conceden a la Educación Superior un halo de liderazgo social que pocas instituciones alcanzan hoy en día... Máxime cuando la política nacional y local se encuentran en una fase de elevada desafección por parte de la ciudadanía.

La combinación de esas realidades, las políticas supranacionales por un lado y la Educación Superior por otro, se presenta hoy, pues, como un marco para comprender las transformaciones que se están produciendo desde esta perspectiva global y en una sociedad compleja; y también para atisbar las que probablemente se están gestando para su eclosión en un horizonte temporal próximo.

Con ese objetivo de analizar esas transformaciones desde una perspectiva de rigor académico se ha diseñado este monográfico de la REEC. Sus artículos constituyen un cuerpo de reflexión que puede ser útil tanto a investigadores de la educación como a sus administradores y a quienes tienen que tomar decisiones sobre política educativa en cualquier ámbito, sea este local, regional o estatal, inevitablemente influidos por la globalización.

La estructura del monográfico se articula en torno a cuatro ejes: (1) impactos generales que tienen las organizaciones internacionales de carácter global o regional sobre las instituciones de Educación Superior; (2) influencias sobre la cuestión de la calidad universitaria de los postulados internacionales; (3) la economía, financiación, mercantilización y equidad del nivel de Educación Superior en el contexto de la globalización; y (4) ejemplos concretos de impactos sobre temáticas específicas que abordan hoy, como elementos emergentes los centros de Educación Superior.

1) Como se ha dicho, el primero de esos ejes tiene un carácter más general y se refiere a los impactos que provocan las instancias supranacionales tanto a escala global como regional en la Educación Superior. Inician el bloque Soledad Rappoport, Bianca Thoilliez, Tania Alonso-Sainz, del Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales» de la Universidad Autónoma de Madrid (España), con un artículo titulado *Los organismos internacionales como sistemas marcadores de tendencias en la Universidad global*. Con su contribución queda manifiesto que la universidad ha transformado su misión clásica debido a las tendencias emanadas desde los OI. Esas tendencias las infieren tras un exhaustivo análisis documental de lo publicado en los últimos 10 años por la UNESCO, la OCDE y la OEI. Los impactos que caben destacarse a tenor del trabajo de estas autoras se derivan de nuevos paradigmas, como el aprendizaje a lo largo de la vida y el aprendizaje por competencias; de nuevas perspectivas, como la internacionalización y la empleabilidad; o de nuevos valores, como la responsabilidad social y la sostenibilidad.

A continuación, Ricardo Gaete Quezada, de la Universidad de Antofagasta (Chile), bajo el rubro *Influencia supranacional de la UNESCO en la Educación Superior Latinoamericana* se centra en un impacto más localizado. Coincide este autor con las anteriores en que la Educación Superior (en este caso la latinoamericana) ha asumido en las últimas décadas tendencias globales (en este caso marcadas desde la UNESCO). Una de las consecuencias ha sido aumentar entre las instituciones de la región la conciencia de una misión universitaria que va más allá de lo nacional y que le insta a implicarse en la solución de necesidades globales. El análisis del autor pone de manifiesto la influencia en Latinoamérica de la Política Supranacional de responsabilidad social de las

with well-founded arguments and with data based on solid research" (<https://jesuits.eu/projects/higher-education-for-social-transformation>).

instituciones de Educación Superior de la UNESCO, una de cuyas materializaciones más evidentes (pero no la única –el autor se detiene en varias de ellas-) ha sido la creación del Observatorio Regional de Responsabilidad Social para América Latina y el Caribe (ORSALC). Nos advierte Gaete del intenso debate académico sobre el concepto de responsabilidad social universitaria, que ha llevado como resultado al reconocimiento de la Educación Superior como un bien público y un derecho humano y una instancia promotora del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (en adelante, ODS).

El tercer artículo de este eje, se ocupa, precisamente, de esa cuestión de la sostenibilidad y las posibilidades para promoverla desde los docentes de Educación Superior. Bajo el título *Contribución de la Educación Superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la docencia*, su autora, Débora Isabel Ramos Torres, del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC), considera la docencia y la investigación en las instancias de Educación Superior como la dimensión con mayor potencial para promover un desarrollo sostenible entre las nuevas generaciones y potenciar así el logro de los ODS. Para Ramos, los ODS han arraigado en las instituciones de Educación Superior hasta el punto que estas han asumido el firme compromiso de ofrecer en la formación de sus estudiantes las competencias clave que permitan abordar esos Objetivos con éxito. El artículo examina cómo se han ido integrando estos objetivos en los planes de estudios de las titulaciones oficiales, llegando a ser un elemento que en los últimos tiempos, configura esa formación. A partir de la revisión del Informe de la Segunda Encuesta Mundial de la Asociación Internacional de Universidades sobre Educación Superior, Investigación y Desarrollo Sostenible, del Informe anual del Acuerdo sobre los ODS de la Alianza Global y, del Dossier de la Red Española para el Desarrollo Sostenible, se analizan por cada ODS las acciones relevantes de integración de estos Objetivos Globales en la función docente y las referencias a experiencias como casos de estudio. A pesar de estas claras tendencias, los resultados de la autora muestran diferencias entre las universidades estudiadas tanto en el grado de abordaje de cada uno de los ODS como en los tipos de acciones que realizan. Para la autora es necesario seguir profundizando en el estudio de esta cuestión para obtener una imagen que permita ver de manera completa cómo se integran los ODS en los planes de estudios (sobre todo en titulaciones emergentes) o cómo los docentes realizan experiencias docentes innovadoras para incorporarlas en su quehacer profesional. El intercambio de información y las redes que comparten experiencias de buenas prácticas son opciones muy adecuadas para esa profundización.

Para terminar este primer bloque de artículos, Ana Capilla Casco, de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), ofrece un trabajo titulado *Universidad Iberoamérica 2030: la propuesta de la OEI para la Educación Superior en Iberoamérica*. En su texto, considera la Educación Superior como una de las áreas prioritarias de acción de la OEI actualmente, como lo demuestra la intención de construir un Espacio Iberoamericano de Educación Superior (EIES) e investigación. El paralelismo que encontramos aquí con el precedente en el continente europeo del Proceso de Bolonia es ineludible. Ese EIES es una parte de la estrategia «Universidad Iberoamérica 2030» con la que se pretende, entre otras cosas, el crecimiento de la matrícula universitaria (que ya se está consiguiendo) y superar lo que la autora considera como «trampa de la productividad». Es evidente que este texto muestra esa estrategia como otra política supranacional más de alto impacto en la Educación Superior y que pretende ser palanca de transformación social global.

2) Como apuntamos, el segundo de los ejes del monográfico se detiene en la controvertida cuestión de la calidad de las instituciones de Educación Superior. Las contribuciones en este bloque ayudan a entender cómo las concepciones de la calidad educativa en general y de las instituciones de Educación Superior en particular, su medición y la forma de implementar las políticas más eficaces para alcanzarla, se han visto alteradas por los planteamientos que desde los OI se han venido desarrollando en las últimas décadas. La armonización de políticas, la homologación y el reconocimiento mutuo de títulos, así como la necesidad de arbitrar mecanismos para la equivalencia de períodos de estudio en diferentes universidades –como consecuencia de la movilidad universitaria creciente–, han hecho que sea necesaria una mutua confianza entre instituciones de diversos países. Esa confianza se construye desde criterios de calidad compartidos que solo pueden surgir desde el debate y la cooperación internacionales y cuyo cumplimiento solo cabe supervisar a agencias supranacionales. A estas cuestiones se dedican los siguientes tres artículos.

El primero de ellos está escrito por Francesc Pedró, que ofrece una visión privilegiada desde su posición como Director del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IESALC-UNESCO). Lo hace con el artículo titulado *¿Quién le pone el cascabel al gato? Un análisis comparativo de las agencias de garantía de la calidad de la Educación Superior*. Expone el autor que las instituciones con el objetivo de asegurar la calidad de la Educación Superior han proliferado por todas las regiones del globo en los últimos años como respuesta a la necesidad de profesionalizar una regulación pública para unos procesos de enorme complejidad en un sector caracterizado por una ancestral autonomía de sus instituciones. El análisis comparativo de las diferentes agencias permite encontrar las principales razones que han obrado una expansión tan amplia en tan poco tiempo y pone de manifiesto las convergencias y las divergencias existentes. Pueden encontrarse, como señala el autor, numerosas diferencias entre las distintas agencias, pero son explicables a partir de las variaciones en los contextos en que cada una de ellas opera. No obstante, a pesar de esas divergencias contextuales, para Pedró pueden localizarse problemáticas compartidas globalmente. Entre ellas, dos son de especial relevancia: la controversia en torno a la independencia de las agencias y la dificultad para rendir cuentas. Para terminar, el trabajo pone énfasis en las críticas de que son objeto estas agencias, entre las que destaca un aparente círculo vicioso: las propias instituciones de Educación Superior, a las que estas agencias deben regular, ejercen cierta «captura normativa» sobre ellas.

A continuación, María Matarranz, Profesora en la Universidad a Distancia de Madrid (España), analiza esa misma cuestión de la calidad de las instituciones de Educación Superior centrándose en cómo es la perspectiva al respecto en Europa, tras la implantación del Proceso de Bolonia. Bajo el título *El Espacio Europeo de Educación Superior y su sello de calidad*, la autora comienza presentando los principales hitos que han ido configurando ese Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en sus dos décadas de existencia y las cuestiones más relevantes que han ido abordando los distintos encuentros de los ministros de Educación Superior como parte del seguimiento de su implantación. Tras ello, se detiene en la descripción de los sistemas de garantía de calidad establecidos en el EEES y analiza críticamente cómo se han construido en la esfera supranacional y cómo se han materializado en el ámbito nacional. El recorrido de Matarranz por la diversidad de la implantación de la calidad educativa en los diferentes países le permite

interesantes reflexiones sobre cómo ha impactado una perspectiva supranacional de la calidad educativa en función de las diferencias que a nivel nacional se daban en las diferentes tradiciones universitarias.

Completa este bloque el trabajo de Irma Briasco, de la Universidad Pedagógica Nacional (Argentina). Se trata de un artículo titulado *La educación terciaria tecnológica en el Mercosur. Caracterización desde una perspectiva comparada*, en el que presenta avances parciales de un gran estudio realizado en el marco del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR. El estudio original es de enorme amplitud, incluyendo una caracterización, desde la perspectiva comparada, de la oferta de Educación Superior tecnológica y de los modelos de gestión institucional en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En esos modelos de gestión institucional la búsqueda de la calidad es una constante con presencia cada vez mayor. Se realizaron estudios de casos nacionales y un estudio comparado binacional (Brasil-Uruguay), con encuestas y entrevistas a directivos de las instituciones para analizar qué dinámicas de transformación se habían implementado tanto en un nivel macro como micro (gestión institucional). Además, se revisaron las trayectorias y los perfiles de quienes, por ser protagonistas clave, sostienen dichos modelos institucionales. De todo ese vasto trabajo, la autora se detiene en una de sus parcelas: la situación de las políticas macro de la Educación Superior tecnológica en los países del MERCOSUR desde una perspectiva comparada. De nuevo, pueden inferirse de sus conclusiones elementos de calidad en la gestión institucional que reflejan marcos de referencia que trascienden lo nacional.

3) Un tercer eje del monográfico se ocupa de otros fenómenos, que están actuando de forma muy combinada, y que reflejan una clara manifestación de la Educación Supranacional en la Educación Superior. Ambos han supuesto una transformación evidente de carácter global: la digitalización y la métrica digital, por un lado, y la concepción cada vez más economicista de las instituciones de Educación Superior, por otro. De los artículos de este bloque puede deducirse una conexión entre ambos procesos de cambio global. La comparativa a nivel mundial entre las instituciones de Educación Superior mediante indicadores basados en métricas digitales y la competencia que se establece entre ellas a partir de los rankings que resultan de esas comparaciones introduce una lógica mercantil de costo-beneficio que exige una reflexión sobre el papel de la Educación Superior como servicio público y como motor del cambio social en busca de la equidad y la inclusión... Una equidad y una inclusión que no solo deben proyectarse desde los contenidos que transmite, sino que debe materializarse también en el propio seno de sus procesos, mediante políticas de igualdad de oportunidades tanto en el acceso a sus estudios como en el desarrollo de los mismos (becas, ayudas a estudiantes con discapacidad, observatorios de inclusión...).

Geo Saura y Katia Caballero, de la Universidad de Granada (España), abren este bloque. Con el sugerente título de *Capitalismo académico digital*, examinan los procesos de digitalización de la Educación Superior para analizar cómo el gobierno de los dígitos, el poder de las métricas digitales y las plataformas académicas están cambiando la producción del conocimiento y el conjunto del quehacer profesional de los académicos. De su artículo se desprende que el capitalismo académico digital se presenta como un marco supranacional que hace competir a las universidades en un mercado global y las transforma, hasta el punto que su concepción original y sus misiones más esenciales y características, pudieran verse comprometidas seriamente. Para llegar a sus conclusiones,

el artículo recorre un camino jalonado por varios hitos que nos permiten descubrir esa deducción. Primeramente, se presenta una revisión de los conceptos que han modificado completamente las normas y cultura universitarias, tales como economía del conocimiento, capitalismo académico, gobierno de los números y racionalidad neoliberal de la performatividad. Posteriormente, se estudia, precisamente, cómo los rankings entre universidades y los sistemas de rendición de cuentas se han convertido en formas de control cuantificado que han socavado el propósito original de las universidades. A continuación, se analiza una nueva forma de capitalismo y gobierno académico centrado en los dígitos como la tendencia más emergente en la Educación Superior contemporánea; y lo hace mediante el análisis de los índices de impacto más relevantes y las métricas digitales alternativas (almetrics) para entender esa cultura métrica que comienza a instaurarse en las universidades. Cierra el artículo el análisis del rol de las plataformas académicas sociales como «Academia.edu» y «ResearchGate» en el contexto de ese capitalismo académico digital y su influencia en los sujetos académicos, ahora cuantificados y digitalizados.

Desde la Universidad de Valencia (España), Alexandra Carrasco González nos presenta el artículo *Tendencias privatizadoras del modelo de financiación de la Educación Superior en Europa. Propuestas de la Unión Europea y el análisis del acceso asequible*. Asumiendo desde el inicio que las políticas educativas supranacionales como las de UE ejercen una influencia evidente en la configuración de las políticas nacionales, su artículo se detiene en lo que la autora considera una de las tendencias más notorias en el momento actual en la Educación Superior: el aumento de la inversión privada. Así, Carrasco se marca como objetivo medir el impacto que esa tendencia supranacional privatizadora ha tenido en los últimos años en el contexto europeo, sobre todo para valorar si pone en riesgo la accesibilidad y la asequibilidad de ese nivel educativo. Para alcanzar su objetivo, el artículo aborda diversas perspectivas. Primeramente, realiza un análisis de los documentos y planes de trabajo que desde las políticas de la Unión Europea tienen que ver con el incremento de financiación privada de la Educación Superior. Posteriormente, analiza comparativamente la variación de las fuentes de financiación de la Educación Superior en 20 países europeos, en una trayectoria de trece años (2002-2016). A partir de ahí, valora la autora su repercusión en el acceso asequible de la Educación Superior, mediante diversos indicadores entre los que cabe destacar las tasas académicas y los sistemas de ayudas a estudiantes. Entre las conclusiones de la autora, dos cobran especial relevancia para fortalecer el hilo conductor de este monográfico. La primera, que existe una clara política supranacional de la UE en relación con el aumento de la financiación privada de las universidades y que esta se justifica como estrategia supranacional para lograr una mayor competitividad de las universidades europeas dentro de un complejo contexto globalizado de la sociedad del conocimiento y de la competitividad de las universidades a nivel mundial. La segunda, que la tendencia hacia la privatización de los modelos de financiación de la Educación Superior en los países europeos genera transformaciones en el modelo universitario europeo, llegando incluso a poner en riesgo el acceso asequible de la Educación Superior en algunos de sus países, sobre todo en los del sur mediterráneo, como España, Grecia, Italia y o Portugal...

Abunda en esta cuestión de la mercantilización de la Educación Superior como tendencia supranacional el siguiente de los artículos que presenta este monográfico, si bien se detiene en un caso particular. Lleva por título *La mercantilización de la Educación Superior a través del modelo universitario inglés: elementos clave, críticas y*

posibilidades. Escrito por David Menéndez Álvarez-Hevia, de la Manchester Metropolitan University (Reino Unido) y Reyes Hernández-Castilla, de la Universidad Autónoma de Madrid (España), presenta una solvente reflexión teórica sobre algunos retos de esa tendencia supranacional economicista a la que hacíamos referencia en la introducción de este bloque del monográfico y sobre cómo está provocando prácticas mercantilistas. El epicentro del análisis es la experiencia inglesa que sirve para ejemplificar cómo esa tendencia mercantilista transforma no solo las relaciones entre los participantes, las funciones y la organización de la Educación Superior sino también a la misma forma de entenderla. Su hilo argumental mantiene, por tanto, una enorme sinergia con los otros dos artículos del bloque. El artículo se detiene en los aspectos que a juicio de sus autores son más significativos para captar en toda su complejidad ese proceso de mercantilización y sus impactos transformadores. Por un lado, el desplazamiento de la concepción de los estudiantes de personas en formación a clientes consumidores y, como consecuencia, el cambio de considerar los programas de formación que ofrece la Educación Superior como productos de un mercado basado en leyes de competencia global. Por otra parte, el concepto de empleabilidad, considerando sus implicaciones pedagógicas y la forma en que promueve concepciones instrumentalistas de la educación universitaria. Para terminar, la intensificación de la competitividad, que se traduce en una serie de prácticas asociadas a la evaluación de la actividad educativa e investigadora que, como vimos ya en artículos anteriores, modifica el foco de los quehaceres cotidianos del docente universitario. Estos tres espacios de análisis, interrelacionados, sirven como categorías de un marco reflexivo que genera ideas para la discusión sobre cómo reconfigurar esa transformación mercantilista. Los autores no son partidarios de visiones negacionistas, sino que proponen construir alternativas centradas en una reorientación a partir de lo aprendido con la experiencia inglesa. De la posición de los autores podemos asumir que el objetivo último de esa reorientación que consideran necesaria sería minimizar el aspecto que a su juicio es más peligroso de esta tendencia supranacional, esto es, convertir la universidad en un espacio en el que la equidad esté ausente.

4) Cierra el monográfico un bloque de artículos dedicado a políticas de transversalidad supranacional sobre aspectos específicos de la Educación Superior. Los tres textos que componen el bloque se ocupan, respectivamente, del aprendizaje servicio, de las cuestiones de género y de la dirección escolar. La relación de estas cuestiones con las políticas educativas supranacionales pudiera parecer más sutil que en el caso de los temas abordados en los bloques anteriores, pero la lectura detenida de los tres textos nos permite ver esa relación con indudable nitidez.

El primero de ellos corre a cargo de Juan García-Gutiérrez, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España) y Carlos Corrales Gaitero, de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador (Ecuador) y lleva por título *Las políticas supranacionales de Educación Superior ante la «tercera misión» de la Universidad: el caso del aprendizaje-servicio*. Su trabajo incide en la idea de artículos anteriores en el sentido de que la evolución que han experimentado las instituciones de Educación Superior y, particularmente, la universidad ha supuesto una nueva consideración de sus formas, metodologías y misiones, así como de las relaciones que establecen con la sociedad. Ellos se centran en la «misión social» de la Universidad (su «tercera misión»), que a su parecer constituye un paraguas bajo el que se integran diversos conceptos, de naturaleza diversa, que reflejan nuevas relaciones entre universidad y sociedad. Es interesante el

papel de esa «tercera misión» a la luz del argumento central que da título a esta presentación que estamos destilando, ya que es muestra definitiva de la posibilidad que tiene la universidad, mediante las tendencias supranacionales, de promover cambios globales en esta sociedad de enorme complejidad.

A nuestro entender, la propuesta de García-Gutiérrez y Corrales considera que el compromiso social y cívico en la Educación Superior debería incorporar un enfoque precisamente más integrador, comprometido con una identidad supranacional, mediante la idea de una ciudadanía europea o iberoamericana, según sea el caso. Por eso la finalidad de su artículo se inscribe en un plano de dos ejes. Desde el primero de ellos, se estudian, precisamente las conceptualizaciones de «tercera misión» o «misión social» de la Universidad, abordando el análisis de toda la red terminológica asociada bajo estas rúbricas nominales. Con ello se consigue clarificar el lenguaje y los conceptos que subyacen en las distintas denominaciones y ponerlas en relación con los distintos enfoques desde donde se adoptan esas denominaciones (económicos, de sostenibilidad o cívicos). Desde el segundo eje, se aborda el tratamiento de estas conceptualizaciones (y los enfoques desde donde se establecen) en las políticas supranacionales de Educación Superior tanto en Europa como Iberoamérica, según han estructurado el Espacio Europeo de Educación Superior y según han sido promovidas por la Organización de Estados Iberoamericanos. En el centro del plano delimitado por esos dos ejes, los autores se detienen en cómo atienden estas políticas supranacionales los componentes cívicos e identitarios ligados a la «misión social» de la Universidad y cómo promocionan una ciudadanía común. Desde nuestra perspectiva, la proyección de estas ideas sobre una ciudadanía global o una competencia global es un puente fácil de tender. Concluyen estos autores, que en ese plano de la nueva «misión social» de la Universidad el enfoque del aprendizaje-servicio emerge con determinación como una tendencia clara a escala global, y, por tanto, supranacional. De nuevo estas conclusiones reafirman cómo la universidad, al hacer suyas tendencias de la política educativa supranacional, se convierte en una palanca de cambio social de enorme potencial.

A continuación, Ainhoa Resa Ocio y Teresa Rabazas Romero, de la Universidad Complutense de Madrid (España), nos regalan un artículo titulado *Organizaciones y políticas supranacionales: una mirada desde la Educación Superior y la igualdad de género*. Se trata de un trabajo que pone el énfasis en cómo las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres, cada vez más presentes en los discursos de los Organismos Internacionales, han calado en las políticas de las instituciones de Educación Superior hasta el punto de que han llegado a ocupar un espacio central (pero tal vez aún insuficiente) de su acción institucional. Esa atención por parte de las universidades se ha materializado en el desarrollo de acciones que abarcan tanto políticas de observancia de la igualdad, como establecimiento de programas de estudio específicos o propuestas de metodologías que potencian la igualdad de género.

Las autoras parten de una concepción de la igualdad de género que se enmarca no solo en los derechos humanos sino en la justicia social. Según ellas, en el espacio de desarrollo de una Europa democrática, movimientos sociales supranacionales demandan la incorporación de la perspectiva de género en todas las etapas educativas. A pesar de ello, cada Estado miembro de la Unión Europea configura sus políticas educativas y las políticas de género dentro de ellos conforme a esquemas de interpretación que no son homogéneos. Más allá de esas divergencias, y asumiendo una perspectiva de globalización y un contexto social y político fuertemente mediatizado por los discursos de entidades supranacionales,

el artículo valora la posibilidad de asumir la existencia de un marco común a los países europeos. Según ellas ese marco común podría mejorar el tratamiento de las cuestiones de género desde los centros de Educación Superior. Es cierto el carácter limitado del potencial vinculante de las políticas de la unión Europea a este respecto, pero para Resa y Rabazas la Unión Europea cuenta con una capacidad suficiente, apoyada por las dinámicas globales, para proponer la implementación de políticas comunes a los Estados miembros en esta cuestión. Terminan las autoras exponiendo una serie de demandas básicas planteadas por los movimientos feministas a nivel internacional y que sería pertinente incluir en las acciones de las universidades europeas como política compartida en cuestiones de género. Pero no se eluden en el texto las dificultades para abordar esas demandas, bien reflejadas en este artículo, y que limitan la inclusión de la igualdad de género en las instituciones de Educación Superior. Las autoras destacan entre esas dificultades: la segregación por género, el reparto desigual del poder, un deficiente acceso a los puestos de toma de decisiones, la necesidad de una mayor y mejor conciliación laboral y familiar, la eliminación de sesgos en la investigación y la docencia, la transformación de la cultura organizativa y el mayor apoyo institucional. Como factor coadyuvante, Reso y Rabazas apuestan por dar una relevancia especial a la formación inicial del profesorado, donde sería determinante la inclusión de una perspectiva de género para la transformación efectiva de la cultura universitaria a este respecto y para la erradicación definitiva de las desigualdades.

Este bloque cuarto, y con ello el monográfico, se cierra con un trabajo de Carmen Tortosa Álvarez, del Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales» de la Universidad Autónoma de Madrid (España), titulado *La formación de los directores de centros docentes en España y en Estados Unidos: relación entre la Educación Superior y las recomendaciones supranacionales*. Este artículo aborda un asunto de los más relevantes en torno a la profesionalización de la dirección escolar: su formación inicial, esto es, la formación obligatoria que los futuros directores de centros escolares deben completar antes de tomar posesión de sus puestos en los centros docentes públicos. Ha sido una cuestión objeto de gran atención en las declaraciones de numerosos OI. La autora realiza un exhaustivo estudio de las recomendaciones vertidas por las organizaciones supranacionales en ese tema, centrándose en el papel de las instituciones de Educación Superior en ese proceso de formación inicial. De su estudio se derivan unas tendencias supranacionales que son contrastadas, en un ejercicio metodológico que combina muy acertadamente la Educación Supranacional con la Educación Comparada, con las políticas en torno a la formación inicial de directores actualmente en marcha en España y en Estados Unidos. El contraste permite ver el impacto de lo supranacional en la política nacional y, más concretamente, en la regional, ya que su análisis se centra en el estudio de dos casos, una región de cada uno de los países mencionados: la Comunidad de Madrid (para el caso español) y el Estado de Washington (para el caso de EE.UU.). A pesar de las diferencias de contexto social, político y económico, la autora traza conclusiones pertinentes acerca de las políticas y prácticas en la formación inicial de directores de centros educativos que se proyectan desde tendencias supranacionales hacia los países y regiones estudiados, si bien se asumen con matices diferenciales. Sus reflexiones pueden ser útiles a los distintos agentes educativos en su trabajo hacia una mejora de la profesionalización de la dirección escolar a partir de la formación que se recibe en las instituciones de Educación Superior. Esa utilidad puede ser especialmente destacada en el caso concreto de nuestro país, con una nueva ley educativa recién aprobada y con su desarrollo en pleno proceso actualmente.

Quienes hemos coordinado este monográfico, y firmamos esta presentación, hemos procurado abordar algunas cuestiones que consideramos relevantes en la relación entre la Educación Supranacional y la Educación superior. Por supuesto, no están todos los temas que son importantes, pero todos los temas que están son para nosotros muy importantes y reflejan, además, el estado más actual de la investigación comparativa internacional. Además, cumplimos con ellos un objetivo: poner en contraste algunas hipótesis que teníamos de partida y que hemos intentado sintetizar en el título de esta presentación. Y los resultados del trabajo no podían haber sido más elocuentes. Tras la lectura de los aportes al monográfico, se nos ha hecho aún más evidente de lo que pensábamos al principio, por ejemplo, que existe un impacto directo, cada vez más fuerte, entre la política educativa de los organismos internacionales –analizada desde la Educación Supranacional- y las instituciones de Educación Superior. Ese impacto es cada vez más amplio. Y lo es desde una triple perspectiva: desde la perspectiva geográfica –con amplias regiones del planeta, en un contexto de globalización, afectadas por las tendencias supranacionales-; desde una perspectiva de intensidad –ya que el efecto es cada vez más ineludible por parte de los centros de Educación Superior-; y desde una perspectiva de naturaleza –ya que cada vez abarca un número mayor de temáticas-.

También hemos podido constatar que esos impactos han tenido una amplia consecuencia en el cambio social. La asunción de nuevos paradigmas mercantilistas o los planteamientos nuevos sobre la calidad, la misión social de la enseñanza superior o las cuestiones de género, afectan directamente a la vida de los ciudadanos. Y lo hacen además desde perspectivas globales.

Verificamos así lo que planteábamos como título de esta modesta aportación al monográfico, que la Educación Supranacional y la Educación superior pueden ser claves de transformación global para las sociedades complejas en las que habitamos contemporáneamente. Y pueden serlo como marcos para comprenderlas y como palancas para promoverlas.

Pero no pretenda el lector que todo lo que importa sobre estas cuestiones está aquí. Se han quedado cuestiones pendientes en los teclados. Quedan preguntas abiertas, muchas, difíciles de responder... No obstante, todo lo que está aquí, creemos que importa. En las 13 contribuciones del monográfico, sin contar esta, nos hemos esforzado por mantener varios equilibrios. El primero, un equilibrio de enfoques, con autores que han tratado los temas desde diferentes perspectivas metodológicas y con paradigmas interpretativos de partida que tenían matices entre sí. También equilibrio de latitudes, con autores de diferentes partes del globo, algunos de ellos constituidos en equipos internacionales, lo que ha aportado al número una panorámica global que perseguimos desde el primer momento de la concepción de este número. Y hemos procurado también un equilibrio entre autores emergentes, que se inician en la investigación supranacional –que han aportado visiones novedosas a la hora de acercarse a las cuestiones tratadas-, con autores ya consagrados, tanto por su amplia experiencia académica como por su dilatada trayectoria profesional en organismos internacionales –que les otorga unos puntos de vista privilegiados a la hora de interpretar las cuestiones a las que se han referido-.

Con todo ello nuestra pretensión no ha sido más que contribuir al debate sobre aspectos que consideramos en este momento de esencial relevancia en el panorama educativo global de hoy en día. Los lectores juzgarán si lo hemos conseguido.

Referencias

- Altbach, P., Reisberg, L., & Rumbley, L. (2019). *Trends in Global Higher Education; Tracking an academic revolution*. Leiden: Brill.
- Bamberger, A., Morris, P., & Yemini, M. (2019). Neoliberalism, Internationalisation and Higher Education: Connections, contradictions and alternatives. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(2), 203-216.
- Beerkens, E. (2003). Globalisation and higher education research. *Journal of Studies in International Education*, 7(2), 128-148.
- Castells, M. (2000). Globalización, sociedad y política en la era de la información. *Análisis Político*(37), 3-16.
- Findler, F., & al., e. (2018). The impacts of higher education institutions on sustainable development: A review and conceptualization. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 19(6), 1-17.
- García Ruiz, M. (2008). El impacto de la globalización en la universidad del siglo XXI. (U. A. Madrid, Ed.) *Tendencias Pedagógicas*, (13), 59.
- King, R., Marginson, S., & Naidoo, R. (. (2011). *Handbook on globalization and higher education*. Edward Cheltenham; Elgar Publishing.
- Luxán, M., Imaz, J., Bereziartua, G., & Lauzurika, A. (2013). Universidad y transformación social. *RASE*, 7(3), 674-688].
- Matarranz, M., & Valle, J. (2018). Educación y supranacionalidad: aproximación a los conceptos básicos. *Journal of Supranational Policies of Education*, 93-107.
- MECD. (2015). *Estrategia para la internacinalización de las universidades españolas*. Madrid: MECD.
- Menéndez, M. P. (2020). *La educación para un mundo globalizado*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Moos, M., & al, e. (2019). The knowledge economy city: Gentrification, studentification and youthification, and their connections to universities. *Urban Studies*, 56(6), 1075-1092.
- OECD. (2019). *Future of Education and Skills, 2030. Concept Note*. Paris: OECD.
- OEI. (2008). *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Pereira Coutinho, L. P. (2012). El desarrollo de la supranacionalidad. Algunos apuntes. *ReDCE*, 9(18), 199-213.
- Reimers, F. (2020). *Educación global para mejorar el mundo*. Madrid: Ediciones SM.
- Sartorius, N. (2010). *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*. Madrid: Fundación alternativas / Marcial Pons.

- UNESCO - IESALC. (2020). *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior.
- UNESCO. (2019). *Cumplir los compromisos. ¿Van los países por el buen camino para alcanzar el ODS 4?* Paris: UNESCO.
- Unión Europea. (1999, junio 19). *El Espacio Europeo de la Enseñanza Superior. Declaración conjunta de los Ministros europeos de Educación reunidos en Bolonia*. Bolonia.
- Unión Europea. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones, sobre el alcance de un espacio Europeo de Educación para 2025*. Bruselas: Unión Europea.
- UOC. (2011). Globalisation and Internationalisation of Higher Education. Número monográfico. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 8(2).
- Vázquez García, J. A. (2015). Nuevos escenarios y tendencias universitarias. *Revista de Investigación. Revista de Investigación Educativa*, 33(1), 13-26.
- Valle, J. (2015). Educación Supranacional. *Bordón*, 67(1).
- Wikinson, D. (1999). Transforming the Social Order: The role of the University in Social Change. *Sociological Forum*, 9(3), 325-341.
- Zapp, M., & Ramirez, F. (2019). Beyond internationalisation and isomorphism—the construction of a global higher education regime. *Comparative Education*, 55(4), 473-493.

2



Los organismos internacionales como sistemas marcadores de tendencias en la Universidad global

*International organizations as trend
marking systems in the global University*

Soledad Rappoport*; **Bianca Thoilliez****;
Tania Alonso-Sainz***

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27721

Recibido: **16 de junio de 2020**
Aceptado: **31 de agosto de 2020**

*SOLEDAD RAPPOORT: Profesora Ayudante Doctora (Premio extraordinario, UAM). Departamento de Pedagogía. Universidad Autónoma de Madrid. Magíster en Calidad y Mejora de la Educación (UAM). Licenciada en Pedagogía y Profesora de Educación Primaria (Argentina). Sus principales líneas de investigación son: TIC para la mejora educativa, competencia digital educativa, educación inclusiva, sistemas de apoyo. Pertenece al Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales» (GIPES). **Datos de contacto:** e-mail: soledad.rappoport@uam.es

BIANCA THOILLIEZ: Profesora Ayudante Doctora en el Departamento de Pedagogía en la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Doctora cum laude en Educación con Mención Internacional por la UAM. Becaria del Programa Nacional F.P.U. del Ministerio de Educación, Special Research Student en el Institute of Education University of London, y Visiting Scholar en la Pennsylvania State University. Elected Board Member de la International Network of Philosophers of Education and Visiting Professor de la Faculty of Education Edge Hill University. Su actividad investigadora abarca el estudio de la filosofía y la teoría de la educación, el análisis de políticas educativas y el desarrollo profesional docente. Miembro del Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales» (GIPES) de la UAM, y del Grupo de Investigación de Antropología y Filosofía de la Educación (GIAFE) de la UCM. **Datos de contacto: e-mail: bianca.thoilliez@uam.es

***TANIA ALONSO-SAINZ: Doctoranda en Educación (UAM) y Máster en Filosofía de la Educación por el Institute of Education, de la University College London. Licenciada en Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro activo del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES) y del Grupo de Investigación de Antropología y Filosofía de la Educación (GIAFE-UCM). **Datos de contacto:** e-mail: tania.alonso@uam.es

Resumen¹

Distintos autores dan cuenta de una honda transformación de la misión clásica de la Universidad y que en este artículo proponemos identificar con: nuevos paradigmas (aprendizaje a lo largo de la vida y aprendizaje por competencias), nuevas perspectivas (internacionalización y empleabilidad) y nuevos valores (responsabilidad social universitaria y sostenibilidad). Entre las causas de su creciente importancia, identificamos el impulso de distintos organismos y su labor de promoción como sistemas marcadores de tendencias a escala global. A fin de profundizar sobre las características y el alcance de estos cambios, el artículo presenta los resultados de un detallado examen de los documentos publicados en los últimos 10 años por tres organismos internacionales de referencia en el campo de la educación superior: UNESCO, OCDE y OEI. Para alcanzar este objetivo, se llevó a cabo un proceso sistemático de cribado de documentos. Elos materiales seleccionados se indagó sobre la presencia de estas nuevas misiones y el sentido que adquieren en cada organismo estudiado. El artículo aporta, así, evidencias sobre la cuestión y pone a disposición de la comunidad académica una clasificación documental de utilidad para continuar indagando sobre las tendencias globales en el ámbito universitario que promueven con su trabajo los organismos internacionales.

Palabras clave: educación universitaria; educación superior; organismos internacionales; tendencias pedagógicas; misión universitaria.

Abstract

Different authors report a deep transformation of the classic mission of the University which this article proposes to identify as new paradigms (lifelong learning and learning based competencies), new perspectives (internationalization and employability), and new values (social responsibility and sustainability). Different international organizations account for and promote this trend. In order to delve into the characteristics and scope of the changes, a study has been carried out. It examines documents published in the last 10 years by three international organizations in the field of education: UNESCO, OECD and OEI. To achieve this goal, a systematic document screening process was carried out. The following aprioristic dimensions were identified in the selected materials: lifelong learning, competency-based learning, internationalization, employability, social responsibility and sustainability. In addition, associated emerging themes were sought. The result of the study allows us to provide evidence on the issue and make a useful documentary classification available to continue investigating global trends in the university environment.

Keywords: Higher Education; International Organizations; Pedagogical Trends; University Mission.

¹ Trabajo desarrollado en el marco del proyecto de I+D+i #LobbyingTeachers (PID2019-104566RA-I00/AEI/10.13039/501100011033).

1. Nuevas misiones de las universidades

La educación universitaria actual opera en un contexto de grandes desafíos económicos, culturales, políticos y sociales del que no es ajena, por lo que su misión tradicional se está viendo sometida a procesos de cambio (Carrasco, 2017; Esteban, 2019; Hodgson, Vlieghe y Zamojski, 2020; Revesado, 2018; Thoilliez y Valle, 2015). En este escenario de transformaciones profundas, los debates y acciones en el ámbito universitario tienden a enmarcarse en los propios límites de las tendencias propuestas por los organismos internacionales (en adelante, OI) en sus documentos, cuyo estudio detenido se abre a elocuentes interpretaciones sobre la fuerza y eficacia de esta forma de ejercer su influencia política (Manso y Monarca, 2016; Monarca y Manso 2015; Prieto y Manso, 2018; Valle, 2015; Zelaya, 2016). Las recomendaciones que emiten los expertos y técnicos de estos organismos están siendo determinantes en la definición de las agendas nacionales (Thoilliez, 2018), también, a la hora de orientar sus políticas universitarias, las cuales cada vez más entran en frontal oposición con los marcos clásicos de comprensión de la educación universitaria. Así, mientras que tradicionalmente la Universidad ha buscado constituirse y construir espacios apartados del mundo, en los que poder desarrollar prácticas de estudio, legado y generación de conocimientos¹, las nuevas tendencias en educación superior impulsados por los OI movilizan nuevos paradigmas (aprendizaje a lo largo de la vida y aprendizaje por competencias), perspectivas (internacionalización y empleabilidad) y valores (responsabilidad social y sostenibilidad). Sin menospreciar los beneficios que estas incorporaciones puedan representar para los sistemas de educación superior, creemos importante interrogar los efectos que la imposición/incorporación de estas nuevas misiones universitarias está teniendo ya sobre el sentido, los fines y, por lo tanto, las posibilidades de futuro de la Universidad. Al contrario de lo que se insiste en los documentos de los OI aquí analizados, si se quiere preservar la dimensión educativa de la Universidad habría que mantenerla a cierta distancia de las presiones del mundo económico y social. Algo que pasa por liberarla de la instrumentalización para fines ulteriores a la que, veremos, se encuentra actualmente sometida. A continuación, presentamos brevemente los ejes de las tendencias que hemos identificado en materia de educación superior a cuya generalización global, tal y como trataremos de mostrar después, contribuyen los OI.

1.1. Nuevos paradigmas: aprendizaje a lo largo de la vida y aprendizaje por competencias

El *lifelong learning* o aprendizaje a lo largo de la vida (en adelante, LLL) se articula a partir de dos informes fundamentales de la UNESCO (el Informe Faure, 1972; y, el Informe Delors, 1996). Este paradigma considera al aprendizaje como un proceso sostenido a lo largo de la vida y que, por tanto, no se limita al tiempo de escolarización o matriculación en la educación superior (Espejo, 2006; Medina y Llorent, 2017; Quendler y Lamb, 2016; Valle y Manso, 2017). Los distintos OI han venido concretando en las últimas décadas el papel que desempeña este paradigma en el tratamiento de los problemas educativos mundiales, los desafíos vinculados al desarrollo y el potencial rol que las universidades pueden jugar en él (Eurydice, 2001), concretando las posibilidades del LLL

¹ Véanse: Bárcena (2019), Larrosa (2019), Jiménez (2020) y Touriñán (2019). Sobre prácticas de estudio «universitario» llevadas a cabo en los grados de educación, véase Alonso-Sainz y Thoilliez (en prensa).

en la educación de adultos (OEI, 2010; UNESCO, 2015; OCDE, 2015). En los diferentes sistemas universitarios de todo el mundo, esta nueva manera de entender los ciclos temporales del aprendizaje ha llevado a la puesta en marcha de sistemas alternativos de acceso a la Universidad, modalidades e itinerarios de formación flexibles, sistemas de «universidades populares» o «de mayores», así como a la participación en programas de formación continua (hasta el momento desarrollados mayoritariamente por entidades no universitarias).

Por su parte, el modelo de aprendizaje por competencias (en adelante, AxC) es otro gran ejemplo de nuevos paradigmas supranacionales que transita en el ámbito universitario. Sin poder detenernos en las críticas que existen a esta manera de entender el aprendizaje en las universidades (Esteban, 2019; Fulford, 2017; Skea, 2017), puede afirmarse que las competencias se refieren a aprendizajes caracterizados por la integración de conocimientos, destrezas y actitudes (Piñana, 2019; Valle y Manso, 2013). Pensar y planificar las enseñanzas universitarias en línea con el paradigma de AxC, supone combinar las dimensiones: cognitiva (un saber), instrumental (un hacer) y actitudinal (un ser). La generalización y extensión que esta manera de entender los aprendizajes ha encontrado en el contexto universitario da cuenta de cómo la institución universitaria amplía su responsabilidad educadora.

1.2. Nuevas perspectivas: internacionalización y empleabilidad

En el actual contexto de globalización, apertura y exposición de la sociedad y economía de los países a un escenario internacional altamente competitivo y cambiante, las universidades (en su triple misión de docencia, investigación y transferencia de conocimiento) enfrentan dos nuevos retos clave: (i) responder a la cada vez mayor demanda de personal cualificado, capaz de innovar y de emprender, que sepa desarrollar su trabajo a nivel global y (ii) atraer talento de estudiantes, docentes e investigadores para aumentar las oportunidades reales de participar en programas, proyectos y redes internacionales.

El nivel de internacionalización al cual las universidades deben aspirar hoy va mucho más allá de la movilidad de estudiantes y la firma de acuerdos bilaterales con otras entidades. Se espera que la internacionalización lo impregne todo: los planes de estudio, los equipos de investigación, titulaciones internacionales conjuntas, campus transnacionales, sistemas internacionalmente acordados de calidad, clasificaciones en los ránquines comparativos, desarrollo de asociaciones de antiguos estudiantes de carácter internacional, pasantías de gestores para el intercambio de buenas prácticas, etc. Un buen ejemplo de esto, son los objetivos estratégicos que el gobierno de España identificó en materia de internacionalización para su sistema educativo universitario para el periodo 2015-2020: Establecer y consolidar un sistema universitario altamente internacionalizado, aumentar el atractivo internacional de las universidades, promover la competitividad internacional del entorno, e intensificar la cooperación en educación superior con otras regiones del mundo (MECD, 2014).

Por su parte, la empleabilidad de los titulados universitarios se ha convertido en un problema social y político de primer orden (Secanella, 2016; Thoilliez, 2014). Es una de las lentes desde las que miramos (y son medidas) las universidades. Aunque, es cierto que las personas con titulación universitaria tienen comparativamente una mejor situación en el momento de buscar, conseguir y mantener en el tiempo un puesto de trabajo, no es menos cierto que el desempleo o la sobrecualificación son hoy por hoy una dramática realidad entre universitarios de muchos países, y de la que no está a salvo ningún sistema

universitario. Esta realidad ha impulsado la importancia que la Universidad asuma la responsabilidad no solo de formar, sino de asegurar la empleabilidad de sus titulados. Por ello, se ha estrechado el vínculo con las demandas del mercado laboral, la estructura actual de la economía, las relaciones con empresas, y se ha promovido una evaluación del aprendizaje alineado con los marcos de cualificaciones profesionales (Comisión Europea, 2011).

1.3. Nuevos valores: responsabilidad social y sostenibilidad

La responsabilidad social universitaria (RSU) tiene su origen en la responsabilidad social empresarial (RSE). La RSE hace alusión al conjunto de obligaciones y de compromisos que una entidad con ánimo de lucro debe asumir como consecuencia del impacto que su actividad económica genera a diferentes niveles (fundamentalmente social y medioambiental). Al ser también las universidades organizaciones que, aún muchas sin ánimo de lucro, pueden impactar de diversos modos sobre la sociedad y las comunidades donde se encuentran ubicadas, en los últimos años estamos asistiendo a cómo la reflexión sobre la responsabilidad social termina llegando igualmente al mundo universitario (Martínez-Usarralde, LLoret-Catalá y Mas-Gil, 2017). Se vienen dando diferentes alternativas de actuación a través de las cuales las universidades están tratando de ser coherentes con ese ejercicio de responsabilidad social, como reconoce la UNESCO (2009, p. 2): «la educación superior tiene la responsabilidad social de hacer avanzar nuestra comprensión de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como nuestra capacidad de hacerles frente». Como han señalado Martínez-Usarralde, LLoret-Catalá y Mas-Gil (2017), la RSU es un área en construcción que se refiere a: (a) que las universidades tienen que aprender de sí mismas desde su gobernanza para el bien de la sociedad, (b) un eje estratégico prioritario, que requiere sistematización y reconocimiento, (c) una tarea integral, reflexiva, académica y ética que se preocupe por los impactos sociales que genera la Universidad en diálogo con otros agentes externos a ella, (d) un compromiso con valores y objetivos sociales que promuevan el desarrollo social, preservando y creando bienes comunes, como la equidad y la calidad de vida de los ciudadanos.

Hoy por hoy, el concepto de sostenibilidad ha ampliado su alcance mucho más de las dimensiones medioambientales y ha pasado a aspirar a mejorar la vida de todos sin dejar a nadie atrás (ONU, 2019), integrándose así en todos los aspectos de la vida de un campus universitario. La sostenibilidad, a partir del impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), se entiende ya como la vinculación equilibrada de los objetivos de tipo medioambiental, económico y social de las universidades, de un modo tal que se evalúen los efectos a medio y largo plazo de las diferentes actividades (docentes, investigadoras y de transferencia) de un centro universitario (Bautista-Cerro y Díaz, 2017).

La incorporación del valor de la sostenibilidad a la vida universitaria no es algo que haya sucedido de la noche al día, ni debemos asumir acríticamente su aparente neutralidad (Alonso-Sainz, en prensa). Es el resultado de un progresivo acuerdo internacional (Alba, 2017) para el fomento de la sostenibilidad en la Universidad. Por su parte, de acuerdo con las directrices que las universidades españolas se han dado a sí mismas a través del órgano de coordinación de rectores CRUE (2012), la consideración del valor de la sostenibilidad en las universidades debería asumir los siguientes objetivos: (1) comprender la interacción de la Universidad con el ambiente exterior, (2) entender la contribución económica, política, cultural y social de la Universidad, (3) trabajar interdisciplinariamente para promover, con enfoque holístico, cambios sostenibles, (4)

participar en las propuestas sociales de desarrollo sostenible, (5) aplicar las innovaciones profesionales a la protección de los derechos humanos, (6) incluir la voz de la ciudadanía para que tengan parte en su propio desarrollo.

A fin de explorar el alcance de estos nuevos paradigmas, valores y perspectivas, en este artículo nos proponemos examinar su presencia en los documentos producidos por tres OI de referencia que funcionan como sistemas marcadores de tendencia en la educación superior a escala global: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO) y la Organización de Estados Iberoamericanos (en adelante, OEI).

2. Metodología

Para alcanzar el objetivo planteado se propuso un estudio de tipo exploratorio que indagase, a través de un proceso de cribado, la presencia las tendencias apriorísticas y presentadas en el marco teórico, en los documentos elaborados a propósito de la educación superior por la UNESCO, OCDE y OEI, durante los últimos 10 años (2010-2019).

Para la selección de los tres organismos se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: a) referencia del organismo en el ámbito educativo mundial; b) diversidad de contextos de influencia y enfoques asumidos; c) disponibilidad de documentos en las respectivas páginas web institucionales; d) posibilidades y conveniencia del equipo de investigación.

Para el diseño metodológico se plantearon estrategias de recogida de información comunes para los tres organismos y otras adaptadas a los diferentes sistemas de gestión de conocimiento con que trabajan sus archivos documentales digitales (sitio web y/o bibliotecas en línea). En los tres organismos, la exploración se ha hecho a través de los correspondientes sitios web y bibliotecas digitales. En todos los casos se ha seguido un proceso de selección sistemática de documentos, guiado por criterios de exclusión previamente acordados. Este proceso se desarrolló en las siguientes etapas:

- *Fase 1. Identificación:* en cada sitio repositorio digital se identificaron los documentos publicados durante el período 2010-2019 referidos a la educación superior.
- *Fase 2. Cribado:* se depuraron las bases de datos creadas a partir de la fase identificación, eliminando duplicaciones y documentos que no respondían por fechas o temática.
- *Fase 3. Elegibilidad:* se excluyeron los documentos que, aunque archivados por el OI, su autoría no pertenecía al organismo correspondiente y/o miembro/s del equipo directivo.
- *Fase 4. Definición:* a partir de los documentos elegibles, para cada organismo se procedió a definir la muestra final atendiendo a las particularidades de cada caso indagado.

A partir de este diseño común y atendiendo a las singularidades de cada organismo, sitio web, materiales elaborados y formatos de publicación, se han realizado adaptaciones metodológicas, siendo las más significativas las correspondientes a la OEI. Las definiciones de la conformación de las muestras para los tres casos se detallan en el Anexo 1.

En el siguiente gráfico se presenta la síntesis del proceso de reducción de documentos.

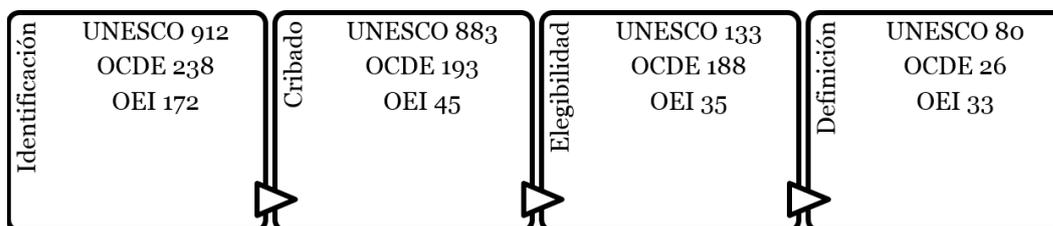


Figura 1. Cantidad de documentos elegidos en cada fase del proceso de conformación de la muestra documental para los tres organismos.

En los documentos seleccionados de cada organismo se examinó la presencia (o ausencia) de seis ámbitos de interés, definidos en el marco teórico centrado en esas «nuevas misiones» de las universidades:

Tabla 1.
Esferas y ámbitos de exploración

ESFERAS	ÁMBITOS
Paradigmas	Aprendizaje a lo largo de la vida [LLL]
	Aprendizaje por competencias [AxC]
Perspectivas	Internacionalización [INT]
	Empleabilidad [EMP]
Valores	Responsabilidad social universitaria [RSU]
	Sostenibilidad [SOST]

Una vez etiquetados los documentos en función de los temas apriorísticos, se completó la indagación con un análisis de tipo inductivo. A fin de determinar el sentido que adquieren las temáticas en los OI estudiados, en cada grupo de materiales se realizaron distintas lecturas de sus elementos más significativos para entender la toma general de posición temática, prestando atención prioritaria a los *abstracts* y resúmenes ejecutivos. Cuando estos no se encontraban en los documentos, se analizaban la introducción y otros fragmentos destacados. Este proceso permitió identificar elementos recurrentes para las temáticas, según cada caso. Por último, se llevó a cabo un nuevo proceso de etiquetamiento de documentos. El software Excel ha sido la principal herramienta de apoyo durante el proceso descrito. Los documentos se han ordenado en tres bases de datos distintas, cuyas clasificaciones se han ido ajustando a medida que se profundizaban las lecturas y sus consecuentes identificaciones temáticas.

Se presentan a continuación los resultados para cada uno de los OI cuya documentación en materia de educación superior ha sido sometida a análisis.

3. Resultados

3.1. La UNESCO por una educación superior al servicio de un proyecto de mundo más sostenible y equitativo

3.1.1. La educación superior en UNESCO

La UNESCO² es la única entidad especializada de las Naciones Unidas que cuenta con atribuciones en materia de educación superior, facilitando la preparación de políticas en materia de enseñanza superior. De acuerdo con la meta 4.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: «Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria», la UNESCO ofrece soporte técnico a los Estados Miembros para que puedan evaluar sus estrategias y políticas relativas a la educación superior para mejorar el acceso en condiciones de equidad a una educación superior de calidad. La educación superior es, también, un elemento esencial para lograr otros objetivos: fin de la pobreza (ODS 1); salud y bienestar (ODS 3); igualdad de género (ODS 5); trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8); producción y consumo responsables (ODS 12); acción por el clima (ODS 13); y paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16). El Marco de Acción Educación 2030 (UNESCO, 2016), que concreta el trabajo a desarrollar para la implementación del ODS4, se asienta sobre dos pilares políticos fundamentales: (i) favorecer las oportunidades de aprendizaje, (ii) reducir las barreras para que nadie quede excluido de dichas oportunidades. El Marco de Acción insta a desarrollar acuerdos internacionales en el ámbito de la educación superior de manera que se garanticen sistemas adecuadamente establecidos y normalizados, ampliando el acceso, la igualdad, la calidad y la pertinencia de sus enseñanzas. También busca mitigar la diferencia entre el contenido de las enseñanzas impartidas y lo que el alumnado debe aprender para asegurar el desarrollo sostenible y un buen aprovechamiento de las tecnologías, los recursos educativos abiertos y la enseñanza a distancia. La UNESCO, también brinda apoyo técnico y elabora instrumentos jurídicos para fortalecer y dinamizar los sistemas de educación superior en todo el mundo. Para ello, lleva estos últimos años preparando el que será el «Convenio Mundial sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior». Además, la UNESCO ha establecido alianzas con centros de educación superior con su programa UNITWIN y Cátedras UNESCO, el cual, tras 25 años en funcionamiento, anima la cooperación y el establecimiento de redes entre universidades para fortalecer sus capacidades de intercambio de conocimientos y de trabajar en común.

A fin de mostrar una primera aproximación a la importancia que la UNESCO concede al ámbito de trabajo de la educación superior, se expone la proporción de documentos elaborados que abordan la temática universitaria frente al total de sus publicaciones y al material dedicado a la educación no universitaria.

Del total de 46.754 registros documentales que ha producido la UNESCO durante el periodo 2010-2019, 8.272 corresponden a la temática 'educación' y 883 a la de 'educación superior'. La educación superior representa un 8,82 % sobre el total de producción documental sobre educación y un 1,5 % sobre el total de producción documental global.

2 Para un estudio más completo sobre los diferentes ámbitos de trabajo de la UNESCO y su relevancia en el campo de la educación, véase Martínez-Usarralde, Viana Orta y Villarroel (2015).

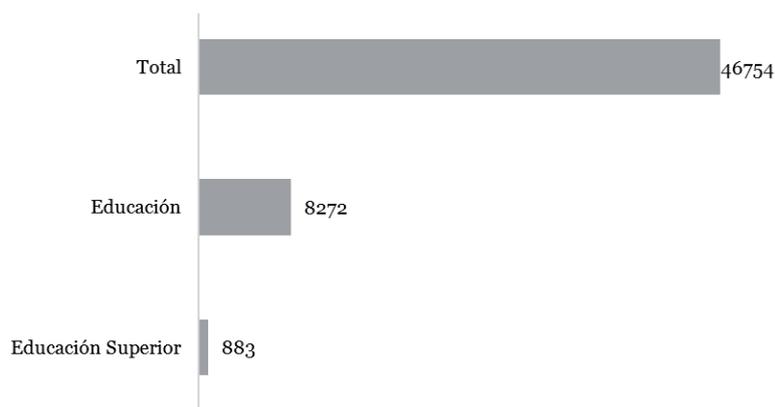


Figura 2. Publicaciones totales, documentos sobre educación y sobre educación superior de UNESCO, periodo 2010-2019.

3.1.2. Las definiciones temáticas en la UNESCO

A partir de los 80 documentos incluidos finalmente en el análisis³, y tomando como referencia la descripción de las esferas y los ámbitos definidos desde el marco teórico, emergieron 17 temas que catalizan el trabajo de la UNESCO en materia de educación superior y que resumimos en la Tabla 2.

Tabla 2.
Ámbitos, temas y documentos UNESCO, periodo 2010-2019

ÁMBITOS	TEMAS	DOCUMENTOS
[LLL]	Modalidades e itinerarios (MOD.IT)	UNo8, UN17, UN43, UN45, UN65, UN71, UN76, UN77, UN8o
	Educación de adultos (ED ADUL)	UNo9, UN16, UN17, UN27, UN74
	Formación continua (FORM.CONT)	UN12, UN45, UN66, UN74
[AxC]	Competencias del siglo XXI (COMP.SXXI)	UN22, UN27, UN64, UN66, UN67, UN69, UN71, UN8o
[INT]	Educación a distancia (ED.DIST)	UN14, UN64, UN68
	Reconocimiento de títulos (REC.TIT)	UN1o, UN15, UN19, UN2o, UN36, UN37, UN44, UN46, UN47, UN48, UN49, UN5o, UN51, UN52, UN53, UN54, UN6o, UN61, UN64, UN74
	Programa UNITWIN (UNITWIN)	UNo4, UN26, UN59, UN78
	Movilidad (MOV)	UN41, UN44, UN64, UN75, UN79
[EMP]	Empleabilidad factor de calidad (IND.CAL)	UN38, UN4o, UN55, UN57, UN71, UN72
	Mercado laboral (MER.LAB)	UNo8, UNo9, UN11, UN13, UN33, UN34, UN38, UN44, UN57, UN62, UN7o, UN71, UN8o
[RSU]	Gobernanza responsable (GOB.RESP)	UNo2, UNo5, UNo6, UN18, UN23, UN27, UN34, UN35, UN39, UN4o, UN42, UN56, UN57, UN58, UN72, UN73, UN79, UN29, UN3o, UN66
	Conocimiento distribuido (CON.DISTR)	UN41, UN62, UN63, UN7o, UN75
	Responsabilidad financiera (RESP.FIN)	UNo3, UN14, UN16, UN24, UN29
[SOST]	Gobernanza sostenible (GOB.SOST)	UNo1, UNo7, UN59, UN67, UN69
	Sostenibilidad curricular (SOST.CURR)	UN11, UN12, UN13, UN16, UN21, UN22
	Desarrollo sostenible (DES.SOST)	UNo2, UNo8, UN13, UN16, UN18, UN25, UN28, UN29, UN31, UN32, UN43, UN45, UN63, UN74
	Equidad (EQUI)	

3 El detalle del procedimiento de cribado seguido para el caso de la UNESCO se encuentra explicado en el Anexo 1, apartado A. El listado completo de los 80 documentos sometidos a análisis, de los que la Tabla 2 recoge su clave de clasificación, se encuentran en el Anexo 2.

Las menciones sobre el aprendizaje a lo largo de la vida [LLL] se vinculan principalmente a tres temas: a) diversidad de modalidades e itinerarios (MOD.IT) en el acceso y el tránsito por estudios de educación superior; b) la atención específica que requiere la planificación y asistencia a la educación de adultos (ED.ADUL); y c) el papel de los programas de formación continua (FORM.CONT) en el contexto de la educación superior.

Empezando por el primero de estos temas (MOD.IT), la UNESCO cuenta entre sus preocupaciones las de mejorar las vías de comunicación entre la Formación Profesional y la Universidad, apuntándose al problema del reconocimiento de las titulaciones de Formación Profesional por parte de las instituciones universitarias, así como a la necesidad de pensar en formas de mejorar el atractivo social de la Formación Profesional. También, la UNESCO promueve y propone ideas para diversificar las vías de acceso a la Universidad y favorecer diferentes modalidades formativas de educación superior. En sus documentos se encuentran argumentos que explican *cómo la diversificación en esta materia ha afectado a todos los aspectos de la educación superior*. Las razones que justifican esta aparentemente necesaria diversificación son variadas: por un lado, la masificación de las universidades que empuja hacia un cambio de modelo, y, por otro lado, el crecimiento de la demanda social por modalidades de educación superior alternativas a la oferta universitaria tradicional. El segundo de los temas (ED.ADUL), se justifica como un aspecto definitorio de la filosofía educativa de la UNESCO y que debe poner en marcha la búsqueda de recursos y enfoques que hagan accesible la educación superior a la población adulta. Ofrecer educación de nivel universitario a todos, en todas las etapas de la vida, es, para la UNESCO una misión fundamental de estas instituciones. En el tercer tema de trabajo dentro del ámbito del aprendizaje a lo largo de la vida (FORM.CONT), la idea fundamental es que un titulado universitario no queda convertido, automáticamente en un profesional, hay más formación por adquirir en el desarrollo de la vida laboral. La formación continua es presentada, también, desde los documentos de la UNESCO, como la mejor respuesta a las cambiantes demandas profesionales del mercado laboral.

Con respecto a las menciones sobre el aprendizaje por competencias [AxC] se ha concretado una única temática central: el papel que se le asigna a la educación superior para desarrollar las competencias del siglo XXI (COMP.SXXI) entre estudiantes y profesionales. Esta temática se manifiesta en dos vertientes en los documentos analizados. Por un lado, se insiste en la necesidad de repensar el currículo, ofreciéndose como razones para este replanteamiento urgente que las barreras entre asignaturas y materias deben derribarse, o que este giro es necesario para que las nuevas generaciones estén convenientemente orientadas hacia el futuro. Por otro lado, pero relacionado con este último punto, se discute la relación de oposición entre una formación enfocada en los contenidos y una formación enfocada en el desarrollo de competencias.

Por su parte, las menciones sobre la internacionalización [INT] se han manifestado en cuatro temáticas prevalentes: a) el potencial de internacionalización que representa para universidades y otras entidades de educación superior ofrecer programas formativos de educación a distancia (ED.DIST); b) la importancia de promover un reconocimiento garantista de los títulos (REC.TÍT) entre regiones y países; c) el programa UNITWIN como sistema de colaboración directo con y sobre las universidades; y d) la promoción de la movilidad (MOV) entre estudiantes y profesorado universitario. Empezando por la primera de estas cuatro temáticas (ED.DIST), la UNESCO entiende muy claramente que la educación a distancia es un medio idóneo para internacionalizar las audiencias universitarias, siendo una alternativa que se añade, sin suplantarlo, a la oferta de enseñanzas

presenciales que permite internacionalizar las instituciones y rentabilizar su oferta académica. En este contexto, la aparición de instituciones universitarias totalmente online hace replantear la idea de una Universidad que educa a las élites de cada país, caminándose hacia una idea de Campus de masas global. Pasando al segundo tema (REC.TÍT), el estudio documental realizado y el análisis sobre su contenido desarrollado, ponen de manifiesto los intensos trabajos preparatorios para la firma de acuerdos regionales para el reconocimiento de titulaciones entre países. La UNESCO defiende activamente los beneficios de una progresiva armonización educativa, acompañada de una confianza mutua entre países que permita el reconocimiento de las cualificaciones que unos y otro emiten. Dentro del tercer tema (UNITWIN), el análisis de contenido arroja el papel estratégico que la UNESCO reconoce a estas cátedras para colaborar de manera más directa con las instituciones universitarias. Por último, en el cuarto tema (MOV), la UNESCO defiende una movilidad en educación superior que cruce fronteras y que contribuya a la cooperación y el mejor entendimiento entre países. Unas políticas de movilidad que acentúan la competición entre instituciones. Esto hace entrar a las universidades en la dinámica de maximizar su internacionalización por los beneficios en términos reputacionales y contables que reporta.

Pasando al ámbito de la empleabilidad [EMP], la UNESCO lo trabaja en torno a dos grandes ejes temáticos: a) el cuidado de las tasas de empleabilidad de los titulados como factor de calidad (IND.CAL) de las instituciones de educación superior; y b) la capacidad y la necesidad de responder y adaptarse a las necesidades del mercado laboral (MER.LAB) que se espera de universidades y otras entidades de educación superior. Así, sobre el primero de estos dos temas (IND.CAL), la idea central es que los sistemas de garantía de calidad se están utilizando no solo para optimizar los procesos de enseñanza-aprendizaje, sino también para mejorar los índices de empleabilidad de las titulaciones que ofertan, siendo un aspecto que ha ganado progresiva importancia, también por el peso relativo que tiene en la configuración de los rankings de calidad universitaria. El segundo tema presente en el ámbito de la empleabilidad (MER.LAB), aborda la urgencia de ir adaptando las cualificaciones profesionales, incluidas las que se adquieren en los niveles de educación superior, a un mercado laboral cambiante. También se manifiesta la preocupación por la falta específica de profesionales de la rama de carreras STEM y la educación de ingenieros, considerados puestos de trabajo altamente demandados y necesarios para el desarrollo de los países, así como de ajustar mejor la oferta de formación con las necesidades del mercado laboral.

La responsabilidad social universitaria [RSU] también queda confirmada como uno de los ámbitos de trabajo de la UNESCO en materia de educación superior, concretándose en tres ejes temáticos: a) la promoción de una gobernanza responsable (GOB.RESP) por parte de las instituciones proveedoras de educación superior; b) la inserción de política de conocimiento distribuido (CON.DISTR) por parte de las universidades; y c) favorecer estrategias de responsabilidad financiera (RESP.FIN) en la gestión de sus recursos. Empezando por el primer tema de los tres (GOB.RESP), destacan la preocupación por eliminar las prácticas de corrupción universitaria, la gestión propiamente dicha, así como el diseño y desarrollo de política de profesorado universitario. A la UNESCO le preocupa especialmente que en una oferta de educación superior cada vez más globalizada, la oferta académica en todos los países cumpla unos estándares adecuados de calidad, siendo la supervisión de estos una muestra de ejercicio de responsabilidad por parte de los gobiernos. Y ello especialmente en un contexto de progresiva incorporación

de agente privados en la provisión de enseñanzas de nivel universitario. También trabaja la dimensión social de esa gestión universitaria, desde el señalamiento de la necesidad de responder a su contrato social, hasta el estudio del impacto de los rankings de calidad universitarios. La segunda temática de trabajo que emergió dentro del ámbito de la responsabilidad social universitaria ha sido el del conocimiento distribuido (CON.DISTR) y la tercera, la responsabilidad financiera (RESP.FIN), entendiéndose por tal, por un lado, el ajuste de la relación coste-beneficio en las inversiones en educación superior, y, por otro lado, la financiación *público-privado de la educación terciaria*.

Por último, la promoción de los valores de sostenibilidad [SOST] se concretan, a su vez, en cuatro ejes temáticos de trabajo: a) promover mecanismos que aseguren una gobernanza sostenible (GOB.SOST) de las instituciones; b) introducir elementos que aseguren la sostenibilidad curricular (SOST.CURR) en las actividades de enseñanza; c) promover que las instituciones se preocupen y ocupen por contribuir de manera activa al desarrollo sostenible (DES.SOST); y d) asegurar políticas que garanticen la equidad (EQUI) en su acceso y funcionamiento interno. La primera temática (GOB.SOST) se traduce en recomendaciones para que las universidades, dentro de sus marcos de garantía de calidad, introduzcan elementos que evalúen el impacto que tienen sobre el desarrollo de los territorios donde se implantan, así como la recomendación de diferentes esquemas para asegurar su sostenibilidad económica. Por su parte, el tema de la sostenibilidad curricular (SOST.CURR) se plantea en términos de gran reto para las universidades, presentándose como un contenido sobre el que las instituciones tienen la obligación de alfabetizar a sus estudiantes. En lo que respecta a la tercera temática vinculada al ámbito de la sostenibilidad (DES.SOST), la UNESCO se muestra, también en este punto, especialmente preocupada por la medida en que las soluciones para los retos futuros exigen contar con ingenieros y profesionales del ámbito STEM que estén bien formados. Finalmente, la temática de la equidad (EQUI) resulta clave para comprender cómo la UNESCO plantea su visión sobre la sostenibilidad. Una de las ideas centrales que atraviesa varios documentos es que un mundo marcado por las desigualdades no es ni puede ser nunca sostenible. Resulta, por lo tanto, fundamental reducir al mínimo y tratar de eliminar todas las barreras de acceso a la educación terciaria, presentando especial atención a los sistemas de admisión y cuidando de manera especial a grupos tradicionalmente excluidos de los estudios superiores.

3.1.3. La prevalencia de los ámbitos y sus temas en la UNESCO

El proceso analítico seguido ha hecho posible cuantificar los resultados obtenidos. Así, atendiendo a los ámbitos de trabajo, se observa (ver Figura 3) que en el caso de la UNESCO destacan dos: la internacionalización (24 %) y la sostenibilidad (23 %). Seguidamente, presta atención a la responsabilidad social universitaria (17 %), a la empleabilidad (14 %) y al *lifelong learning* (14 %). En último lugar (6 %) se encuentra el aprendizaje por competencias (6 %).

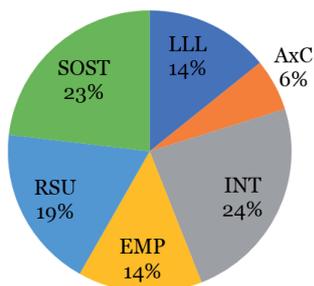


Figura 3. Ámbitos abordados en los documentos UNESCO, periodo 2010-2019

En cuanto a la evolución de estos ámbitos en la última década (ver Figura 4), podemos destacar dos datos: la producción de documentos ha sido irregular, sin responder a un patrón definido, apreciándose un pico en el año 2017. La atención a los diferentes temas responde también a un patrón irregular.

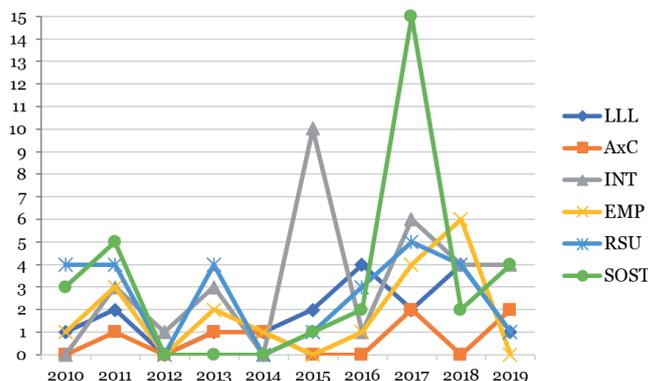


Figura 4. Evolución de ámbitos abordados en documentos UNESCO, periodo 2010-2019

Tal y como se refleja en la figura 5, los temas más trabajados en los documentos sobre educación superior analizados de la UNESCO a lo largo de esta última década han sido el reconocimiento de títulos (dentro del ámbito [INT]), la gobernanza responsable (dentro del ámbito [RSU]) y el desarrollo sostenible (incluido en el ámbito [SOST]).

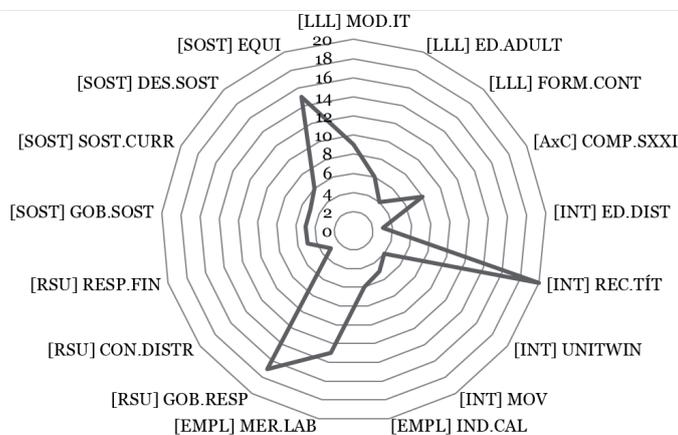


Figura 5. Cantidad de documentos UNESCO según temas abordados, periodo 2010-2019

3.2. OCDE, la importancia de la equidad para asegurar la RSU

3.2.1. La educación universitaria en la OCDE

La OCDE cuenta con un grupo de profesionales dedicado exclusivamente al análisis y producción de política educativa universitaria. Este equipo, según cuenta el propio organismo (OCDE, 2020), lleva a cabo análisis sobre una amplia gama de sistemas y políticas de educación superior. Para ello, cuentan con el asesoramiento del Grupo de Trabajo Informal sobre educación superior (IWGHE, en sus siglas en inglés), que se reúne regularmente para revisar y comentar sus actividades, y cuyos delegados generalmente incluyen representantes responsables de la política de educación superior dentro de los ministerios de educación u otros organismos gubernamentales, expertos e invitados del área. La actividad de la OCDE en materia de educación superior se concreta en seis elementos, que incluyen acciones, programas y equipos de trabajo.

En primer lugar, encontramos el proyecto *Labour Market Relevance and Outcomes of Higher Education* que proporciona recomendaciones prácticas sobre cómo las políticas de educación superior de cada país miembro de la OCDE pueden promover en los titulados universitarios una buena inserción e impacto en el mercado laboral. En segundo lugar, ofrecen *The Higher Education Resources Project* que pretende ayudar a los policy-makers a organizar los presupuestos y la asignación de recursos, ofreciendo talleres en los que los expertos de los países pueden revisar mutuamente las medidas adoptadas y compartir experiencias. Además, mediante las *National Reviews of Higher Education Policy* la OCDE ofrece revisiones personalizadas del marco de gobernanza, o de alguna faceta particular de la política superior, a demanda de los propios países, para ayudar así a los desafíos concretos que enfrentan. Por otro lado, llevan a cabo lo que el propio organismo llama *Enhancing the Higher Education Evidence Base*, que se basa en el apoyo a la expansión de la política basada en evidencias de educación superior. A partir de encuestas periódicas pretenden aportar datos a los países para mejorar el análisis de sus políticas y orientar la toma de decisiones. En quinto lugar, *The Informal Working Group on Higher Education* (IWGHE) es un grupo de trabajo, como ya se ha mencionado, que desarrolla y supervisa los proyectos centrados en sistemas y políticas de educación superior, y que trabaja periódica y estrechamente con los profesionales de la OCDE. Por último, la acción más conocida de este, y otros organismos, son sus publicaciones, que ofrecen revisiones sistemáticas y recomendaciones generales en educación superior para ayudar a los investigadores y responsables políticos a guiar su acción. Una aportación esencial a este respecto es la *OECD iLibrary* que ofrece al gran pública una biblioteca virtual para encontrar cada una de sus publicaciones, ordenadas por temática, año, país, autoría y tipo de documento.

En la figura 6 se puede observar que la OCDE entre 2010 y 2019 dedicó un 11,75 % del total de su producción al área de educación. Si nos detenemos en la atención concreta que se ha prestado desde la OCDE a la educación universitaria entre 2010 y 2019, observamos que un 7,1 % de los documentos dedicados a educación se centraban en el estudio, análisis y recomendaciones sobre educación superior. Este porcentaje no alcanza al 1 % cuando nos fijamos en el peso de los informes de educación superior dentro del total de la producción de la OCDE.

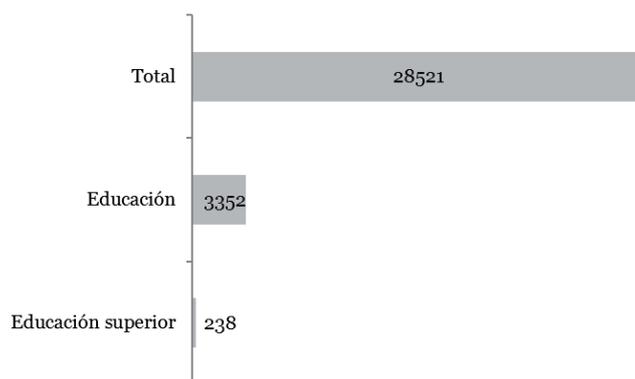


Figura 6. Publicaciones totales, documentos sobre educación y sobre educación superior de la OCDE, periodo 2010-2019.

3.2.2. Las definiciones temáticas en la OCDE

A partir del proceso de etiquetado y clasificación de los 26 documentos que resultaron tras el cribado de las 238 iniciales⁴, se obtuvieron un total de 13 temas (resumidos en la Tabla 3):

Tabla 3.

Ámbitos, temas y documentos OCDE, periodo 2010-2019

ÁMBITOS	TEMAS	DOCUMENTOS
[LLL]	Modalidades e itinerarios (MOD.IT)	OC8, OC14, OC17
	Innovación (INNOV)	OC16
[AxC]	Competencias S.XXI (COMP.S.XXI)	OC13
	Metodología docente (MET.DOC)	OC14, OC26
[INT]	Movilidad de estudiantes (MOV.EST)	OC01, OC03
	Colaboración internacional (COL.INT)	OC10, OC16, OC17
	Armonización de titulaciones (ARM.TIT)	OC01, OC02, OC07, OC17, OC21
[EMP]	Mercado laboral (MER.LAB)	OC03, OC08, OC15
	Inversión y coste de oportunidad (INV.CO)	OC18, OC19
[RSU]	Equidad (EQUI)	OC01, OC05, OC06, OC12, OC14, OC17
	Financiación (FIN)	OC01, OC11, OC24
[SOST]	Sostenibilidad financiera (SOST.FIN)	OC01, OC02, OC20, OC22
	Gobernanza (GOB)	OC09, OC11, OC17, OC20, OC25

Para la OCDE, el paradigma del aprendizaje permanente [LLL] se vincula principalmente a dos realidades: a) modalidades e itinerarios (MOD.IT) y b) innovación (INNOV). En primer lugar, se entiende que el Lifelong Learning tiene que ver con la necesidad de flexibilizar las modalidades e itinerarios (MOD.IT) de los estudiantes del siglo XXI, con el fin de promover su acceso. Asimismo, se asocia el aprendizaje a lo largo de toda la

4 El detalle del procedimiento de cribado seguido para el caso de la OCDE se encuentra explicado en el Anexo 1, apartado B. El listado completo de los 13 documentos sometidos a análisis, de los que la Tabla 3 se recoge su clave de clasificación, se encuentran en el Anexo 3.

vida con la capacidad de innovación (INNOV) que tiene la Universidad y la necesidad de transformación de roles de la institución, así como de los docentes y de los estudiantes. De esta manera, los cambios permitirán el aprendizaje sostenible.

Por su parte, el paradigma de aprendizaje por competencias [AxC] se expresa en los documentos de la OCDE mayoritariamente mediante dos temáticas: a) el impulso e implementación de las competencias del Siglo XXI (COMP.SXXI), y b) las metodologías docentes (MET.DOC). El primero insiste en la importancia de formar y evaluar en las competencias que demanda el siglo XXI (COMP.S.XXI), en una economía basada en el conocimiento. Por su parte, el segundo de los aspectos del aprendizaje por competencias [AxC] se refiere a las innovaciones didácticas (MET.DOC) que han de emprender los docentes de educación superior, que puede resumirse en una metodología más competencial y aplicada, más centrada en la resolución de problemas y, por tanto, menos centrada en las clásicas tareas universitarias de estudio y formación disciplinar.

En cuanto a la perspectiva de internacionalización [INT] que adopta la OCDE, se puede formular que son tres los temas que la conforman: a) movilidad de estudiantes (MOV.EST), b) colaboración internacional (COL.INT) y c) armonización de titulaciones (ARM.TIT). La movilidad de estudiantes a nivel internacional (MOV.EST) es un elemento recurrente en los documentos de la OCDE y se refiere a potenciar en intercambio y la movilidad de estudiantes entre las distintas universidades para fomentar ciudadanos y trabajadores globales. Por su parte, la colaboración internacional (COL.INT) entre instituciones internacionales transfronterizas de educación superior es, según la OCDE, clave para el desarrollo de la mejora de la educación superior en cada uno de los países miembro. Además, es nuclear la importancia de la armonización (ARM.TIT) en las titulaciones y en las condiciones de acceso a la educación universitaria entre países para que pueda darse una completa internacionalización. En general, la internacionalización es un elemento transversal a todas las propuestas de la OCDE en materia de educación superior, siendo los temas mencionados los más sobresalientes.

Con relación a la perspectiva de la empleabilidad [EMP], la OCDE fija su atención en dos temas: a) mercado laboral (MER.LAB) y b) inversión y coste de oportunidad (INV.CO). El primero se refiere a la vinculación entre la Universidad y el mercado laboral (MER.LAB), pero además del mercado laboral, y este es el segundo elemento, se refieren a menudo a la inversión y coste de oportunidad (INV.CO) de los estudiantes con el fin de adquirir un trabajo con perspectivas económicas positivas. Por lo tanto, la empleabilidad en los documentos analizados de la OCDE guarda estrecha relación con la necesidad de preparar a los estudiantes universitarios para el mercado laboral (MER.LAB) actual y sus necesidades, y reflexionar sobre la inversión que hacen los estudiantes y el coste de oportunidad (INV.CO) que les supone; reflexión que desemboca en reforzar la perspectiva de la empleabilidad como una responsabilidad de la Universidad actual.

En cuanto a los valores de la educación universitaria que transitan por los documentos de la OCDE, se observan cuatro. Dentro de la responsabilidad social universitaria [RSU], la OCDE identifica como claves para la RSU los siguientes temas: a) la equidad (EQUI) y b) las posibilidades de financiación (FIN) de los estudiantes socioeconómicamente más desfavorecidos. Sobre el primero, la OCDE insiste en la importancia de atender, mediante las políticas universitarias, a los estudiantes más vulnerables. Y destacan que asegurar la financiación de los grados universitarios a los estudiantes es uno de los principales retos a los que se enfrenta, hoy día, la Universidad en el marco de la RSU.

El valor de la sostenibilidad [SOST] está compuesto en el marco de la OCDE por dos principales temas: a) sostenibilidad financiera (SOST.FIN) y b) gobernanza (GOB). Consideran que el futuro de la Universidad pasa por la sostenibilidad financiera (SOST.FIN), entendida esta como la capacidad de organizar y combinar presupuestos públicos y privados, para prever un futuro universitario económicamente sostenible. Además, insisten en el elemento de la gobernanza (GOB), entendida como la capacidad de gestión, organización y liderazgo ante los distintos desafíos actuales, como un aspecto clave para el mantenimiento de los objetivos universitarios a largo plazo.

3.2.3. La prevalencia de los ámbitos y sus temas en la OCDE

Atendiendo a los parámetros, se observa (ver Figura 4) que dentro de los temas que ha abordado la OCDE en materia de educación superior destacan dos: la responsabilidad social (25 %) y la sostenibilidad (24 %). Seguidamente, ha prestado atención a la internacionalización (17 %), empleabilidad (15 %), aprendizaje por competencia (12 %) y *lifelong learning* (7 %).

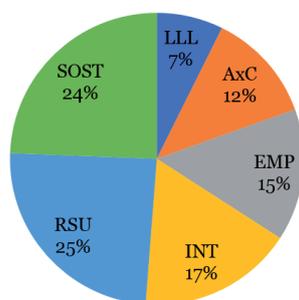


Figura 7. Ámbitos abordados en los documentos OCDE, periodo 2010-2019

En cuanto a la evolución de los parámetros en la última década (ver Figura 8), podemos destacar dos datos: el número de producción de documentos ha sido irregular, sin responder a ningún patrón, y es significativo el aumento de documentos sobre RSU en el año 2013.

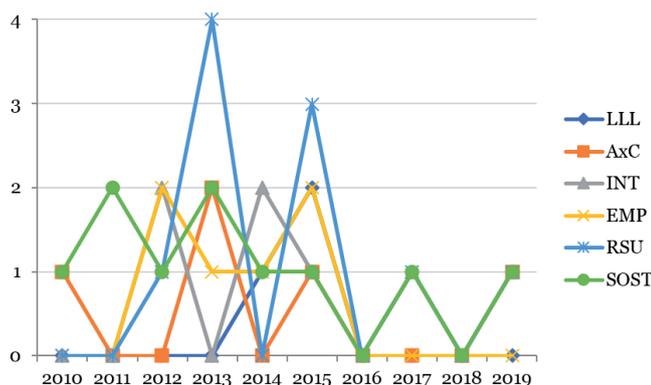


Figura 8. Evolución de ámbitos abordados en documentos OCDE, periodo 2010-2019.

El indicador más trabajado en los documentos cribados de la OCDE (ver Anexo 3) en la última década fue, con diferencia, la equidad, es decir, la posibilidad de que todos los jóvenes accedan a la Universidad sin estar limitados por sus condiciones de partida.

También tuvieron mucho protagonismo la armonización internacional de los títulos y de otros elementos de las universidades, y la gobernanza, entendida como la capacidad de liderar las instituciones de educación superior, priorizar los retos, y aprovechar los recursos.

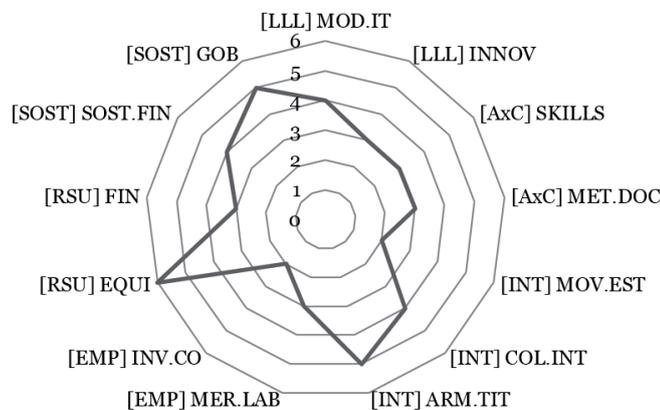


Figura 9. Cantidad de documentos OCDE según temas abordados, periodo 2010-2019

3.3. OEI, la cooperación como herramienta transformadora

3.3.1. La educación universitaria en la OEI

La OEI reconoce la educación universitaria como el ámbito clave para avanzar hacia la integración, cooperación y el desarrollo regional. Los objetivos planteados para esta etapa buscan generar espacios compartidos, lograr acuerdos de transparencia y asegurar la calidad en todos los sistemas educativos, así como potenciar la misión investigadora que posibilite la prosperidad de los países de la región. Dan muestra de ello, el interés por consolidar el Espacio Iberoamericano de Conocimiento, el desarrollo de la estrategia Universidad Iberoamericana 2030 y la estrecha vinculación que se plantea entre universidad, ciencias y tecnología.

El cribado realizado permite observar la prevalencia de la educación superior dentro de la OEI. En el período 2010-2019, de todos los trabajos referidos al campo educativo, casi el 20 % tratan sobre la educación superior de manera parcial o exclusiva (ver Figura 10).

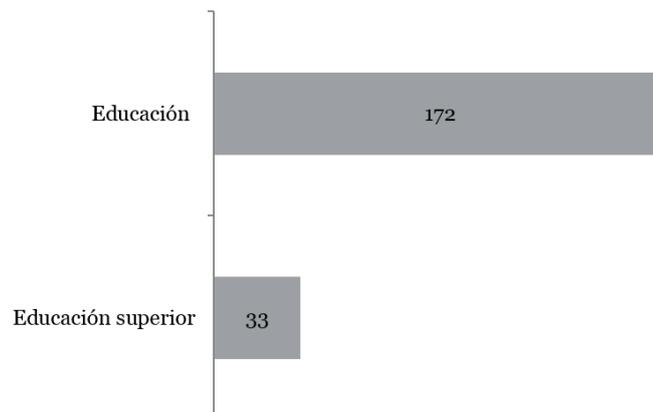


Figura 10. Documentos OEI sobre educación y sobre educación universitaria, periodo 2010-2019

Por otra parte, hay ciertos indicadores cualitativos que permiten ver la atención del organismo hacia la educación superior. Esta etapa adquiere un tratamiento distinto al resto del campo educativo. En la página web, por ejemplo, para el área educativa se distinguen dos pestañas: a) educación y b) educación superior y ciencia. Esta vinculación entre la universidad y el campo científico se evidencia también en la existencia del Observatorio de Ciencia, Tecnología y Sociedad.

Por último, en el documento *Metas Educativas 2021* (OEI, 2010), una de las once metas generales, la novena, se dedica exclusivamente al ámbito universitario y la conformación del Espacio Iberoamericano de Conocimiento.

3.3.2. Las definiciones temáticas en la OEI

A través de la exploración sobre los ámbitos realizada en los 33 documentos seleccionados⁵ se identificaron las siguientes temáticas asociadas y que se resumen en la Tabla 4:

Tabla 4.
Ámbitos, temas y documentos OEI, periodo 2010-2019

ÁMBITOS	TEMAS	DOCUMENTOS
[LLL]	Derecho a la educación (DER.EDU)	OE01, OE02, OE04, OE05, OE06, E07, OE10, OE12, OE13, OE16, OE19, OE20, OE21, OE22, OE26
	Articulación (ART)	OE02, OE04, OE05, OE06, OE13, E19, OE20, OE25, OE26
[AxC]	Propósito educativo (PROP.EDU)	OE02, OE03, OE04, OE05, OE06, E07, OE08, OE12, OE13, OE16, OE17, OE18, OE19, OE20, OE21, OE22, OE25, OE26, OE29, OE30
	Validación y acreditación (VAL.ACRED)	OE02, OE04, OE05, OE06, OE07, E13, OE19, OE26, OE30
[INT]	Movilidad (MOV)	OE01, OE02, OE03, OE04, OE05, E06, OE07, OE08, OE09, OE10, OE11, OE12, OE13, OE16, OE17, OE18, OE19, OE20, OE21, OE22, OE26, OE28, OE29, E30, OE31
	Colaboración y cooperación (COL.COOP)	OE01, OE02, OE03, OE04, OE05, E06, OE07, OE08, OE09, OE10, OE11, OE12, OE13, OE14, OE16, OE17, OE18, OE19, OE20, OE21, OE22, OE24, OE26, E28, OE29, OE30, OE31
	Armonización (ARMON)	OE01, OE02, OE03, OE04, OE05, E06, OE07, OE08, OE09, OE12, OE13, OE14, OE15, OE18, OE19, OE20, OE21, OE22, OE26, OE28, OE29, OE30, OE31
[EMP]	Educación Técnico Profesional (ETP)	OE02, OE04, OE05, OE06, OE07, OE12, OE13, OE16, OE18, OE19, OE20, OE21, OE22, OE26, OE30
	Apertura curricular (AP.CURR)	OE02, OE04, OE05, OE06, OE07, E08, OE13, OE19, OE20, OE21, OE22, OE26, OE28
[RSU]	Equidad e Inclusión (EQUI.INC)	OE02, OE03, OE04, OE05, OE06, E08, OE12, OE13, OE15, OE18, OE19, OE20, OE21, OE22, OE23, OE26, OE27, E28, OE30, OE32
	Vinculación con el entorno (VIN.ENT)	OE01, OE02, OE03, OE4, OE05, OE06, OE08, OE11, OE12, OE13, OE18, OE19, OE24, OE26, OE27, OE29, OE31, OE32
[SOST]	Expansión (EXP)	OE01, OE02, OE03, OE04, OE06, E08, OE11, OE13, OE18, OE19, OE20, OE21, OE22, OE23, OE24, OE26, OE27, E28, OE32
	Financiación y gobernanza (FIN.GOB)	OE02, OE03, OE04, OE06, OE08, OE11, OE13, OE19, OE20, OE22, OE23, OE25, OE27, OE28, OE31

5 El detalle del procedimiento y las especiales particularidades del cribado seguido para el caso de la OEI se encuentra explicado en el Anexo 1, apartado C. El listado completo de los 33 documentos sometidos a análisis, de los que la Tabla 4 recoge su clave de clasificación, se encuentran en el Anexo 4.

Las menciones sobre el aprendizaje a lo largo de la vida [LLL] se vinculan principalmente a dos temas: a) el derecho a la educación de todas las personas (DER.EDU) para participar en forma plena en la sociedad; y b) la articulación (ART) entre etapas educativas y entre ámbitos de aprendizaje para permitir la formación continua. Las referencias encontradas en los documentos relacionan el aprendizaje a lo largo de la vida a procesos de educación de adulto, principalmente alfabetización y educación superior técnico profesional. La educación universitaria, sin embargo, está prácticamente ausente en las explicitaciones de los elementos que componen este tema.

La presencia del paradigma competencial [COMP] se entiende como propósito educativo (PROP.EDU). Para la OEI, esta misión es imprescindible y adquiere un sentido doble: individual y social. Por un lado, la educación por competencias se vincula al desarrollo de habilidades, conocimientos y actitudes necesarias para que cada persona pueda participar activamente en todos los ámbitos de la vida, haciendo especial alusión al ámbito laboral. Por otra parte, formar ciudadanos competentes es necesario para que Iberoamérica pueda avanzar hacia el desarrollo regional. El enfoque, además, trae aparejado la necesaria validación y acreditación de las cualificaciones y competencias vinculadas a la demanda laboral.

Como es de esperar para un organismo de cooperación internacional, en los documentos analizados, la internacionalización [INT] es el ámbito vinculado a la educación universitaria más mencionada. El principal objetivo de internacionalización es la construcción de un Espacio Iberoamericano de Conocimiento (EIC). Este fin actúa como brújula y orienta los distintos elementos estratégicos que componen la internacionalización: a) movilidad (MOV); b) cooperación y colaboración (COL.COOP); y c) armonización (ARMON). Los tres elementos se interrelacionan y son atravesados por un factor transversal: la calidad educativa. La OEI plantea movibilidades de estudiantes, profesores e investigadores como principal estrategia de internacionalización. A través de las movibilidades (MOV), se busca el intercambio de buenas prácticas, la conformación de redes universitarias y la creación de lazos de cooperación y colaboración entre investigadores de distintos países para la producción conjunta. Asimismo, la colaboración y cooperación (COL.COOP) entre agencias se observa en distintas iniciativas de formación interuniversitarias llevadas a cabo por la OEI, a través del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAU). Avanzar hacia la construcción del EIC, requiere, además, de la armonización de títulos (ARMON). Este desafío, pone de relevancia otras dos necesidades: contar con un sistema de aseguramiento de la calidad de títulos y disponer de indicadores nacionales fiables, que posibiliten la comparabilidad y garanticen el seguimiento de la calidad.

La empleabilidad [EMP] se asocia principalmente a dos temáticas: a) la educación técnico profesional (ETP) y b) la apertura curricular al mercado laboral (AP.CURR). Dentro de la educación superior, la ETP se posiciona como la estrategia clave para atender una de las mayores urgencias de la región: la inserción laboral. Para ello, se busca mejorar la concordancia entre el mercado laboral y la formación y proponer planes de estudios acordes a las competencias demandadas por el ámbito laboral. Cabe señalar que si bien la vinculación empleabilidad-universidad está presente en algunos documentos de la OEI (en especial a partir del 2015), el desarrollo de la empleabilidad de los ciudadanos aparece mayormente ligada a la educación técnico profesional.

El ámbito responsabilidad social universitaria [RSU] se expresa en dos cuestiones: a) la vinculación con el entorno (VIN.ENT) y b) la participación de mujeres en carreras

tradicionalmente asociadas al género masculino, como las ciencias, tecnología, ingenierías y matemáticas (STEM). La primera, aborda el rol de la Universidad en la sociedad. Contempla las tradicionales acciones de extensión universitaria y la apertura institucional al contexto para co-producir, junto a otros sectores, conocimiento que atienda a la demanda local y al desarrollo regional. Bajo esta temática se destaca la preocupación por avanzar hacia sistemas universitarios más equitativos en cuanto a la presencia de alumnado procedente de grupos sociales minoritarios, como afroamericanos y pueblos originarios.

Respecto a la sostenibilidad universitaria [SOST], los documentos analizados, plantean dos temas principales: a) las estrategias, problemáticas y características en la consolidación y expansión de la matriculación de estudiantes en educación universitaria (EXP); y b) la financiación y gobernanza de las instituciones (FIN.GOB). En cuanto a la expansión de la matrícula, se destaca el avanza de la modalidad virtual, la diversificación institucional y el aumento de la oferta universitaria privada. Esta expansión trae aparejada como problemática la acreditación de títulos y el control de la calidad. Por eso, la temática de la sostenibilidad es atravesada por dos factores recurrentes ya mencionados: la necesidad de contar con un sistema de aseguramiento de la calidad, así como de avanzar hacia la construcción de indicadores y datos nacionales fiables y comparables para el seguimiento de la calidad. La financiación y la gobernanza son otros elementos que definen la sostenibilidad en la OEI. Los documentos analizados dan cuenta de la atención puesta en la inversión pública y privada para el desarrollo de proyectos I+d, financiar becas y hacer posible la oferta educativa universitaria en general. Asimismo, se examina el tipo de gestión de la oferta universitaria y las condiciones laborales de la plantilla docente investigadora en las universidades de la región.

3.3.3. La prevalencia de los ámbitos y sus temas en la OEI

Al contabilizar los documentos según los ámbitos abordados se observa una marcada presencia de la internacionalización [INT]. Asimismo, se distingue el aprendizaje a lo largo de la vida [LLL] como el paradigma menos contemplado.

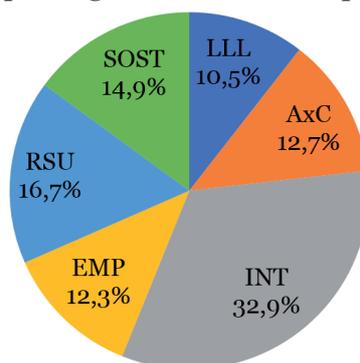


Figura 11. Ámbitos abordados en documentos OEI, periodo 2010-2019

En cuanto a la evolución a lo largo de los años se observa que la cantidad de publicaciones sobre educación universitarias no ha seguido una trayectoria regular durante el período estudiado. En cuanto a sus ámbitos, como es de esperar, en la última década prevalecen documentos que tratan la internacionalización [INT], siendo especialmente notoria la presencia de esta cuestión respecto al resto, en el año 2014.

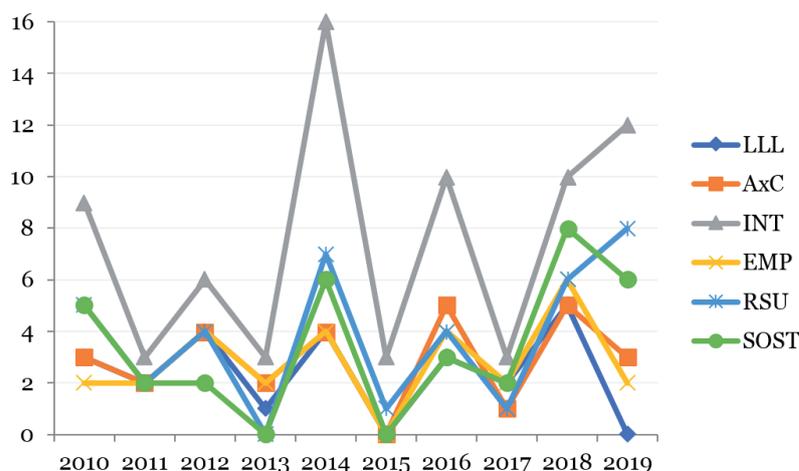


Figura 12. Evolución de ámbitos abordados en documentos OEI, periodo 2010-2019

Al indagar sobre los elementos que componen cada uno de los temas, se observa una marcada presencia de la colaboración y cooperación (COL.COOP) con 27 documentos que lo abordan, seguido por el sub-tema movilidad (MOV), con 25 materiales de referencia. Por el contrario, el elemento articulación (ART), referido a la necesidad de mejorar las transiciones entre etapas y la vinculación entre educación formal e informal para asegurar el aprendizaje a lo largo de la vida [LLL] y la validación y acreditación (VAL.ACRE) del aprendizaje por competencias [AxC] son los elementos menos abordados en los documentos sobre educación universitaria.

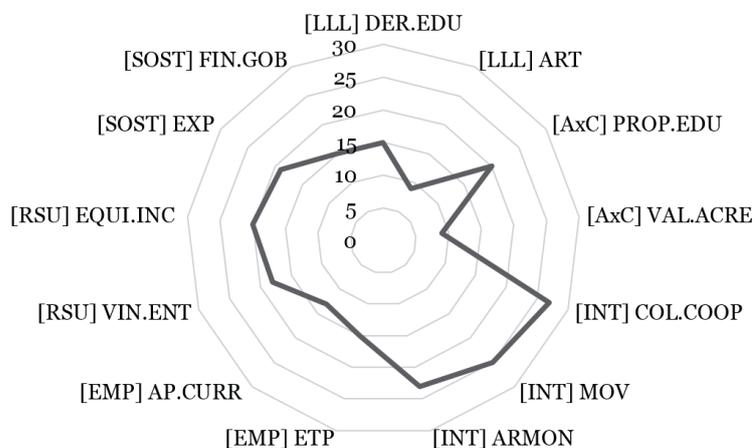


Figura 13. Cantidad de documentos OEI según temas abordados, periodo 2010-2019

4. Discusión y conclusiones

Este artículo ha puesto de relieve que asistimos, desde hace unas décadas, a una honda transformación de la misión clásica de la Universidad. A su vez, hemos comprobado que son los distintos OI los que impulsan la incorporación de tres esferas, que resultan en seis ámbitos: (A) nuevos paradigmas (1-LifelongLearning y 2-aprendizaje por competencias), (B) nuevos valores (3-internacionalización y 4-empleabilidad) y (C) nuevas perspectivas (5-responsabilidad social universitaria y 6-sostenibilidad).

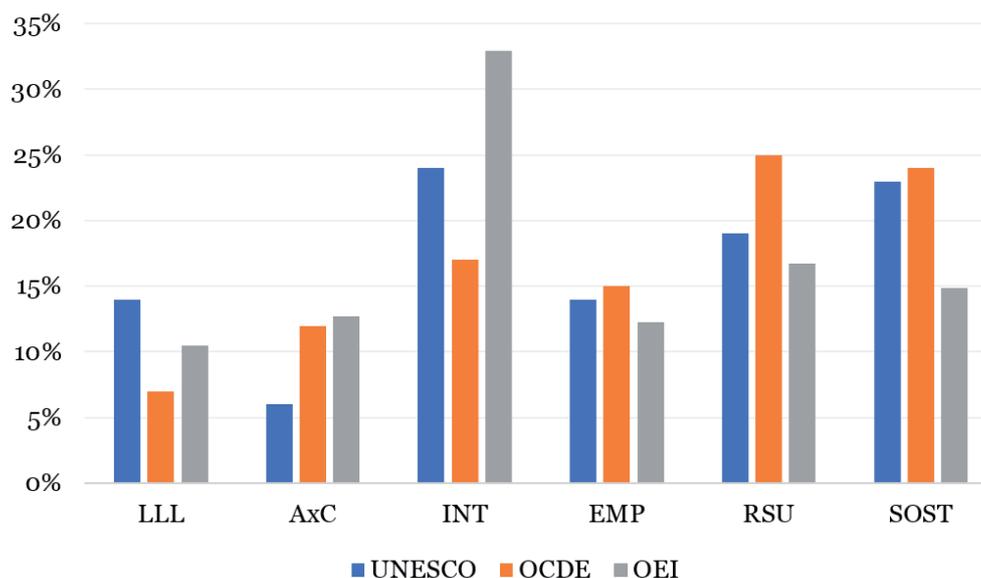


Figura 14. Ámbitos abordados en los documentos UNESCO, OCDE, OEI, periodo 2010-2019

Si bien este estudio no ha utilizado el método comparado, tras el análisis de los documentos seleccionados (2010-2019) para cada uno de los OI (resultando 80 documentos para UNESCO, 26 para OCDE, y 33 para la OEI) se pueden observar algunas diferencias en cuanto a la prevalencia de ciertos ámbitos según organismo (ver Figura 14). Además, se identificaron temáticas para cada uno de los seis ámbitos, encontrando convergencias y divergencias entre ellas y que pasamos a comentar. Para asegurar el aprendizaje a lo largo de la vida, la UNESCO y la OCDE ven fundamental la necesidad de ampliar la oferta de modalidades e itinerarios y, sin embargo, la OEI, considera que el Lifelong Learning es fundamental para conservar y promover el derecho a la educación. Por su parte, el aprendizaje por competencias se vincula en la UNESCO y OCDE con las competencias para el siglo XXI, mientras que la OEI asocia las competencias con su propósito educativo y las atiende como un estándar de validación y acreditación.

La apuesta por la internacionalización de la Universidad es compartida por todos los OI, y convergen en sus ejes clave de acción: movilidad estudiantil, armonización de titulaciones y colaboración entre instituciones. Por otro lado, la empleabilidad como objetivo de la educación universitaria se quiere asegurar en la UNESCO y OCDE mediante la promoción de una relación cada vez más estrecha con el mercado laboral y sus necesidades, mientras que la OEI se centra más en la educación técnico-profesional como puente en la educación superior para mejorar la empleabilidad.

Por su parte, la responsabilidad social universitaria queda confirmada como un pilar clave de las nuevas misiones de la educación universitaria. La UNESCO concreta esta responsabilidad en una gobernanza responsable, conocimiento distribuido y responsabilidad financiera, mientras que la OCDE y la OEI hablan de equidad e inclusión. Por último, la sostenibilidad emerge con fuerza en los objetivos universitarios, siendo la gobernanza sostenible un elemento clave y transversal a los tres OI, y enfatizando otros como la sostenibilidad curricular, el desarrollo sostenible y la equidad (UNESCO) y la sostenibilidad financiera (OCDE y OEI).

Los elementos más destacados en cada uno de los OI fueron: reconocimiento de títulos y gobernanza responsable en la UNESCO; armonización de títulos y equidad [RSU]

en la OCDE; y movilidad y colaboración y cooperación en la OEI. En definitiva, el valor de la internacionalización y la perspectiva de la RSU se muestran, actualmente, como los principales focos de atención de los OI en materia de educación universitaria.

Por lo tanto, los resultados del estudio evidencian la presencia en los documentos de la UNESCO, OCDE y OEI de similitudes en cuanto a la relevancia de los ámbitos indagados y ciertas temáticas recurrentes vinculadas, entre las que se destacan: a) La consideración de la internacionalización universitaria (movilidad, colaboración, conformación de redes) como estrategia para aumentar la calidad de la oferta educativa y el perfilamiento hacia la construcción de universidades globales e instancias masivas de formación online. b) La tendencia hacia una vinculación más estrecha entre la Universidad y el mercado laboral, siendo la empleabilidad uno de los objetivos universitarios actuales. c) Aumento de la responsabilidad de la Universidad con la sociedad, en comparación con sus misiones clásicas. Los nuevos compromisos asignados se vinculan principalmente al desarrollo económico local y la construcción de sociedades más equitativas, proponiendo una mayor apertura institucional con el entorno. d) La sostenibilidad universitaria obedece principalmente a repensar estrategias de gobernanza y de financiamiento público-privado que se alinean con la mayor apertura institucional hacia el entorno y la estrecha vinculación con el mercado productivo. e) La preocupación por controlar posibles efectos no deseados fruto de la diversificación y expansión de la oferta universitaria (creación de instituciones de poca calidad, prácticas corruptas, entre otras).

Para concluir, es necesario destacar ciertas limitaciones del estudio presentado. Debido al volumen de información obtenida no ha sido posible proponer distintas miradas interpretativas de los datos. Por este motivo, tal y como se indicaba en la introducción, optamos en esta ocasión por centrarnos en una aproximación fundamentalmente descriptiva, dejando para trabajos posteriores la necesaria problematización de los datos que aquí aportamos. Sin perjuicio de ello, las evidencias recogidas ponen sobre relieve que avanzamos, progresiva pero inexorablemente, hacia un cambio en la misión tradicional de las universidades. Un cambio en las formas y en el fondo, de un profundo calado pedagógico. Sería muy poco deseable que un proceso de transformación de tal relevancia tenga lugar sin reflexiones ni debates que aborden las implicaciones y riesgos que traen consigo los nuevos paradigmas, las nuevas perspectivas y los nuevos valores de la educación superior que hemos explorado aquí. Este artículo aporta evidencias sobre como tres importantísimos OI están abordando la cuestión, poniendo a disposición de la comunidad académica una propuesta de clasificación documental que creemos puede ser de utilidad para continuar indagando sobre el rumbo presente y futuro de la Universidad.

5. Referencias

- Alba, D. (2017). Hacia una fundamentación de la sostenibilidad en la educación superior. *Revista Iberoamericana de Educación*, 73(1), 15-34.
- Alonso-Sainz, T. (en prensa). Educación para el Desarrollo Sostenible: Una visión crítica desde la Pedagogía. *Revista Complutense de Educación*.
- Alonso-Sainz, T., y Thoilliez, B. (en prensa). Giving Reading, Thinking and Studying Back to Initial Teacher Education Programmes. In Joanna Madalińska-Michalak (Ed.) *Studies on Quality Teachers and Quality Teacher Education*. Warszawa: Foundation for the Development of the Education System.

- Bárcena, F. (2019). La intimidad del estudio como forma de vida. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 31(2), 41-67.
- Bautista-Cerro, M. J. y Díaz, M. J. (2017). La sostenibilidad en los grados universitarios: presencia y coherencia. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 29(1), 161-187.
- Carrasco González, A. (2017). Los nuevos modelos de gobernanza universitaria: El caso de la Unión Europea como organismo supranacional que configura el sistema universitario español. *Journal of Supranational Policies of Education, Extraordinario*, 107-122.
- Comisión Europea (2011). *Libro Verde. Modernizar la Directiva sobre las cualificaciones profesionales*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0367&from=EN>
- Comisión de Rectores de Universidad de España (CRUE) (2012). *Directrices para la introducción de la Sostenibilidad en el Currículum*. Recuperado de https://www.crue.org/Documentos%20compartidos/Declaraciones/Directrices_Sostenibilidad_Crue2012.pdf
- Delors, J. (1996.). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana.
- Espejo, L.B. (2006). El aprendizaje permanente y el e-learning. En L. Vega. (Coord.) *La sociedad del conocimiento y la educación permanente: retos y riesgos* (pp. 63-80). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- Esteban, F. (2019). *La universidad light. Un análisis de nuestra formación universitaria*. Barcelona: Paidós.
- Eurydice (2001). *Iniciativas nacionales para promover el aprendizaje a lo largo de la vida en Europa*. Secretaría General de Educación y Formación Profesional (CIDE). Recuperado de https://www.oei.es/historico/etp/iniciativas_nacionales_promover_aprendizaje_permanente_europa.pdf
- Faure, E. (1972). *Aprender a ser. La educación del futuro*. Recuperado de https://www.berrigasteiz.com/monografikoak/inklusibitate/pub/unesco_aprender%20a%20ser.pdf
- Fulford, A. (2017). Refusal and disowning knowledge: Re-thinking disengagement in higher education. *Ethics and Education*, 12(1), 105-115.
- Hodgson, N., Vlieghe, J. y Zamojski, P. (Eds.) (2020). *Post-critical Perspectives on Higher Education. Reclaiming the Educational in the University*. Cham: Springer.
- Hodgson, N., Vlieghe, J. y Zamojski, P. (2020). Manifestaciones de lo post-crítico: de principios compartidos a nuevos caminos pedagógicos. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 32(2), 13-23.
- Jiménez, J. (2020). Gatherings of Studying: Looking at Contemporary Study Practices in the University. *Studies in Philosophy and Education*, 39, 269-284.

- Larrosa, J. (2019). Vindicación del estudio como concepto educativo: a propósito de aprender / estudiar una lengua. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 31(2), 131-151.
- Manso, J. y Monarca, H. (2016). Concepciones de la OCDE y la Unión Europea sobre el desarrollo profesional docente. *Journal of Supranational Policies of Education (JOSPOE)*, 5, 137-155.
- Martínez-Usarralde, M.J., Viana Orta, M.I. y Villarroel, C.B. (2015). *La UNESCO Educación en Todos los Sentidos*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- MECD (2014). *Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020*. Recuperado de <https://fe.coo.es/e2e38b06df949620ed9c4ado4418cc9c000063.pdf>
- Medina, B. y Llorent, V. (2017). La educación permanente en los organismos internacionales y las nuevas concepciones. *HumanArtes. Revista Electrónica de Ciencias Sociales y Educación*, 5(10), 103-121. Recuperado de https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/15024/HumanArtes_Llorent_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Monarca, H. y Manso, J. (2015). Desarrollo profesional docente en el discurso de los organismos internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, 26, 171-189.
- OECD (2015). *Adults, Computers and Problem Solving: What's the Problem?* OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236844-en>
- OEI (2010). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- ONU (2015). *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*. Recuperado de http://www.hic-gs.org/content/SGONU_A69700.pdf
- ONU (2019). *Página principal de la Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Piñana, E. (2019). La implementación de las competencias clave en Educación Primaria. Un estudio de casos múltiple (Tesis doctoral inédita). Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.
- Prieto, M. y Manso, J. (2018). La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos. En H. Monarca (Coord.) *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 114-135). Madrid: Dykinson.
- Quendler, E. y Lamb, M. (2016). Learning as a lifelong process-meeting the challenges of the changing employability landscape: competences, skills and knowledge for sustainable development. *International Journal of Continuing Engineering Education and LifeLong Learning*, 26(3), 273-293.
- Revesado, D. (2018). El proceso de Bolonia y la admisión a la universidad. La realidad del sistema universitario español en perspectiva comparada. *Revista Española de Educación Comparada*, 32, 169-180. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/20948/18710>

- Secanella, J. (2016). Nuevas competencias para la empleabilidad de los estudiantes universitarios. *La cuestión universitaria. Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria*, 7, 40-47. Recuperado de: <http://polired.upm.es/index.php/lacuestionuniversitaria/article/view/3357/3422>
- Skea, C. (2017). Student satisfaction in higher education: Settling up and settling down. *Ethics and Education*, 12(3), 364-377. DOI: 10.1080/17449642.2017.1343560
- Thoilliez, B. (2014). Las universidades frente a la empleabilidad. Algunos elementos para el análisis. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 139, 79-86. DOI: 10.1016/j.sbspro.2014.08.029
- Thoilliez, B. (2018). El papel de los organismos internacionales (y de sus expertos, asesores y consultores) en la des-democratización de las políticas educativas. En H. Monarca (Coord.) *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 45-65). Madrid: Dykinson.
- Thoilliez, B. y Valle, J. M. (2015). Ser profesor en la Universidad hoy. En F. Gil y D. Reyero (Eds.) *Educación en la universidad de hoy: propuestas para la renovación de la vida universitaria* (pp. 82-97). Madrid: Encuentro.
- Touriñán, J. (2019). Estudiar es actividad común externa y siempre educamos con la actividad. Una aproximación desde la perspectiva mesoaxiológica. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 31(2), 7-39.
- UNESCO (2015). *Global Report on Adult Learning and Education*. Institute for Lifelong Learning: UNESCO. Recuperado de https://www.sel-gipes.com/uploads/1/2/3/3/12332890/2013_-unesco_-_global_report_on_learning_and_education_2.pdf
- UNESCO (2016). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. ED-2016/WS/28. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa
- Valle, J. M. (2015). Las políticas educativas en tiempos de globalización: la educación supranacional. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67(1), 11-21.
- Valle, J.M. y Manso, J. (2013). Competencias clave como tendencia de la política educativa supranacional de la Unión Europea. *Revista de Educación, Número Extraordinario*, 12-33.
- Valle, J.M. y Manso, J. (2017). *Lifelong Teacher Education. Ser docente a lo largo de la vida*. Madrid: Sial Pigmalión.
- Zelaya, M. (2016). Organismos Internacionales y Educación universitaria: Indicios y tensiones. El caso argentino (1990-2000). *Journal of Supranational Policies of Education*, 4, 121-141. Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/jospoe/article/view/5669>

6. ANEXOS

Anexo 1. Conformación de las muestras de documentos

A. Conformación de la muestra de documentos para la UNESCO

Para llevar a cabo la búsqueda documental sobre la producción de documentos en materia de Educación Superior por parte de la UNESCO durante la década sometida a estudio (2010-2019), también acudimos a la librería digital del organismo: *UNESCO Digital Library*. Para el caso de la UNESCO consistió en dos búsquedas: la primera (Title 'Higher Education', Main topic 'University', From '2010', To '2019', Source 'UNESCO') arrojó un total de 182 registros; en la segunda búsqueda (Main topic 'Higher Education', From '2010', To '2019', Source 'UNESCO') se obtuvieron otros 730 registros; resultando estas dos búsquedas iniciales en un total inicial de 912 documentos. A continuación, pasamos a la *fase de cribado* donde los resultados obtenidos se exportaron a una hoja de cálculo de *Excel* eliminando las duplicidades generadas por registros que se presentaban como independientes pero que en realidad eran un mismo documento traducido a diferentes idiomas (dejando en la base de datos solo la versión en inglés o en español), o bien, por repetición entre las dos operaciones de búsqueda ejecutadas en la fase anterior. A continuación, en la *fase de elegibilidad* se aplicaron los siguientes criterios de exclusión: disponibilidad en línea, no ser documentos de análisis o programa país, no ser memorias de actividades sectoriales, no ser artículos de revistas científicas asociadas a la UNESCO, no ser discursos o cartas de invitación, no ser documentos de creación de centros, no ser informes de viabilidad, no ser informes parciales o versiones ejecutivas de informes más amplios, no ser programas de congresos. Tras la aplicación de estos criterios, el primer grupo de registros se redujo en 114 documentos y el segundo lo hizo en otros 665 documentos, constituyéndose una base de datos con un total de 133 entradas. Por último, en la *fase de definición* la decisión definitiva sobre qué documentos someteríamos a análisis de contenido, nos llevó a dejar fuera de este un total de 53 documentos, cuyo contenido se circunscribía de manera exclusiva a análisis específicos de regiones. El foco de la investigación es cómo la UNESCO produce discursos políticos en materia de Educación Superior a escala global, no tanto la forma en que escala sus grandes lineamientos estratégicos a las diferentes realidades regionales de Asia, África, América Latina o Europa (regiones sobre las que más documentos región ha producido la UNESCO en la última década). La muestra final que con que trabajamos el análisis de contenido para el caso UNESCO se compuso de un total final de 80 documentos.

B. Conformación de la muestra de documentos para la OCDE

A partir de la herramienta de búsqueda avanzada de la *OECDiLibrary* se ha filtrado por temática y años (2010-2019). Se recogieron los datos del número total de cada una de las temáticas principales de la OCDE, esto es: *Agriculture and Food; Development; Economics; Education; Employment; Energy; Environment; Finance and Investment; Governance; Industry and Services; Nuclear Energy; Science and Technology; Social Issues/Migration/Health; Taxation; Trade; Transport y Urban, Rural and Regional Development*. El número total de publicaciones fue 28521 documentos, de las cuales 3352 pertenecían a la temática de *Education*, para el período 2010-2019. Seguidamente, para el mismo periodo, filtramos por palabras clave *Higher Education y University*, dentro

de la temática de *Education*, resultando un $n=238$. Más tarde, se procedió al cribado de los documentos y a desechar material según los siguientes criterios de exclusión: (i) que fuese un informe de un país, (b) que el tipo de documento fuera un gráfico o revista, (c) que el documento no lo firmara la OCDE. Tras este cribado, resultaron 26 documentos.

C. Conformación de la muestra de documentos para la OEI

Para analizar la agenda, objetivos y principios propuestos por la OEI en torno a la educación universitaria se ha llevado a cabo un proceso de selección de documentos con ciertas variaciones al seguido para los dos casos anteriores. La disposición de la información en la página web del organismo y la propia naturaleza de la organización han requerido una mayor adaptación de la metodología utilizada para conformar la muestra documental. Para recoger la información buscada en torno a las seis dimensiones de análisis se exploraron dos páginas web: el sitio de la OEI Secretaria Central y la del Observatorio de la Ciencia, Tecnología y Sociedad, instituto creado en el 2008 por la OEI para estudios estratégicos sobre ciencia, tecnología y sociedad y cuenta con el apoyo de red de universidades iberoamericanas. La búsqueda de documentos en la página principal del organismo se realizó a través de las pestañas superiores que organizan la información. De las nueve pestañas se desearon tres por no estar vinculadas al campo educativo ni a definiciones institucionales. En las seis pestañas restantes se revisaron los correspondientes menús desplegables y se escogieron aquellos que tuviesen documentos descargables e hipervínculos que pudieran llevar a sitios con documentos. A fin de controlar la repetición de sitios indagados y la migración de la página web principal hacia otros sitios, en los casos de presencia de hipervínculos se limitó la búsqueda de documentos a un solo redireccionamiento por enlace. Un tratamiento especial supuso el apartado Biblioteca digital presente en el menú de la pestaña «Desarrollo institucional». En este caso se utilizó la herramienta «búsqueda por autores» ofrecida en el sitio y se recogieron todos los documentos de autoría OEI con fecha de publicación 2010-2019. De este modo, en la página principal de la OEI se revisaron todos los documentos descargables presentes en los apartados de seis menús desplegables (y respectivos redireccionamientos de hasta un nivel) y los documentos de autoría OEI resultantes de la «búsqueda por autor» de la «biblioteca digital» del sitio. Durante este proceso se observó la estrecha relación entre la educación universitaria y el campo científico propuesta por la OEI. Tanto en la página principal como en los documentos explorados, las referencias a la temática universitaria están vinculada o asociadas al desarrollo científico. Por ese motivo, se decidió ampliar la averiguación a la página del Observatorio de Ciencia, Tecnología y Sociedad, instituto especialmente creado por la OEI para el tratamiento de estudios estratégicos sobre ciencia, tecnología y sociedad, que cuenta con el apoyo de red de universidades iberoamericanas. En el sitio web de la página se consideraron todos los documentos descargables con fecha de publicación 2010-2019 de la pestaña Archivo documental. El proceso detallado dio como resultado la identificación de 172 materiales descargables en formato .pdf. A partir de este universo de documentos se conformó la muestra de material de análisis, seleccionando aquellos que cumplían los siguientes requisitos: abordar el tema universitario (de manera exclusiva o parcial) y estar firmado por la OEI, por alguno de expertos responsables o haber sido un estudio elaborado por otro experto, pero solicitado por la organización. Además, se descartaron documentos repetidos en otro idioma y si el contexto al que referían era de un solo país. Esto dio como resultado la muestra final de análisis, compuesta por 33 documentos.

ANEXO 2. Documentos analizados para el caso UNESCO 2010-2019

<i>Código</i>	<i>Año</i>	<i>Título</i>	<i>Tipo de publicación</i>	<i>Autoría corporativa</i>
UN01	2017	A paradigm shift in higher education teaching and learning: practices towards education for sustainability	book part	UNESCO (Makrakis, V.; Kostoulas-Makrakis, N.)
UN02	2017	Accountability mechanisms in scholarship awards	Book	UNESCO (Balfour, S.)
UN03	2017	Accountability of higher education institutions	programme and meeting document	UNESCO (Semyonov, D.; Platonova, D.)
UN04	2017	Activities on education, training and research for sustainable development within the UNITWIN Network	programme and meeting document	UNESCO (Ricard, M.)
UN05	2016	Advisory statement for effective international practice: combatting corruption and enhancing integrity: a contemporary challenge for the quality and credibility of higher education	Book	IIEEP
UN06	2017	An Overview of authorization and quality assurance of higher education institutions	programme and meeting document	Global Education Monitoring Report Team (Kinser, K.; Lane, J. E.)
UN07	2017	Analysis of determinants of a measure of sustainability literacy	Book	Global Education Monitoring Report Team (Decamps, A.)
UN08	2017	Best practices in the promotion of learning pathways and linkages between TVET and higher education	Book	UNESCO Executive Board (202nd)
UN09	2016	Closing the gap: opportunities for distance education to benefit adult learners in higher education	Book	UILL (Carlsen, A.; Holmberg, C.; Neghina, C.; Owusu-Boampong, A.)
UN10	2015	Comité Jurídico, segundo informe: informe de síntesis relativo a la aplicación de la Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior de 1993	book part	UNESCO General Conference (38th)
UN11	2011	Consideration of the Draft Programme and Budget for 2012-2013 (36 C/5) and recommendations of the Executive Board: strengthening of engineering at UNESCO	programme and meeting document	UNESCO Executive Board (186th)
UN12	2010	Continuing engineering education and professional development	book part	UNESCO (Jones, M.)
UN13	2017	Cracking the code: girls' education in science, technology, engineering and mathematics (STEM)	book part	UNESCO
UN14	2012	Developing countries in the e-learning era	Book	IIEEP (Depover, C.; Orivel, F.)
UN15	2015	Draft preliminary report concerning the preparation of a global convention on the recognition of higher education qualifications	Book	UNESCO

UN16	2019	Educación inclusiva e interseccional a lo largo de la vida, para que nadie quede atrás	programme and meeting document	UNESCO (Gil, F. J)
UN17	2018	Enseñanza técnica, profesional, terciaria y de adultos	Book	Global Education Monitoring Report Team
UN18	2010	Equity and quality assurance: a marriage of two minds	programme and meeting document	IIEEP (Martin, M.)
UN19	2013	Estudio preliminar sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de contar con un instrumento normativo mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación	Book	UNESCO (General Conference, 37th)
UN20	2016	Evaluation of UNESCO's regional conventions on the recognition of qualifications in higher education	programme and meeting document	UNESCO
UN21	2017	Evaluation of UNESCO's work in capacity building in the basic sciences and engineering	programme and meeting document	UNESCO
UN22	2019	Exploring STEM competences for the 21st century	programme and meeting document	UNESCO IBE (Soo Boon, N.)
UN23	2010	External quality assurance of tertiary education in small states: what are the options	Book	IIEEP (Martin, M.)
UN24	2010	Finding solutions for sustainable financing of tertiary education in small states	programme and meeting document	IIEEP (Tewarie, B.)
UN25	2011	From gender studies to gender IN studies: case studies on gender-inclusive curriculum in higher education	book part	UNESCO ECHE (Grünberg, L.)
UN26	2017	From here to there: the UNITWIN/UNESCO Chairs Programme in the UN Decade of Education for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals	Book	UNESCO (Michelsen, G.; Wells, P. J.)
UN27	2016	Futures for higher education and ICT: changes due to the use of open content	programme and meeting document	IITE
UN28	2019	Gender-responsive STEM education: empowering girls and women for the jobs of today and tomorrow	programme and meeting document	UNESCO
UN29	2011	Guidelines for open educational resources (OER) in higher education	programme and meeting document	UNESCO
UN30	2017	Guidelines on sustainability science in research and education	programme and meeting document	UNESCO
UN31	2018	Higher Education for Refugees	programme and meeting document	Global Education Monitoring Report Team (Ferede, M. K.)
UN32	2011	Higher linguistic education from the perspective of reforms: new approaches, prospects, and challenges	programme and meeting document	UNESCO ECHE (Wells, P. J.; Zolyan, S.)

UN33	2011	ICT in context of student-driven project-based active learning	programme and meeting document	IITE (Koo, B.; Cha, J.)
UN34	2013	Incluir a los jóvenes: retos para la educación terciaria técnica en América Latina	programme and meeting document	IIEEP
UN35	2013	Increased autonomy for universities in Asia: How to make it work	Book	IIEEP
UN36	2015	Informe preliminar relativo a la preparación de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior	book part	UNESCO Executive Board, 197th)
UN37	2015	Informe preliminar relativo a la preparación de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior	programme and meeting document	UNESCO General Conference (38th)
UN38	2018	Internal quality assurance and employability: how to strengthen the education-employment linkage	Book	IIEEP (Martin, M.)
UN39	2018	Internal quality assurance and management: how to close the loop between evidence and decision-making	programme and meeting document	IIEEP
UN40	2017	Internal quality assurance: enhancing higher education quality and graduate employability	Book	IIEEP (Martin, M.)
UN41	2018	International higher education: shifting mobilities, policy challenges, and new initiatives	programme and meeting document	Global Education Monitoring Report Team (Bhandari, R.; Robles, C.; Farrugia, C.)
UN42	2018	Linking external and internal quality assurance	programme and meeting document	IIEEP (Martin, M.)
UN43	2016	Monitoring cross-country performance in equality of access and affordability of tertiary education: a review of options	programme and meeting document	Global Education Monitoring Report Team (Orr, D.)
UN44	2018	Mobility of students and professionals	book part	Global Education Monitoring Report Team
UN45	2018	Pathways of progression: linking technical and vocational education and training with post-secondary education	programme and meeting document	UNESCO (Field, S.; Guez, A.)
UN46	2015	Preliminary report concerning the preparation of a global convention on the recognition of higher education qualifications	programme and meeting document	UNESCO Executive Board (197th)
UN47	2015	Preliminary report concerning the preparation of a global convention on the recognition of higher education qualifications	book part	UNESCO General Conference (38th)
UN48	2017	Preliminary revision of the 1974 Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean (1974)	programme and meeting document	UNESCO General Conference (39th)

UN49	2013	Preliminary study on the technical and legal aspects relating to the desirability of a global standard-setting instrument on the recognition of higher education qualifications	programme and meeting document	UNESCO General Conference (37th)
UN50	2017	Progress report on the preparation of the Draft Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications	programme and meeting document	UNESCO Executive Board (202nd)
UN51	2017	Progress report on the preparation of the Draft Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications	Book	UNESCO General Conference (39th)
UN52	2019	Progress report on the preparation of the Draft Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education	programme and meeting document	UNESCO General Conference (40th)
UN53	2018	Proposal for the convening of an international conference of States for the revision of the 1978 Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States	book part	UNESCO Executive Board (204th)
UN54	2015	Proyecto de informe preliminar relativo a la preparación de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior	programme and meeting document	UNESCO
UN55	2018	Quality and employability in higher education: viewing internal quality assurance as a lever for change	book	IIEEP (Martin, M.; Brennan, J.; Dill, D. D.; Harvey, L.; Lemaitre, M.J.)
UN56	2013	Quality assurance in Higher Education	programme and meeting document	UNESCO
UN57	2017	Quality management in higher education: developments and drivers: results from an international survey	programme and meeting document	IIEEP (Martin, M.; Parikh, S.)
UN58	2013	Rankings and accountability in higher education: uses and misuses	programme and meeting document	UNESCO (Marope, P.T.M.; Wells, Peter J.; Hazelkorn, E.)
UN59	2017	Research, training, cooperation and information in the framework of higher education for sustainable development: a systemic approach	Book	UNESCO (Novo, M.; Bautista-Cerro, J.; Murga Menoyo, M.Á.)
UN60	2015	Revised Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and Other Academic Qualifications in Higher Education in African States	book part	UNESCO
UN61	2011	Revision of the 1981 Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States	programme and meeting document	UNESCO General Conference (36th)
UN62	2010	Running to stand still: higher education in a period of global economic crisis	book part	IIEEP (Varghese, N.V.)
UN63	2016	Scholarships for students from developing countries: establishing a global baseline	book part	UNESCO

UN64	2019	Seoul Statement: The Tokyo Convention: a New Era for Mobility and Internationalisation of Higher Education in the Asia-Pacific through Qualifications Recognition	book part	UNESCO
UN65	2017	Six ways to ensure higher education leaves no one behind	programme and meeting document	IIEEP (Makrakis, V.)
UN66	2011	Strategies for change towards sustainability in tertiary education supported by ICT	programme and meeting document	IITE
UN67	2017	Sustainable development as a guideline for higher education: an innovative concept for teaching and learning	programme and meeting document	UNESCO (Michelsen, G.; Burandt, S.)
UN68	2011	Teacher education in the global campus	programme and meeting document	IITE (Nikolov, R.)
UN69	2017	Teaching key environmental topics on sustainable development: implementing educational project technology	programme and meeting document	UNESCO (Poghosyan, G.; Gasparyan, A.; Grigoryan, M.; Poghosyan, S.)
UN70	2011	Tertiary education in small states: planning in the context of globalization	book part	IIEEP (Martin, M.; Bray, M.)
UN71	2014	The Diversification of post-secondary education	Book	IIEEP (Varghese, N.V.)
UN72	2018	The Effects of internal quality assurance: how to make IQA more effective for quality enhancement	programme and meeting document	IIEEP (Martin, M.)
UN73	2019	The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and the UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997) with a revised Foreword and Users' Guide, 2016	Book	UNESCO
UN74	2015	The role of higher education in promoting lifelong learning	programme and meeting document	UNESCO (Yang J.; Schneller, C.; Roche, S.)
UN75	2011	Trade in higher education: the role of the General Agreement on Trade in Services (GATS)	programme and meeting document	IIEEP (Tilak, Jandhyala B.G.)
UN76	2011	Trends in diversification of post-secondary education	Book	IIEEP
UN77	2016	UNESCO's role in the promotion of linkages between technical and vocational education and training (TVET) and higher education qualifications	programme and meeting document	UNESCO Executive Board (200th)
UN78	2013	UNITWIN/UNESCO Chairs Programme	programme and meeting document	UNESCO
UN79	2015	Universities: increasingly global players	programme and meeting document	UNESCO (Aebischer, P.)
UN80	2013	Vocationalization of secondary and higher education: pathways to the world of work	Book	UNESCO ICTVET (Maclean, R.; Pavlova, M.)

ANEXO 3. Documentos analizados para el caso OCDE 2010-2019

Código	Año	Título	Tipo de publicación	Autoría
OC01	2019	Benchmarking Higher Education System Performance	Book	OECD
OC02	2017	Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions	Working Paper	Williams, J.
OC03	2015	Ensuring Quality in Cross-Border Higher Education: Implementing the UNESCO/OECD Guidelines	Book	Vincent-Lancrin, S.; Fisher, D.; Pfothner, S.
OC04	2015	E-Learning in Higher Education in Latin America	Book	OECD
OC05	2015	Are Young People Attaining Higher Levels of Education than their Parents?	Working Paper	OECD
OC06	2015	How do differences in social and cultural background influence access to higher education and the completion of studies?	Working Paper	OECD
OC07	2014	Trade Policy in Asia: Higher Education and Media Services	Book	OECD y Asian Development Bank Institute
OC08	2014	At What Age Do University Students Earn Their First Degree?	Working Paper	OECD
OC09	2014	Benchmarking university governance in the MENA region	Article	Jaramillo, A.; Zaafrane, H.
OC10	2014	Managing the oversight of international branch campuses in higher education	Article	Kinsler, K.; Lane, J.E.
OC11	2013	The Rationale for Higher Education Investment in Ibero-America	Working Paper	Brunner, J.J.
OC12	2013	How Are University Students Changing?	Working Paper	OECD
OC13	2013	Talent development as a university mission: the quadruple helix	Article	Holm-Nielsen, L.B.; Thorn, K.; Dørup Olesen, J.; Huey, T.
OC14	2013	Improving the quality of teaching in a state-owned, regional university	Article	Ballerini, A.A.; Albarrán, M.I.
OC15	2013	Quality assurance in higher education in 20 MENA economies	Article	El Hassan, K.
OC16	2013	Reconciling organizational culture and external quality assurance in higher education	Article	Naidoo, D.
OC17	2012	Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education: Where Do We Stand?	Working Paper	Vincent-Lancrin, S.; Pfothner, S.
OC18	2012	What Are the Returns on Higher Education for Individuals and Countries?	Working Paper	OECD
OC19	2012	How Are Countries Around the World Supporting Students in Higher Education?	Working Paper	OECD
OC20	2012	Managing the University Campus: Exploring Models for the Future and Supporting Today's Decisions	Working Paper	den Heijer, A.
OC21	2012	A survey of international practice in university admissions testing	Article	Edwards, D.; Coates, H.; Friedman, T.

OC22	2011	The impact of economic crises on American universities: lessons from the past	Article	El-Khawas, E.
OC23	2011	Critical masses for academic research groups and consequences for higher education research policy and management	Article	Kenna, R.; Berche, B.
OC24	2011	Assessing the effects of four budget-balancing strategies in higher education	Article	Hauptman, A.M.; Nolan, P.
OC25	2010	Quality assurance in higher education as a political process	Article	Skolnik, M.L.
OC26	2010	Characteristics of effective and sustainable teaching development programmes for quality teaching in higher education	Article	Kanuka, H.

ANEXO 4. Documentos analizados para el caso OEI 2010-2019

<i>Código</i>	<i>Año</i>	<i>Título</i>	<i>Tipo de publicación</i>	<i>Autoría</i>
OE01	2010	Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación	Declaración	Ministros de Educación de Iberoamérica y OEI
OE02	2010	Metas Educativas 2021	Documento institucional	OEI
OE03	2010	Ciencia, tecnología y universidad en Iberoamérica	Libro digital	Observatorio CTS
OE04	2011	Informe Miradas 2011	Documento institucional	IESME/OEI
OE05	2012	Memorias 2011-2012	Documento institucional	OEI
OE06	2012	Informe Mirada 2012	Documento institucional	IESME/OEI
OE07	2013	Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación	Declaración	Ministros de Educación de Iberoamérica y OEI
OE08	2014	Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social	Libro digital	Observatorio CTS
OE09	2014	Base Convocatoria Paulo Freire	Documento institucional	OEI
OE10	2014	Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación	Declaración	Ministros de Educación de Iberoamérica y OEI
OE11	2014	Declaración de Puebla Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación de Iberoamérica	Declaración	Ministros de Educación de Iberoamérica y OEI
OE12	2014	Memorias 2013-2014	Documento institucional	Ministros de Educación de Iberoamérica y OEI
OE13	2014	Informe Miradas 2014	Documento institucional	IESME/OEI
OE14	2015	VI Reunión del Consejo Rector del Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas	Acta de reunión	Consejo Asesor IESME

OE15	2015	Informe Miradas 2015	Documento institucional	IESME/OEI
OE16	2016	Memorias 2014-2015	Documento institucional	OEI
OE17	2016	El sistema iberoamericano. La cooperación al servicio de la comunidad	Documento institucional	OEI/SEGIB
OE18	2016	Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación	Declaración	Ministros de Educación de Iberoamérica y OEI
OE19	2016	Informe Miradas 2016	Documento institucional	IESME/OEI
OE20	2017	Memorias 2016	Documento institucional	OEI
OE21	2018	Memorias 2015-2016	Documento institucional	OEI
OE22	2018	Memoria 2017	Documento institucional	OEI
OE23	2018	Informe de coyuntura N°2: Aumenta el número de estudiantes de educación superior en Iberoamérica	Documento institucional	Observatorio CTS
OE24	2018	Las universidades, pilares de la ciencia y de la tecnología en América Latina	Libro digital	Observatorio CTS
OE25	2018	Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación	Declaración	Ministros de Educación de Iberoamérica y OEI
OE26	2018	Informe Miradas 2018	Documento institucional	IESME/OEI
OE27	2019	Informe de coyuntura N°6: Se expande la educación superior a distancia en Iberoamérica, aunque es todavía incipiente	Documento institucional	Observatorio CTS
OE28	2019	Papel N°12: Panorama de la educación superior en Iberoamérica –Caracterización de educación superior y acreditación universitaria Edición 2019	Documento institucional	Observatorio CTS
OE28	2019	Papel N°12: Panorama de la educación superior en Iberoamérica –Caracterización de educación superior y acreditación universitaria Edición 2019	Documento institucional	García de Fanelli, A. (a pedido del Observatorio CTS)
OE29	2019	Informe de Evaluación Paulo Freire	Documento institucional	Rubio Armendáriz, C. (a pedido de la OEI)
OE30	2019	Informe Diagnóstico de la Educación Superior en Iberoamérica	Documento institucional	Sainz González, J. (a pedido de la OEI (Presentación de Jabonero)
OE31	2019	Documento base PIME	Documento institucional	OEI
OE32	2019	Papel N° 10: Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red Índices	Documento institucional	García de Fanelli, A. (a pedido del Observatorio CTS)
OE33	2019	Papel N° 11: Los investigadores universitarios y su vínculo con el entorno en América Latina	Documento institucional	Observatorio CTS

3



Influencia supranacional de la UNESCO en la educación superior Latinoamericana en el nuevo Milenio

*Supranational influence of UNESCO
in Latin American higher education*

Ricardo Gaete Quezada*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27884

Recibido: **11 de julio de 2020**
Aceptado: **5 de agosto de 2020**

*RICARDO GAETE QUEZADA: Académico del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, de la Universidad de Antofagasta - Chile desde 1998. Investigador en las temáticas de responsabilidad social y enfoque de género en la educación superior. **Datos de contacto:** e-mail: ricardo.gaete@uantof.cl

Resumen

La educación superior latinoamericana en las últimas décadas ha experimentado las principales tendencias mundiales: masificación del acceso de los estudiantes, insuficiente financiamiento estatal, aumento de instituciones privadas en el sistema educativo terciario, consideración como un bien público garantizado por el Estado, aumentando la relevancia de la misión universitaria en la solución de las necesidades globales. Mediante el método comparativo desarrollado a través de un análisis documental para el período 1998 al 2018, se analiza la influencia en Latinoamérica de la Política Supranacional de la UNESCO de responsabilidad social de las instituciones de educación superior. Los resultados, evidencian dicha influencia en la Región, a través de las Declaraciones de las Conferencias Mundiales de Educación Superior de la UNESCO, materializada en las acciones desarrolladas por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), tales como la realización de las Conferencias Regionales de Educación Superior o la creación del Observatorio Regional de Responsabilidad Social para América Latina y el Caribe (ORSALC). Dicha influencia supranacional ha generado un debate académico respecto del concepto de responsabilidad social universitaria, instaurado en la Región desde inicios del nuevo Milenio, relacionado con la gestión de los impactos del quehacer universitario en sus partes interesadas, evolucionando hacia el reconocimiento de la educación superior como un bien público y un derecho humano como expresión de una responsabilidad social territorial, para contribuir efectivamente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Se concluye que la Política Supranacional analizada, debe consolidar su influencia en Latinoamérica a largo plazo, implementando acciones estratégicas clave, como el fortalecimiento del Espacio Latinoamericano de Educación Superior o la investigación sobre las aportaciones que las universidades latinoamericanas deben efectuar para garantizar efectivamente a la educación superior como un bien común en la Región.

Palabras clave: Educación Superior; Política Educativa Supranacional; responsabilidad social; UNESCO.

Abstract

Latin American higher education in recent decades has experienced the main world trends: massification of student access, insufficient state funding, increase of private institutions in the tertiary education system, as well as a regional debate on its consideration as a good public guaranteed by the State, increasing the relevance of the university mission in solving global needs. Through the comparative method developed through a documentary analysis for the period 1998 to 2018, the influence in Latin America of the Supranational Policy on social responsibility of UNESCO higher education institutions is analyzed. The results show this influence in the Region, through the Declarations of the UNESCO World Conferences on Higher Education, materialized in the actions developed by the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC), such as the holding of the Regional Conferences on Higher Education or the creation of the Regional Observatory of Social Responsibility for Latin America and the Caribbean (ORSALC). In addition, there is an academic debate between the concept of university social responsibility, established in the Region since the beginning of the new Millennium, related to managing the impacts of university work on its stakeholders, evolving towards the recognition of higher education as a good public and a human right as an expression of a territorial social responsibility, effectively contributing to the achievement of the 2030 Sustainable Development Goals. It is concluded that the analyzed Supranational Policy must consolidate its influence in the Region in the long term, by implementing some actions key strategies, such as strengthening the Latin American Higher Education Area or research on the contributions that Latin American universities must make to effectively guarantee higher education as a common good in the Region.

Keywords: Higher Education; digital capitalism; metrics; academics; Academia.edu; ResearchGate.

1. Introducción

La Supranacionalidad es un concepto utilizado originalmente en el Derecho Constitucional e Internacional o en Ciencias Políticas. Se refiere a los procesos de globalización e integración política, social, económica y cultural, desarrollados a nivel mundial, por ejemplo la Unión Europea (Biacchi, Carta y Buttendorff, 2018; Carrasco, 2017; D'Ascanio, 2017; Matarranz y Valle, 2018; Mendivil, 2010; Pereira, 2012; Ramos, 2011; Torres, 2012).

Como plantean Matarranz y Valle (2018), los organismos supranacionales surgen desde finales de la Segunda Guerra Mundial, para asegurar la paz, el diálogo y solidaridad de la humanidad. También, señalan que la primera vez que se utiliza el término supranacionalidad, fue en el Tratado Internacional que crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) el año 1951, otorgando poder de decisión y soberanía a dicho organismo supranacional, mayor que el ostentado individualmente por cualquiera de sus Estados miembros (Carrasco, 2017; Ramos, 2011; Valle y Manso, 2013).

Según Mendivil (2010), el Estado Supranacional es resultado de la «atribución-cesión de competencias» de soberanía nacional, transfiriendo poder de decisión hacia el nuevo ordenamiento normativo de carácter supranacional, basado en tres grandes características: reconocimiento de intereses y valores comunes del proyecto integracionista; respeto de las decisiones y normas supranacionales y existencia de autonomía relativa del poder cedido al ente supranacional.

Además, Ramos (2011) afirma que para que la supranacionalidad sea materializada es necesario crear un órgano comunitario, depositario de las competencias para tomar decisiones de aplicación inmediata, en un ejercicio de sesión de soberanía que según Biacchi *et al.* (2018) debe privilegiar permanentemente la protección de los derechos humanos y la democracia de los países que integran el bloque supranacional.

Asimismo, Pereira (2012) afirma que la supranacionalidad incorpora indisolublemente tres grandes elementos: soberanía, nacionalidad y territorialidad. Además, el mismo autor afirma que las instituciones supranacionales trascienden las estructuras e intereses nacionales de los estados-miembros, conformándose una realidad político-cultural que establece una identidad heterogénea, diversa y multicultural, cuyo propósito fundamental es garantizar los derechos relativos a la dignidad humana.

En síntesis, como señalan Biacchi *et al.* (2018), para que las políticas supranacionales puedan ser implementadas efectivamente «...se hace necesario el constante diálogo entre el ordenamiento jurídico supranacional y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros del bloque que, por su vez, deberán aceptar –en sus ordenamientos jurídicos– la adopción de tales políticas y legislación» (p.103).

Así, el artículo intenta responder a la siguiente interrogante: ¿Cómo la influencia supranacional de la UNESCO ha contribuido a la configuración de la política de educación superior socialmente responsable en Latinoamérica? El objetivo del trabajo es analizar la influencia supranacional de la UNESCO en Latinoamérica en la configuración de la política de educación superior socialmente responsable en el nuevo milenio, mediante un análisis documental de tipo cualitativo de las declaraciones y publicaciones de dicho organismo supranacional, así como de las leyes de educación superior de países latinoamericanos.

En la primera parte del trabajo, se exponen los aspectos más relevantes del marco teórico explicativo del estudio: política educativa supranacional (PES) y responsabilidad social de la educación superior (RSES). Luego, se describen los materiales y métodos para

realizar la investigación, así como los países latinoamericanos incluidos en la muestra. Finalmente, se presentan los resultados y discusión relacionados con la implementación de la PES sobre RSES de la UNESCO.

1.1. La supranacionalidad como política educativa

La supranacionalidad es descrita por Valle (2012) en el ámbito de la educación, expresada como PES, es decir: «...cualquier acción en materia educativa, o de enseñanza o formación, que se ponga en marcha desde estos organismos [supranacionales], o bien cualquier propuesta que surja desde ellos como recomendación de carácter global» (p.117). Según el mismo autor, la PES se relaciona con tres conceptos: 1) política educativa (realidad política educativa nacional), 2) educación comparada (estudio de diferentes sistemas educativos nacionales), y 3) educación internacional (armonización de estructuras y currículos educativos a nivel global).

La Figura 1, resume los principales elementos de la PES concebida como un campo de investigación, que analiza su impacto y reducción de la centralidad de los Estados nacionales en el diseño e implementación de sus propias políticas educativas (Carrasco, 2017; Valle, 2012; Represas, 2015a).

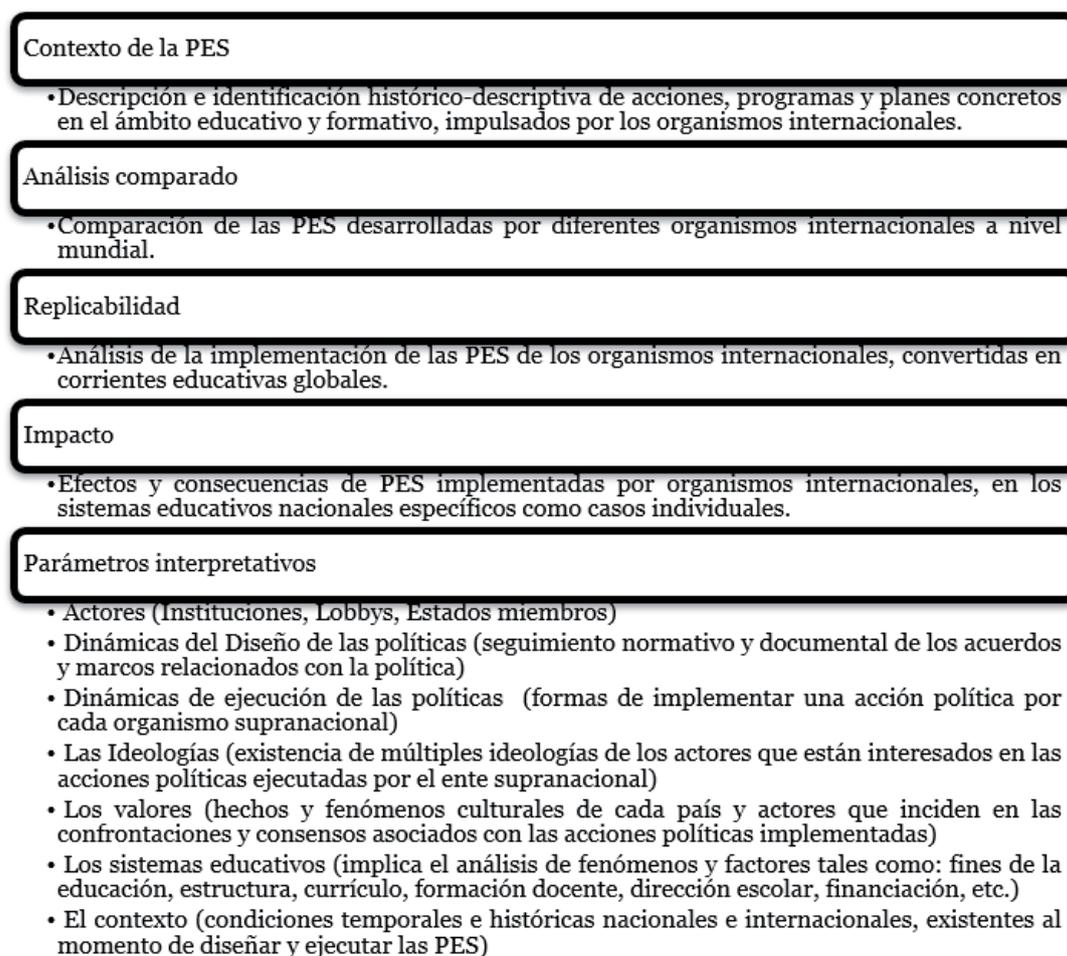


Figura 1. Elementos de la PES como campo de estudio. Elaboración propia, basado en Valle (2012) y Represas (2015a).

Además, Matarranz y Valle (2018) afirman que el concepto de PES implica: «... estudiar los fenómenos educativos a nivel internacional, superando así las barreras nacionales, y tratando de detectar cuál es el impacto que tienen en los sistemas educativos nacionales las políticas educativas que emanan de los organismos internacionales y supranacionales» (pp.100-101). Los mismos autores, señalan que la PES es un ámbito de estudio emergente, considerando como sus principales ámbitos: análisis de las políticas educativas de organismos supranacionales; perspectiva comparada de las mismas y estudio de su impacto en los sistemas educativos nacionales.

Así, existen diferentes organismos supranacionales que han desarrollado PES en las últimas décadas a nivel mundial, entre los que destacan: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Unión Europea, entre otros (Carrasco, 2017; Dávila, Naya y Altuna, 2015; Represas, 2015a y 2015b; Valle 2012).

Según Fernández y Coppola (2013), actualmente son ejemplos de PES, la aplicación de pruebas internacionales de rendimiento escolar como TIMSS o PISA, así como la existencia de Agencias internacionales de acreditación como la International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). También, Valle y Manso (2013) destacan la PES sobre formación por competencias desarrollada por la Unión Europea (Matarranz, Valle y Manso, 2020).

Además, la supranacionalidad es un aspecto distintivo del denominado «Espacio Europeo de Educación Superior» (EEES), instancia supranacional mediante la cual se implementan el Proceso de Bolonia (1999) o la Estrategia de Lisboa (2000) en Europa (Carrasco, 2017; Colomo y Esteban, 2020; Matarranz, Valle y Manso, 2020; Valle, 2012), para configurar una universidad europea al servicio de la sociedad del conocimiento en Europa (D'Ascanio, 2017).

En América Latina, Fernández y Coppola (2013) identifican diferentes desafíos para constituir un «Espacio Latinoamericano de Educación Superior», similar al desarrollado en Europa, en proyectos regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): 1) heterogeneidad de los modelos institucionales de universidad; 2) organización de los estudios de pre y postgrado; y 3) diferentes sistemas de educación a distancia, de aseguramiento de la calidad, etc.

1.2. UNESCO y la Responsabilidad Social de la Educación Superior

La RSES es promovida a nivel mundial por la UNESCO mediante las Conferencias Mundiales de Educación Superior (CMES) de los años 1998 y 2009 respectivamente, ofreciendo una serie de lineamientos que han orientado el desarrollo conceptual y metodológico de dicho campo de estudio (Gaete, 2016; Grimaldo, 2017; Larrán y Andrades, 2017; Licandro y Yepes, 2018; Martí-Noguera, Martí-Vilar, Vargas Villamizar y Moncayo-Quevedo, 2014; Navarro, Rubio, Lavado, Minnicelli y Acuña, 2017; Urdaneta, Cova, Chirinos y González, 2016).

Por otra parte, la RSES o Responsabilidad Social Universitaria (RSU) es un campo científico joven, que adquiere relevancia global a partir de los lineamientos y propuestas que desde finales de la década de los noventa del siglo XX, elaboran diferentes organismos supranacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Gaete y Álvarez, 2019; Duque y Cervantes-Cervantes, 2020; Ruiz-Corbella y Bautista-Cerro, 2016).

Según el estudio bibliométrico de la producción científica sobre la RSU desarrollado por Duque y Cervantes-Cervantes (2020), en el período 2000-2020 fueron publicados 200 artículos en las bases de datos *Web of Science* (WOS) y SCOPUS. Dicho estudio establece una tendencia lineal creciente los últimos cinco años, siendo España el país que concentra la mayor producción científica sobre la RSU, mientras que los países latinoamericanos acumula el 80 % del total. Además, identifican a François Vallaeyes como el autor más citado e influyente en este campo de estudio, situando a la CMES del año 2009, como un documento clásico para el estudio de la RSU.

Otros estudios bibliométricos previos sobre la RSU, como el desarrollado por Larrán y Andrades (2017), analiza la productividad científica en 15 revistas especializadas en educación superior (ES), durante el período 2000-2015. Según estos autores, se produce un proceso de cambio en la respuesta universitaria frente a las demandas de la sociedad, avaladas por iniciativas institucionales tales como la Declaración de la CMES de 1998 de la UNESCO o el Plan Bolonia de la Unión Europea.

Previamente, Piacenza y Silva (2013) desarrollaron el primer estudio bibliométrico sobre la RSU en el ámbito latinoamericano, para el período comprendido entre los años 2002 al 2012, identificando un total de 94 documentos relacionados con dicha temática, siendo el año 2010 el que registra la mayor cantidad de artículos publicados donde Venezuela, Colombia y México acumulaban la mayor productividad, considerando el país de las revistas en donde se publicaron los trabajos.

Los estudios bibliométricos reseñados anteriormente sobre la literatura relativa a la RSES, confirman su creciente relevancia a nivel latinoamericano en las últimas dos décadas, como el contexto en el cual se analiza en el presente trabajo a la PES de la UNESCO relacionada con dicha temática.

2. Materiales y Métodos

El trabajo considera la propuesta metodológica sobre la investigación de las PES elaborada por Valle (2012), descrita anteriormente en la Figura 1. Así, se desarrolla un análisis documental de tipo cualitativo, que incluye entre otras fuentes de información: Declaraciones CMES de la UNESCO, Informes de las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) de la UNESCO, y la literatura científica relacionada con la RSES o la RSU. Para obtener la documentación antes señalada, se utiliza la base de datos UNESDOC administrada por la UNESCO (Represas, 2015a).

También, se analizan las Leyes de ES de los países latinoamericanos expuestas en la Figura 2, para identificar el impacto de la PES sobre RSES de la UNESCO en los sistemas de ES de la Región, materializado en cambios legales que reflejen dicha influencia supranacional, incorporando la RSES como aspecto legal del funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) latinoamericanas.

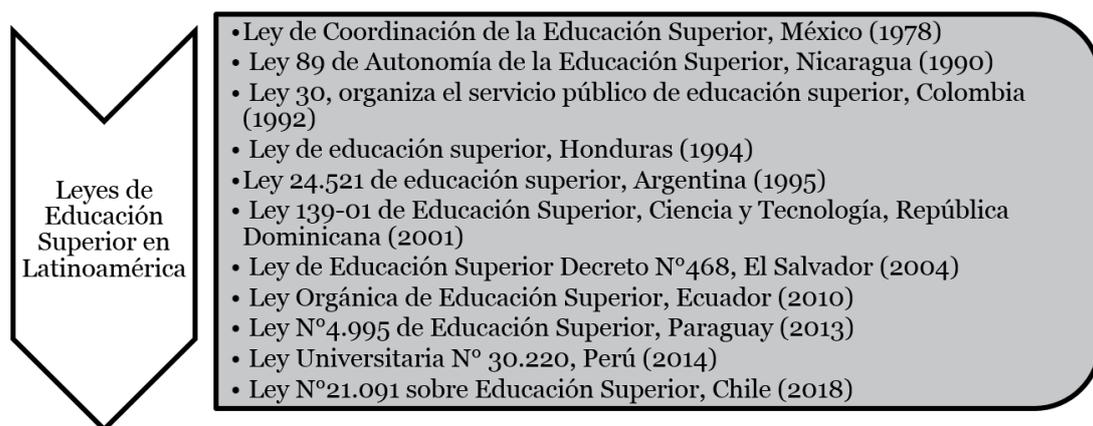


Figura 2. Leyes de ES de países Latinoamericanos. Elaboración propia.

Así, se incluyen únicamente las Leyes de ES como expresión de lo que Villanueva (2010) denomina «desregular a través de regulaciones», es decir: «...se intentaba sentar las bases de nuevos ordenamientos normativos que permitieran en algún sentido dar inicio a un nuevo período para las universidades latinoamericanas» (p.89), razón por lo que cual no se analizan otras fuentes legales tales como leyes generales de educación, Constitución Política u otras que regulen aspectos del funcionamiento de las IES de manera más general.

El procedimiento de análisis de cada una de las Leyes de ES, considera la identificación de los aspectos planteados en la Figura 4 del trabajo, en cada uno los artículos que integran los cuerpos legales incluidos en la Figura 2, elaborando fichas de análisis por cada ley en el software MS EXCEL.

Además, el análisis de los resultados de la revisión documental será expuesto en cuatro sub-apartados, según lo indicado previamente en la Figura 1, es decir: 1) Contexto de la PES sobre RSES de la UNESCO; 2) Análisis comparado de las PES sobre RSES de otros organismos supranacionales; 3) Replicabilidad de la PES sobre RSES de la UNESCO en Latinoamérica; y 4) Impacto de la PES sobre RSES de la UNESCO en los sistemas de ES latinoamericanos. Igualmente, se analizan de manera transversal los siete parámetros interpretativos en los cuatro sub-apartados de la PES: Actores, Dinámicas de diseño y ejecución de las políticas, ideologías, valores, sistemas educativos y contexto.

3. Resultados

3.1. Contexto de la PES sobre RSES de la UNESCO

Como señala Represas (2015a), la UNESCO posee una estructura organizacional integrada por extensas redes institucionales, creadas para la promoción de la Educación a nivel mundial. En la Figura 3, se identifican los órganos rectores de la UNESCO, para el cumplimiento de su misión institucional de asegurar el acceso igualitario a la educación para todos y todas, considerando valores tales como: libertad, igualdad, respeto y comprensión mutua.



Figura 3. Principales órganos rectores de la UNESCO. Elaboración propia, basado en Represas (2015a).

Según Represas (2015a), uno de los instrumentos normativos que le permiten a la UNESCO alcanzar acuerdos transversales son las:

«Declaraciones», entendidas como «...otra manera de establecer normas que no están sujetas a ratificación [...] enumeran los principios universales que la comunidad de Estados tiene la intención de reconocer la mayor autoridad y dar el más amplio apoyo» (p.107). La misma autora, señala que tanto convenios, recomendaciones como declaraciones cuentan mayormente con fuerza moral, más que normativa (López, 2012; Martí-Noguera *et al.*, 2014).

La primera CMES del año 1998, se desarrolló en un contexto educativo marcado por la influencia del Banco Mundial, entidad que desarrollaba una PES orientada hacia la privatización de la ES a nivel global (Tünnermann, 2010). Así, Zamudio y Figueroa (2020) afirman que en virtud de lo planteado en esta Conferencia, las IES deben ampliar su misión hacia dos temas adicionales: desarrollo sostenible y mejoramiento de la sociedad (Larrán y Andrades, 2017).

Además, Diago (2013) señala que la ES mundial evidenciaba un fuerte crecimiento en la cantidad de estudiantes matriculados, contrastada con la necesidad de asegurar mayores fuentes de financiamiento, igualdad en el acceso y calidad de formación, razón por la cual, la CMES de 1998 fijó los principios que orientarían a la ES mundial en el siglo XXI.

Según Tünnermann (2010), en la CMES participaron 4.000 representantes de diferentes regiones del mundo, para analizar diversas temáticas relevantes para las IES, tales como: pertinencia, calidad, gestión, financiamiento e internacionalización de la ES, desarrollo humano sostenible, formación docente y la RSES, entre otras. Así, una de las claves del éxito de la CMES del 1998, fue la realización de una serie de Conferencias Regionales previas (Diago, 2013), que nutrieron de los insumos necesarios para desarrollar las diferentes mesas redondas y demás actividades programadas para la CMES.

Según López (2012), la segunda CMES del año 2009 desarrollada en París, registró 1.200 participantes aproximadamente, pertenecientes a 150 estados miembros de la UNESCO, incluyendo representantes de organismos internacionales, de ONGs, la sociedad civil y el sector privado. Sin embargo, Tünnermann (2010) describe que el contexto global en el cual se desarrolla la CMES del 2009, estuvo marcado por la crisis económica del año 2008 a nivel mundial, lo que orientó el debate hacia el rol que la ES debía asumir para enfrentar las amenazas de una recesión mundial y sus efectos en el funcionamiento de las IES.

Además, López (2012) señala que la CMES del 2009 se contextualiza en un escenario de sostenida masificación de la ES en la última década, complementado por las crecientes dificultades estatales para financiar dicha expansión de la matrícula, el aumento de la participación de universidades privadas en ES y por ende, una mayor mercantilización, así como la creciente relevancia de los procesos de acreditación de la calidad, como nuevas dinámicas de la ES y la investigación a nivel mundial en dicho período, transformándose en los temas centrales de la discusión de la CMES ese año.

Como Tünnermann (2010, p.44) señalan, la CMES del año 2009 se centró en tres grandes temáticas: 1) Rol de la Educación Superior respecto de los grandes desafíos mundiales; 2) la RSES y el compromiso de la sociedad con las IES; y 3) promoción de la excelencia de la ES en África y la creación de un espacio africano de ES e investigación.

También, se destaca la publicación del Informe «La Educación Superior en tiempos de cambio. Nuevas dinámicas para la responsabilidad social», editado por la *Global University Network for Innovation* (GUNI), como una actividad preparatoria de la CMES del 2009 para describir los cambios en los sistemas de ES a nivel mundial, destacando entre otros: incremento de la demanda, reducción del papel del Estado y aparición del mercado, diversificación de proveedores privados, internacionalización y educación transfronteriza, acreditación de la calidad y rankings.

Así, como se observa en la Figura 4, la UNESCO a través de las Declaraciones de ambas CMES, estableció los principales lineamientos que han configurado el concepto de RSES en las últimas dos décadas (Duque y Cervantes-Cervantes, 2019; Gaete, 2014 y 2016; Gómez, Alvarado y Pujols, 2018; Grimaldo, 2017; Licandro y Yepes, 2018; Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013; Martí-Noguera, Martí-Vilar, Vargas Villamizar y Moncayo-Quevedo, 2014; Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013; Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzi, 2018; Navarro, Rubio, Lavado, Minnicelli y Acuña, 2017; Salazar, 2016; Soto, 2018; Urdaneta, Cova, Chirinos y González, 2016; Valarezo y Túñez, 2014).

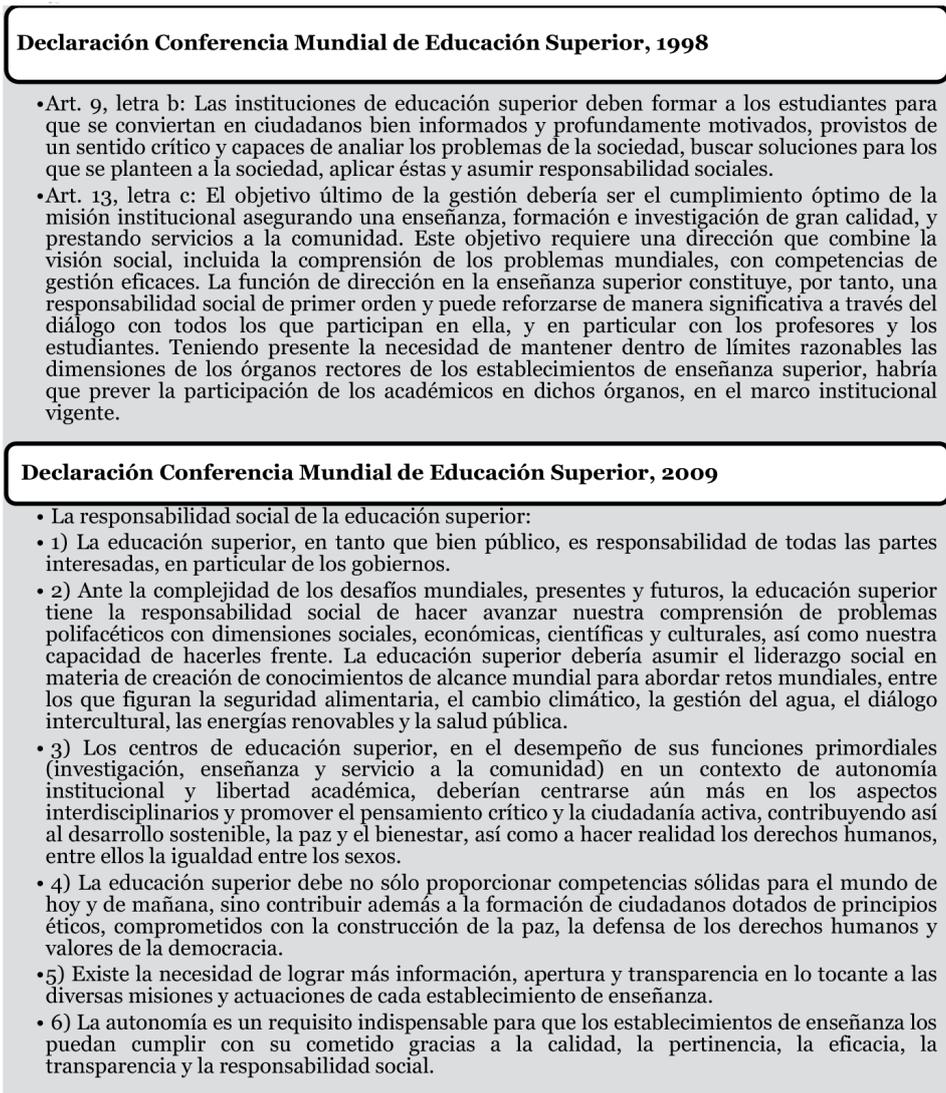


Figura 4. RSES en las CMES, UNESCO 1998 y 2009. Elaboración Propia.

Así, la Figura 4 evidencia la importante ampliación y explicitación que se produce en el discurso de la UNESCO sobre la RSES, identificando con mayor claridad la manera de entender e implementar dicho concepto en el funcionamiento de las IES.

Según Tünnermann (2010), el reconocimiento explícito de la UNESCO del concepto de RSES fue uno de los puntos más importantes de la Declaración de la CMES del año 2009. Precisamente, las IES tienen la responsabilidad social de generar conocimiento para comprender las dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales de los desafíos globales, en problemáticas tales como: seguridad alimentaria, cambio climático, manejo del agua, diálogo intercultural, generación de energías renovables y salud pública.

Sin embargo, la evolución del concepto de RSES emanado desde la CMES de la UNESCO del 2009, no ha estado exento de críticas y cuestionamientos, relacionados con las diferentes ideologías neoliberales que están relacionadas con la aplicación de dicho enfoque al ámbito universitario (Larrán y Andrades, 2017; Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzí, 2018; Martí-Noguera y Gaete-Quezada, 2019; Vallaeys, 2018).

Según Calderón, Pedro y Vargas (2011), la Declaración de la CMES del año 1998 asignaba un rol más preponderante al Estado respecto de la ES como derecho humano, mientras que la Declaración de la CMES de 2009 evidencia una perspectiva más neoliberal asignada a la ES a nivel mundial, entendida como un bien económico que se ha privatizado (Beltrán-Llavorador, Íñigo-Bajo y Mata-Segreda, 2014; Gaete, 2016; Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzi, 2018).

También, es importante rescatar la reflexión sobre los discursos de ES desarrollada por Martí-Noguera *et al.* (2014), relativa a los aportes de la UNESCO mediante las Declaraciones de las CMES del 1998 y el 2009, señalando que este tipo de discursos:

«Emanados de instituciones internacionales variopintas compuestas por representantes de diferentes países, sectores y gremios- no emiten políticas sino directrices que inciden en la creación de políticas, siendo un elemento común en el discurso actual la promoción del concepto de competencia que [...] pone al servicio del mercado laboral un constructo psicológico con una finalidad fundamentada en un modelo económico» (p.37).

Así, la mercantilización de la ES y el origen empresarial del modelo de responsabilidad social, ha estado presente desde el inicio de su aplicación al ámbito de la ES mundial, generando un importante debate académico respecto de la conveniencia de su implementación, especialmente cuando se pretende aplicar dicho concepto a las IES de carácter estatal (Calderón *et al.*, 2011; De la Cruz y Sasía, 2008; Gaete, 2020; Tünnermann, 2010; Vallaey, 2018).

3.2. Análisis comparado de las PES sobre RSES

Según Represas (2015b), el análisis de la PES debe incluir las acciones desarrolladas por diferentes organismos supranacionales en el ámbito educativo (Ruiz-Corbella y Bautista-Cerro, 2016), tales como la OCDE, Unión Europea o la UNESCO, que en las últimas décadas han implementado diversas políticas para orientar el funcionamiento de las IES a nivel global.

En el caso de la Unión Europea, la PES desde inicios del nuevo Milenio identifica a la ES como pilar fundamental para alcanzar una economía más competitiva basado en el conocimiento, complementado con los propósitos originales de fomentar la paz y el progreso a nivel mundial, que motivaron la creación de dicho ente supranacional. Así, la ES y la formación profesional adquieren una importancia fundamental, a partir del modelo basado en las competencias laborales (Colomo y Esteban, 2020; Represas, 2015b; Matarraz, Valle y Manso, 2020; Valle y Manso, 2013).

En lo relativo a la RSES en Europa, la Universidad Politécnica de Bucarest lideró el proyecto denominado «EU-USR» entre los años 2012-2014 (Ruiz-Corbella y Bautista-Cerro, 2016), financiado por la Comisión Europea para desarrollar un marco de referencia común de RSU para las universidades europeas, basado en cuatro pilares fundamentales, identificados en la Figura 5.

<p>QUEHACER UNIVERSITARIO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las actividades académicas básicas de la universidad se basan en los valores y principios de la responsabilidad social (Libertad académica, acceso a la educación, transparencia, equidad, etc.)
<p>GOBERNANZA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los principios de la responsabilidad social son respetados en toda política, estrategia, procedimiento y proceso institucional. Estos impregnan todos los niveles, como un elemento integral de la gestión responsable y el compromiso de las partes interesadas.
<p>SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso institucional con la sostenibilidad del medio ambiente y la biodiversidad en todos los aspectos de sus operaciones, incluyendo el uso de bienes, servicios y trabajos y en su evaluación de las decisiones.
<p>PRÁCTICAS JUSTAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantiza la igualdad y la justicia para su personal, estudiantes y otros, según corresponda y sus políticas y procedimientos están destinados a evitar la discriminación o la desigualdad.

Figura 5. Estándares Marco de Referencia común de la RSU en la Unión Europea. Elaboración propia, basado en Dima (2015).

Además, el proyecto EU-USR define a la RSU como «...las responsabilidades que tienen las universidades sobre las repercusiones que puedan tener sus decisiones y actividades sobre la sociedad y el medio ambiente mediante el uso de estrategias transparentes y éticas» (Dima, 2015, p.4). Asimismo, Larrán y Andrades (2017) señalan que el Proceso de Bolonia de la Unión Europea incluye acciones para el fomento de los valores cívicos y sociales, en los planes de estudio de las universidades europeas, lo que establece un pilar importante para el fortalecimiento de la RSES en la formación de profesionales universitarios socialmente responsables a nivel europeo.

También, es posible destacar el caso español relacionado con la implementación de la Estrategia Universidad 2015, donde la responsabilidad social es identificada como un aspecto relevante para la identidad y el aseguramiento de la calidad de las universidades españolas, como expresión de su tercera misión (Gaete, 2014; González, Fontaneda, Camino y Revilla, 2015; Ruiz-Corbella y Bautista-Cerro, 2016; Vallaey, 2014). En los últimos años, existen diversas investigaciones sobre la RSU de las IES españolas, describiendo los avances en la aplicación de dicho modelo al ámbito universitario español (Gómez *et al.*, 2018; González *et al.*, 2015; Martínez-Usarralde, Lloret-Catalá y Mas-Gil, 2017; Ruiz-Corbella y Bautista-Cerro, 2016; Vázquez, Aza y Lanero, 2014).

En lo relativo a la OCDE, la PES incluye la estandarización de la información sobre los procesos educativos a nivel mundial, mediante diferentes instrumentos de evaluación tales como el Programa PISA (Programme for International Student Assessment), o la Prueba TALIS (Teaching and Learning International Survey), para orientar los esfuerzos en la configuración del modelo de formación por competencias laborales, como eje del modelo educativo a nivel mundial (Fernández-Díaz, Rodríguez-Mantilla y Martínez-Zarzuelo, 2016; Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019; OCDE, 2018; Represas, 2015b).

Según Represas (2015b), el paradigma educativo promovido por la OCDE, se relaciona con el aprendizaje permanente para tener empleo a lo largo de la vida, intentando vincular más estrechamente el ámbito educativo con el mundo laboral, mediante una

formación por competencias laborales que favorezca la pertinencia de la educación, facilitando la inserción laboral más efectiva. Para lograr dichos propósitos, la OCDE desarrolla el año 2005 el proyecto denominado «Definición y selección de Competencias» (DeSeCo), para orientar el desarrollo de su PES (Martí-Noguera *et al.*, 2014).

Igualmente, otro de los organismos supranacionales que ha contribuido al estudio e implementación de la RSU en Latinoamérica a comienzos del nuevo Milenio, fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Gaete, 2016; Gómez *et al.*, 2018; Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013; Licandro y Yepes, 2018; Soto, 2018; Vallaey, 2014 y 2018; Vallaey y Álvarez, 2019). Uno de los aportes más destacados de esta iniciativa, fue la publicación del libro «Responsabilidad Social Universitaria. Manual de Primeros Pasos», elaborado por Vallaey, De la Cruz y Sasia (2009), que propone un modelo de gestión de la RSU a partir de la identificación de los impactos generados por el quehacer universitario, respecto de cuatro grandes ejes: Campus Responsable, Formación Profesional y Ciudadana, Gestión Social del Conocimiento y Participación Social (Duque y Cervantes-Cervantes, 2020; Gaete, 2016; Gómez *et al.*, 2018; Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013).

Del mismo modo, las Naciones Unidas desarrollan los Principios para la Educación Responsable en Gestión, con el propósito de orientar a las IES que poseen Escuelas de Negocios, que forman a las personas que se desempeñarán como Gerentes de Empresas, para incorporar en su formación aspectos relacionados con la responsabilidad social (Gaete, 2016; González *et al.*, 2015; Larrán y Andrades, 2017).

Finalmente, es posible consolidar los diferentes aportes desarrollados por organismos supranacionales descritos anteriormente, con la aprobación de la Guía ISO 26.000 sobre responsabilidad social publicada el año 2010, que si bien está dirigida a todo tipo de organizaciones, también ha orientado el debate sobre la RSES en la última década (Martí-Noguera *et al.*, 2018; Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013; Vallaey, 2014; Vallaey y Álvarez, 2019; Zamudio y Figueroa, 2020).

3.3. Replicabilidad de la PES sobre RSES de la UNESCO

Uno de los ámbitos para analizar la replicabilidad de la PES sobre RSES de la UNESCO, es en la base de datos UNESDOC, administrada por dicho organismo supranacional. Al realizar una búsqueda relacionada con el término RSES, se obtiene un total de 64 documentos, de los cuales 8 están directamente relacionados con la responsabilidad social, publicados entre 1998 y 2018, según se observa en la Figura 6.

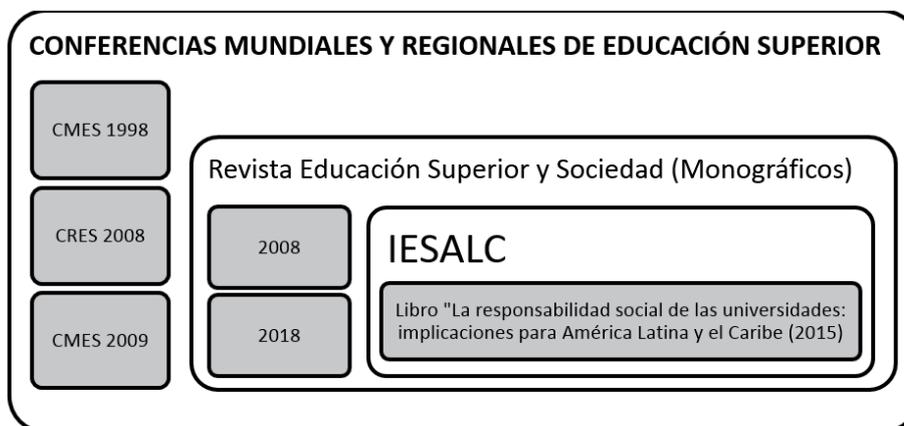


Figura 6. Documentos sobre RSES en UNESDOC. Elaboración propia.

Además de las Declaraciones de las CMES del 1998 y 2009 analizadas anteriormente, en la Figura 6 se identifica a los monográficos editados por la Revista Educación Superior y Sociedad (RESS). El primero de ellos se publicó el año 2008, denominado: «El movimiento de responsabilidad social de la universidad: una comprensión novedosa de la misión universitaria».

Así por ejemplo, De la Cruz y Sasía (2008), enfatizaban la importancia de no aplicar modelos empresariales de responsabilidad social a las universidades, pero tampoco caer en un extremo paternalista meramente asistencial o caritativo. En cambio, las IES debían orientarse hacia la justicia social, afirmando que «...siendo la universidad una institución que influye en la sociedad, es responsable de canalizar esa influencia con una clara orientación transformadora hacia los ámbitos de vulnerabilidad social y económica presentes en nuestras sociedades» (p.27). Por ello, estos autores afirman que la RSU debe materializarse en un contexto más amplio de carácter ético, que relacione la misión y visión institucional con las necesidades sociales existentes en su territorio, identificando un triple significado de la RSU: consecuencialista, contractual y prospectivo.

En el mismo monográfico, Jiménez (2008) describe los principales aprendizajes y resultados de la experiencia chilena denominada «Universidad Construye País» (UCP) desarrollada entre los años 2000 al 2008, iniciativa reconocida por diversos especialistas como uno de los referentes de la RSU en América Latina (Gaete, 2016; Vallaeyts y Álvarez, 2019), identificando 11 principios y valores y definiéndola como:

«La capacidad que tiene la universidad, de difundir y poner en práctica un conjunto de principios y valores generales y específicos, por medio de cuatro procesos considerados claves en la Universidad, como son la gestión, la docencia, la investigación y la extensión universitaria. Respondiendo Socialmente así, ante la propia comunidad universitaria y el país donde está inserta» (p.144).

También, Vallaeyts (2008) reflexionaba sobre la dinámica polimorfa y multisectorial de la responsabilidad social, que genera confusiones con la acción social solidaria o una postura ideológica determinada, especialmente para imponer un modelo de tipo empresarial a las IES. Por ello, el autor vincula el concepto de responsabilidad social con tres aspectos esenciales: 1) normas éticas de desarrollo humano sostenible, 2) gestión de impactos de la organización y 3) participación de las partes interesadas. Además, define a la RSU como:

«Una política de mejora continua de la Universidad hacia el cumplimiento efectivo de su misión social mediante 4 procesos: Gestión ética y ambiental de la institución; Formación de ciudadanos responsables y solidarios; Producción y difusión de conocimientos socialmente pertinentes; Participación social en promoción de un Desarrollo más humano y sostenible» (p.209).

Posteriormente, el año 2018 la RESS edita un nuevo monográfico denominado «Cadena de valor universitaria como eje de responsabilidad social», describiendo diferentes experiencias universitarias latinoamericanas, sustentadas en modelos de gestión organizacional como la ventaja competitiva o la Nueva Gestión Pública. Así, resulta interesante lo planteado por Licha (2017, p.155) respecto de la RSU frente a los ODS 2030, afirmando que:

«Las capacidades científico-técnicas de las universidades permiten asegurar aportes específicos referidos a: i) crecimiento económico (diversificación de la matriz productiva; cierre de brechas de productividad y competitividad, innovación tecnológica) ii) Avance de la cooperación, integración productiva y tecnológica; iii) Reducción de pobreza y desigualdad; iv) Equidad en el acceso a bienes públicos; v) acceso a la información y el fomento de la participación ciudadana; vi) Diálogo con los actores para favorecer la coherencia y legitimidad de las políticas».

Asimismo, la UNESCO promueve la RSES en Latinoamérica a través del Instituto Internacional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC), cuya misión fundamental es el fomento de políticas de ES que favorezcan el desarrollo sostenible, a través de la producción y transferencia del conocimiento (Aponte, 2015; Núñez y Bermúdez, 2019). Así, el IESALC y la UNESCO publican un libro editado por Aponte (2015) sobre las implicaciones de la responsabilidad social para las universidades en América Latina y el Caribe. En dicho texto, Henríquez (2015), afirma que el IESALC define a la RSU como un «...compromiso institucional autónomo, pero participativo de personas e instituciones, para orientar el cumplimiento misional hacia la pertinencia social y la gestión ética transparente, de cara a los retos de equidad y a los desafíos ambientales de la sociedad local y global» (p.17).

Otra de las acciones relevantes del IESALC en el contexto de la estrategia de replicabilidad de la PES de RSES de la UNESCO en Latinoamérica, es la realización de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES), como instancia reflexiva de carácter regional preparatoria para retroalimentar la realización de la CMES.

Según Tünnermann (2010), la CRES del año 1996 realizada en La Habana – Cuba, buscó reposicionar a la ES en la agenda pública latinoamericana, asumiendo el paradigma del desarrollo humano sostenible, donde las IES juegan un rol fundamental en la obtención de un crecimiento económico justo, equitativo y solidario, basado en el conocimiento, contribuyendo a la configuración de una cultura para la paz. Sin embargo, el diagnóstico de la CRES de 1996 para la región, confirmaba algunas tendencias globales importantes: expansión de la matrícula, desigualdad en la democratización del conocimiento, baja inversión pública y una creciente participación del sector privado en ES.

De acuerdo con Tünnermann (2010), el año 2008 se celebra en Cartagena – Colombia la segunda CRES latinoamericana, en la que participaron 3.500 representantes de la comunidad académica regional, con el propósito de elaborar propuestas para la CMES del 2009, proclamando en su Declaración Final que la ES debe ser considerada como un derecho humano y un bien público y social garantizado por el Estado, guiando a los países latinoamericanos hacia el desarrollo sostenible. Asimismo, Valarezo y Túñez (2014) afirman que en la CRES del año 2008, se estableció que la ES se transforma en un instrumento estratégico para alcanzar un desarrollo más sustentable, planteando como desafío trabajar en la definición de un modelo de RSU para la Región.

Recientemente, el año 2018 se celebra en Córdoba – Argentina una nueva CRES, en donde se reafirman los acuerdos previos de las CRES de 1996 y 2008, así como la CMES del 2008, ratificando que la ES debe ser considerada como un bien público social, un derecho humano y universal, así como un deber de los Estados de la Región.

Otra de las acciones concretas desarrolladas por la UNESCO para replicar la PES sobre RSES, es la creación del Observatorio de Responsabilidad Social en América Latina (ORSALC) el año 2012, dependiente del IESALC. El propósito fundamental del ORSALC

es identificar y compartir las buenas prácticas de responsabilidad social de las IES de la Región (Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013; Navarro *et al.*, 2017; Soto, 2018).

De acuerdo con Grimaldo (2017), el ORSALC realiza un Foro Regional anual itinerante en Latinoamérica, para intercambiar experiencias sobre las tendencias y evidencias relacionadas con la «Responsabilidad Social Territorial» (RST). A la fecha, se han organizado un total de siete Foros Regionales, entre los años 2013 al 2019. Así, la RST establece una nueva fase evolutiva en el concepto de RSES planteado por la propia UNESCO el año 2009, afirmando que en dicho concepto:

«El énfasis se encuentra principalmente en la valoración y valorización del aporte, transformador y autotransformador, de la Universidad a la construcción del Territorio Socialmente Responsable (TSR), noción que opera con efecto aglutinante y de retroalimentación de conceptos tales como responsabilidad social, desarrollo sostenible, ciudadanía responsable, democracia de proximidad, gobernanza. En relación con la universidad, la RST constituye el marco para repensar y enriquecer la operatividad de la RSU, superando su visión sectorial y transformándola en un efectivo aporte al territorio como espacio de aprendizaje, de valoración, de armonización y de transformación» (Grimaldo, 2017, p.192).

Asimismo, Navarro *et al.* (2017), afirman que las diferentes acepciones utilizadas para definir a la responsabilidad social a nivel global, ha llevado a la UNESCO a elaborar un concepto más integrador mediante la RST, para enfatizar el eje territorial de su Agenda para el cuatrienio 2016-2020. Esto con el propósito de identificar, desarrollar e implementar buenas prácticas relacionadas con el quehacer de las diferentes organizaciones que coexisten en un contexto territorial situado y específico, con una perspectiva más sistémica relacionada con el Desarrollo Sostenible, plasmado en los 17 ODS 2030 (Represas, 2015b), para que las IES materialicen contribuciones efectivas para avanzar hacia la consecución de dichos propósitos globales (Núñez y Bermúdez, 2019).

También, la red interuniversitaria URSULA ha publicado recientemente su Modelo de Gestión transversal de la RSU, identificando a los 17 ODS como ejes orientadores de las estrategias, herramientas e indicadores que permitan a las IES fortalecer su comportamiento socialmente responsable (Vallaey, 2020).

Finalmente, a partir del llamado de la UNESCO para fortalecer la RSES a nivel mundial, se desarrollan a nivel latinoamericano algunas experiencias institucionales de carácter reticular, que asumen un rol promotor e investigador de las experiencias de RSU en la Región. Tal es el caso de la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), vigente desde el año 1985 a la fecha e integrada por 30 universidades, desarrollando un sólido marco conceptual y metodológico de la RSU (Licandro y Yepes, 2018; Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013). También, el caso más reciente es la creación de la Unión de Responsabilidad Social Universitaria Latinoamericana (URSULA) el año 2016, integrada actualmente por 185 IES y organizaciones adheridas (Gaete, 2016; Gaete y Álvarez, 2019; Gómez *et al.*, 2018; Vallaey, 2018; Vallaey y Álvarez, 2019).

3.4. Impacto de la PES sobre RSES de la UNESCO en Latinoamérica

Según Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzí (2018), países iberoamericanos como Brasil, España y Perú evidencian avances en la incorporación de la RSU en sus

respectivas legislaciones nacionales sobre ES. Según estos autores, Brasil es el primer país latinoamericano en incorporar dicha temática en sus normativas universitarias.

Para identificar el impacto de la UNESCO en las Leyes de ES en la Región, analizamos el caso de 11 países latinoamericanos, según lo expuesto en la Tabla 1.

Tabla 1.
Incorporación de la RSES en las leyes de ES de países latinoamericanos.

Ítems analizados / Países Latinoamericanos	Argentina	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Paraguay	Perú	R. Dominicana
Incluye explícitamente el término «Responsabilidad Social»				X						X	
Declara a la ES como bien público	X		X	X			X	X	X	X	X
Liderazgo de IES en la creación de conocimiento sobre problemáticas globales	X	X		X						X	X
Promueve pensamiento crítico y ciudadanía activa	X	X	X						X	X	X
Contribuye al Desarrollo Sostenible		X		X						X	X
Hace realidad los DD.HH.		X							X	X	X
Forma ciudadanos éticos, democráticos, comprometidos con la paz y los DD.HH.	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Transparencia y acceso a la información sobre las IES		X	X	X	X				X	X	X
Garantiza Autonomía, Calidad, Pertinencia y Eficacia de IES	X	X	X	X	X			X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Según la Tabla 1, Ecuador y Perú son los únicos países latinoamericanos que incorporan explícitamente el término «responsabilidad social», en los textos de sus Leyes de ES, transformándose en el principal desafío de la PES de RSES de la UNESCO en Latinoamérica. También, nos parece destacable el caso de la República Dominicana, la que si bien no explicita el término responsabilidad social, incorpora todos los demás aspectos enunciados por UNESCO en la Declaración de la CMES del 2009.

Por otra parte, entre los aspectos propuestos por la UNESCO (2009), la formación de ciudadanos éticos y democráticos, así como la autonomía y la calidad, están incluidos en la mayoría de las Leyes latinoamericanas de ES analizadas. Al contrario, los roles y responsabilidades de las IES relativos al desarrollo sostenible y los DD.HH., se transforman en desafíos importantes de incorporar explícitamente en dichos cuerpos normativos.

En cuanto al uso del término responsabilidad social, la ley de ES ecuatoriana en el contexto de la autonomía responsable, señala que su ejercicio deberá efectuarse observando una serie de principios, entre los que incluye a la responsabilidad social (art. 17). No obstante, la ley analizada no aporta una definición explícita de dicho principio, ni la manera en la cual debe plasmarse en la autonomía de las IES ecuatorianas.

En el caso de Perú, la Ley Universitaria 30.220 del año 2014, en el Art. 6 sobre los Fines de la Universidad, señala que uno de los propósitos de las universidades peruanas es «...Formar profesionales de alta calidad de manera integral y con pleno sentido de

responsabilidad social de acuerdo a las necesidades del país». Más adelante, en el art.124 la ley define a la RSU como:

«La gestión ética y eficaz del impacto generado por la universidad en la sociedad debido al ejercicio de sus funciones: académica, de investigación y de servicios de extensión y participación en el desarrollo nacional en sus diferentes niveles y dimensiones; incluye la gestión del impacto producido por las relaciones entre los miembros de la comunidad universitaria, sobre el ambiente, y sobre otras organizaciones públicas y privadas que se constituyen en partes interesadas».

Asimismo, la ley de ES peruana identifica los medios para la promoción de la RSU en el Art. 125 del Capítulo XIII, entre los que destaca destinar el 2 % del presupuesto de cada IES para financiar proyectos y fondos concursables sobre responsabilidad social. Además, señala que la RSU se expresa en estándares de acreditación institucional (Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzi, 2018; Navarro *et al.*, 2017; Vallaey, 2018; Vallaey y Álvarez, 2019).

Finalmente, fuera del ámbito de las leyes de ES analizado anteriormente en la Tabla 1, Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzi (2018), señalan que el caso brasileño de incorporación de la RSES a la legislación, se materializa en su identificación como una de las dimensiones que son evaluadas a las IES brasileñas en el contexto del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), instaurado en Brasil a través de la Ley 10.861 del año 2004, que regula específicamente dicho sistema. No obstante, los mismos autores reconocen que la incorporación de la RSES en la legislación brasileña no estuvo exenta de polémicas (Calderón *et al.*, 2011), con ausencia de una nitidez conceptual y procedimental para comprender claramente cómo se implementaría concretamente en la evaluación del quehacer de las IES brasileñas.

4. Discusión

Los antecedentes expuestos anteriormente, evidencian que a partir de la Declaración de la CMES del año 2009, la UNESCO expone explícitamente importantes lineamientos y propuestas para el desarrollo de una PES sobre la RSES a nivel mundial (Duque y Cervantes-Cervantes, 2019; Gaete, 2014 y 2016; Gómez, Alvarado y Pujols, 2018; Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzi, 2018; Navarro *et al.*, 2017; Salazar, 2016; Soto, 2018; Urdaneta *et al.*, 2016).

Al analizar la influencia supranacional de la UNESCO respecto de la RSES en las IES latinoamericanas, especialistas como Navarro *et al.*, (2017) la describen como limitada y poco significativa. Lo anterior, puede comprobarse por ejemplo a través del estudio bibliométrico desarrollado por Duque y Cervantes-Cervantes (2019), quienes concluyen que el modelo de RSU basado en los impactos del quehacer universitario sobre las partes interesadas, desarrollado por Vallaey *et al.* (2009) es la propuesta metodológica más influyente en la Región.

Otro indicador relevante para valorar el impacto de la PES sobre RSES de la UNESCO en Latinoamérica, es el bajo número de leyes de ES que incorporan explícitamente a la responsabilidad social, como un elemento normativo del funcionamiento de las IES latinoamericanas. Sin duda alguna, en dicho contexto destaca el caso de Perú como el único país latinoamericano que ha incorporado la RSU en la legislación de ES (Martí-Noguera, Calderón y Fernández-Godenzi, 2018; Navarro *et al.*, 2017; Vallaey, 2018; Vallaey y Álvarez, 2019).

Así, dentro de las áreas clave de trabajo para fortalecer el impacto de la PES sobre RSES de la UNESCO en Latinoamérica en el futuro, es posible mencionar:

1. Inexistencia de un organismo supranacional similar a la Unión Europea, que coordine el funcionamiento de los sistemas de ES de los países latinoamericanos, para implementar este tipo de PES que armonice las estructuras y currículos educativos a nivel regional. Lo anterior, a pesar de que como se indicó en el artículo, existen diversos procesos de integración subregional actualmente en desarrollo, tales como MERCOSUR, UNASUR o la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ninguno de dichos bloques ha logrado avanzar efectivamente en la configuración formal de un Espacio Latinoamericano de ES similar al EEES, para implementar este tipo de PES (Fernández y Coppola, 2013; Valarezo y Túñez, 2014). Además, un ámbito importante para que la UNESCO pueda avanzar en el fortalecimiento de la PES analizada, será la consolidación de las redes interuniversitarias desarrolladas en el contexto de dicho organismo supranacional, específicamente a través de la CRES o el IESALC, favoreciendo la coordinación institucional para afianzar a la RSES en los países latinoamericanos.

2. La resistencia que genera en el ámbito académico latinoamericano la implementación de modelos neoliberales que puedan relacionarse con la mercantilización de la ES, como el de la RSU (Vallaes, 2008 y 2014). Lo anterior, como consecuencia de los efectos de las diferentes tendencias mundiales que han afectado a la ES en las últimas décadas, que en casos extremos como el de Chile, las universidades privadas reciben más financiamiento del Estado vía *voucher*, que las propias universidades estatales (Brunner y Labraña, 2018; Espinoza y González, 2016; Lemaitre *et al.*, 2015). En este sentido, resultará importante consolidar la perspectiva de bien común de la ES en el contexto de los ODS 2030, así como el fortalecimiento del rol del Estado respecto de las IES latinoamericanas.

3. Clarificar el carácter polisémico del concepto de RSES identificado en la literatura, que en el caso del sistema universitario latinoamericano actualmente pareciera estar dividido entre dos grandes propuestas conceptuales: la RSU, que se ha consolidado en la literatura científica en los últimos 20 años y que exponen actualmente diferentes redes interuniversitarias regionales, tales como AUSJAL y URSULA (Gaete, 2016; Gaete y Álvarez, 2019; Gómez *et al.*, 2018; Licandro y Yepes, 2018; Martí-Noguera y Martí-Vilar, 2013; Vallaes, 2018; Vallaes y Álvarez, 2019). Por otra parte, la RST promocionada por el ORSALC desde el 2015, a partir del interés de la UNESCO en fortalecer las contribuciones de las IES al logro efectivo de los ODS 2030 (Grimaldo, 2017; Navarro *et al.*, 2017). Sin embargo, ambas propuestas conceptuales coinciden en relacionar el avance del desarrollo sostenible de la sociedad con el rol de las IES en dicho contexto.

Al respecto, es recomendable consolidar los estudios e investigaciones sobre la RST en la Región, para describir los diferentes aspectos y características que sustentan dicha propuesta conceptual, a partir de los aportes generados en las redes interuniversitarias instaladas por UNESCO, a través de la CRES y especialmente a través del IESALC, pero también consolidando los avances obtenidos por la RSU.

En conclusión, respecto de nuestro interés por analizar la influencia supranacional de la PES de la UNESCO sobre RSES en Latinoamérica, el análisis documental desarrollado respecto de las Declaraciones de las CMES, así como las publicaciones científicas contenidas en UNESDOC, configuran un corpus teórico contundente y claro sobre la contribución y relevancia de dicho organismo supranacional en la temática analizada,

que ha guiado en las últimas décadas al movimiento académico latinoamericano que analiza dicho campo de estudio. Sin embargo, lo anterior no ha implicado una incorporación efectiva de la RSES a los respectivos marcos legales de los sistemas de ES de los países latinoamericanos, provocando que dicha influencia se disipe y no se materialice en acciones gubernamentales nacionales o supranacionales concretas en la Región.

Finalmente, las proyecciones sobre investigaciones futuras relacionadas con la PES de la UNESCO analizada en este estudio, pueden orientarse hacia el monitoreo de las contribuciones de las IES latinoamericanas para el logro de los ODS 2030, así como respecto de las políticas públicas de los Estados que garanticen a la ES como un bien común y un derecho humano de las personas que estudian en la Región.

5. Referencias

- Aponte, E. (Ed.) (2015). *La responsabilidad social de las Universidades: Implicaciones para América Latina y el Caribe*. Puerto Rico: UNESCO-IESALC.
- Beltrán-Llavedor, J., Íñigo-Bajo, E. y Mata-Segreda, A. (2014). La responsabilidad social universitaria, el reto de su construcción permanente. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 5(14), 3-18. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v5n14/v5n14a1.pdf>
- Biacchi, E., Carta, L. y Buttendorff, A. (2018). Supranacionalidad y derechos fundamentales: efectividad del derecho derivado en la Comunidad Andina y en el sistema de integración Centroamericano. *Estudios Constitucionales*, 16(1), 99-128. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000100099>
- Brunner, J.J. y Labraña, J. (2018). Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil. Debates de Política Pública N°31. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20181115/20181115124945/dpp_031_noviembre2018_jjbrunner_jlabrana.pdf
- Calderón, A.; Pedro, R.; Vargas, M. (2011). Responsabilidade social da Educação Superior: a metamorfose do discurso da UNESCO em foco. *Interface Comunicação Saúde Educação*, 15(39), 1185-1198. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000400017>
- Carrasco, A. (2017). Los nuevos modelos de gobernanza universitaria. El caso de la Unión Europea como organismo supranacional que configura el sistema universitario español. *Journal of Supranational Policies of Education*, Extraordinario, 107-122. <https://doi.org/10.15366/jospoe2017.m1>
- Colomo, E. y Esteban, F. (2020). La Universidad Europea: entre Bolonia y la Agenda 2020. *Revista Española de Educación Comparada*, 36, 54-73. <https://doi.org/10.5944/reec.36.2020.26179>
- D'Ascanio, V. (2017). ¿Cómo se idea el Espacio Educativo Europeo? El discurso supranacional y la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. *Journal of Supranational Policies of Education*, Extraordinario, 81-106. <https://doi.org/10.15366/jospoe2017.m1>

- Dávila, P., Naya, L. y Altuna, J. (2015). Las políticas supranacionales de UNICEF, infancia y educación. *BORDÓN Revista de Pedagogía*, 67(1), 25-38. DOI: 10.13042/Bordon.2015.67102
- De la Cruz, C. y Sasia, P. (2008). La responsabilidad de la universidad en el proyecto de construcción de una sociedad. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 13(2), 16-52. Recuperado de: <http://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/issue/view/37>
- Diago, F. (2013). De la visión a la acción. Declaración Mundial sobre la Educación Superior. *Revista Punto de Vista*, 6, 173-183. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/372152>
- Dima, G. (2015). Estudio comparado sobre la responsabilidad social de las universidades en Europa y desarrollo de un marco de referencia comunitario. Informe Final – EU-USR. Recuperado de <http://www.eu-usr.eu/wp-content/uploads/2015/04/D1.4-Final-Report-Public-Part-ES.pdf>
- Duque, P. y Cervantes-Cervantes, L.S. (2019). Responsabilidad Social Universitaria: una revisión sistemática y análisis bibliométrico. *Estudios Gerenciales*, 35(153), 451-464. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2019.153.3389>
- Espinoza, O. y González, L. (2016). La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7(10), 35-51. Recuperado de <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/10/art2.pdf>
- Fernández, N. y Coppola, N. (2013). Desafíos para la construcción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior en el marco de las políticas supranacionales. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 67-82. Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/jospoe/article/view/5620>
- Fernández-Díaz, M.J., Rodríguez-Mantilla, J. y Martínez-Zarzuelo, A. (2016). PISA y TALIS ¿congruencia o discrepancia? RELIEVE Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa, 22(1), 1-16. <http://dx.doi.org/10.7203/relieve.22.1.8247>
- Gaete, R. (2014). La responsabilidad social universitaria como política pública: Un estudio de caso. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(22), 103-127. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337531584004.pdf>
- Gaete, R. (2016). Iniciativas internacionales y redes interuniversitarias de responsabilidad social universitaria. *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, 27(53), 75-102. Recuperado de <http://www.pcient.uner.edu.ar/cdyt/article/view/171>
- Gaete, R. (2020). Dirección por valores y responsabilidad social en universidades estatales chilenas. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 14(1), 1-14. <https://doi.org/10.19083/ridu.2020.1073>

- Gaete, R. y Álvarez, J. (2019). Responsabilidad social universitaria en Latinoamérica. Los casos de URSULA y AUSJAL. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 19(3), 1-27. <http://dx.doi.org/10.15517/aie.v19i3.38637>
- Global University Network for Innovation (GUNI) (2009). *La educación superior en tiempos de cambio. Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Barcelona: Mundi-Prensa.
- Gómez, L. M., Alvarado, Y. & Pujols, A. (2018). Practicando la responsabilidad social universitaria en el Caribe: Perspectivas de los públicos internos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 12(1), 96-118. <http://dx.doi.org/10.19083/ridu.12.714>
- González, Ó., Fontaneda, I., Camino, M. y Revilla, A. (2015). *La responsabilidad social en las universidades españolas 2014/15*. Serie Investigaciones. Madrid: IAES. Recuperado de http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/essays_012.pdf
- Grimaldo, H. (2017). La Responsabilidad Social Territorial: aprendizaje, armonización y transformación. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 26, 175-199. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/73>
- Henríquez, P. (2015). Prólogo Responsabilidad social de la universidad: uno de los requisitos para ser universidad, pp.15-29. Aponte, E. (Ed.) (2015). *La responsabilidad social de las Universidades: Implicaciones para América Latina y el Caribe*. Puerto Rico: UNESCO-IESALC.
- Jiménez, M. (2008). ¿Cómo medir la percepción de la responsabilidad social en los diversos estamentos de la universidad?: una experiencia concreta. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 13(2), 140-161. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/issue/view/37>
- Larrán, M. y Andrades, F. (2017). Analyzing the literature on university social responsibility: A review of selected higher education journals. *Higher Education Quarterly*, 71, 302-319. <https://doi.org/10.1111/hequ.12122>
- Lemaitre, M., Zenteno, M., Torre, D., Cassorla, I. y Alvarado, A. (2015). Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento. Elementos para una discusión sobre gratuidad en la educación superior. Santiago de Chile: CINDA. Recuperado de <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2015/01/sistemas-de-educacion-superior-y-mecanismos-de-financiamiento-elementos-para-una-discusion-sobre-gratuidad-en-la-educacion-superior.pdf>
- Licandro, O y Yepes, S. (2018). La Educación Superior conceptualizada como bien común: el desafío propuesto por UNESCO. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 12(1), 6-33. <http://dx.doi.org/10.19083/ridu.12.715>
- Licha, I. (2017). Responsabilidad social de las universidades latinoamericanas y objetivos de desarrollo sostenible: oportunidades de desafíos. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 29, 145-162. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/95/92>

- López, F. (2012). La Segunda Conferencia Mundial de Educación Superior (UNESCO, 2009) y la visión del concepto de acreditación en las conferencias de UNESCO (1998-2009). *Avaliação*, 17(3), 619-636. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772012000300004>
- Martí-Noguera, J.J., Calderón, A. y Fernández-Godenzi, A. (2018). La responsabilidad social universitaria en Iberoamérica: análisis de las legislaciones de Brasil, España y Perú. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 9(24), 107-124. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2018.24.267>
- Martí-Noguera, J.J. y Gaete-Quezada, R. (2019). Construcción de un sistema de educación superior socialmente responsable en América Latina: Avances y desafíos. *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(97), 1-29. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3925>
- Martí-Noguera, J.J., Licandro, O. y Gaete-Quezada, R. (2018). La responsabilidad social de la educación superior como bien común. Concepto y desafíos. *Revista de la Educación Superior*, 47(186), 1-22. <https://doi.org/10.36857/resu.2018.186.353>
- Martí-Noguera, J.J., Martí-Vilar, M. (2013). Una década de responsabilidad social universitaria en Iberoamérica. *Revista Española del Tercer Sector*, 25, 145-162. Recuperado de https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/25_o.pdf
- Martí-Noguera, J.J., Martí-Vilar, M., Vargas Villamizar, O. y Moncayo-Quevedo, J. (2014). Reflexión sobre los discursos en educación superior, una mirada desde la psicología social crítica. *Revista de la Educación Superior*, 43(172), 33-55. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2015.03.008>
- Martínez-Usarralde, M. J., Lloret-Catalá, C., & Mas-Gil, S. (2017). Responsabilidad Social Universitaria (RSU): Principios para una universidad sostenible, cooperativa y democrática desde el diagnóstico participativo de su alumnado. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(75), 1-25. Recuperado de <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2769>
- Matarranz, M. y Valle, J. (2018). Educación y supranacionalidad: Aproximación a los conceptos básicos. *Journal of Supranational Policies of Education*, 8, 93-107. <https://doi.org/10.15366/jospoe2018.8.006>
- Matarranz, M., Valle, J. y Manso, J. (2020). Después del 2020... Hacia un Espacio Europeo de Educación en 2025. *Revista Española de Educación Comparada*, 36, 98-128. <https://doi.org/10.5944/reec.36.2020.27040>
- Mendivil, P. (2010). Constitución, supranacionalidad y control constitucional del ordenamiento jurídico comunitario. *Revista Jurídicas CUC*, 6, 82-96. Recuperado de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/743>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019). *Panorama de la educación Indicadores de la OCDE*. Madrid: Secretaría General Técnica. Recuperado de <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:b8f3deec-3fda-4622-befb-386a4681b299/panorama%20de%20la%20educaci%C3%B3n%202019.pdf>

- Navarro, G., Rubio, V., Lavado, S., Minnicelli, A. y Acuña, J. (2017). Razones y propósitos para incorporar la responsabilidad social en la Formación de personas y en Organizaciones en Latinoamérica. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 11(2), 51-72. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rlei/v11n2/arto5.pdf>
- Núñez, I. y Bermúdez, E. (2019). Valores, Responsabilidad Social Universitaria (RSU), Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) y Gestión de la Comunicación Organizacional. *GECONTEC: Revista Internacional de Gestión del Conocimiento y la Tecnología*, 7(1), 103-115. Recuperado de <https://www.upo.es/revistas/index.php/gecontec/article/view/4059>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2018). Docentes en Iberoamérica. Análisis de PISA y TALIS. Fundación SM: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/skills/piaac/Docentes%20en%20iberoame%CC%81rica%20PISA.pdf>
- Pereira, L. (2012). El desarrollo de la supranacionalidad. Algunos Apuntes. *Revista de Derecho Constitucional Europeo RedCE*, 9(18), 199-213. Recuperado de https://www.ugr.es/~redce/REDCE18pdf/07_pereira_coutinho.pdf
- Piacenza, M. y Silva, Y. (2013). Análisis bibliométrico sobre responsabilidad social universitaria. *Psychology, Society & Education*, 5(2), 125-138. Recuperado de <http://ojs.ual.es/ojs/index.php/psyse/article/view/500/478>
- Ramos, R. (2011). La supranacionalidad en la Unión Europea. Comparación con el progreso Centro Americano de integración. *Revista de Derecho*, 32(1), 5-27. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/7c77/0abd5cb7d536acb3e94a7a8f7ec1fca4790f.pdf>
- Represas, N. (2015a). Política educativa de la UNESCO: Reflexiones desde un modelo de análisis supranacional. *BORDÓN Revista de Pedagogía*, 67(2), 101-115. DOI: 10.13042/Bordon.2015.67207
- Represas, N. (2015b). Elementos de la Unión Europea, La OCDE y la UNESCO: Análisis de carácter supranacional. *Journal of Supranational Policies of Education*, 3, 283-306. Recuperado de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/667470/JOSPOE_3_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ruiz-Corbella, M. y Bautista-Cerro, M. (2016). La responsabilidad social en la universidad española. *Revista Teoría de la Educación*, 28(1), 159-188. <http://dx.doi.org/10.14201/teoredu2016281159188>
- Salazar, R. (2016). Los pilares para la educación superior del futuro: Responsabilidad social, calidad académica y servicio-aprendizaje (S-A). *Revista Fides et Ratio*, 11, 155-179. Recuperado de http://www.scielo.org.bo/pdf/rfer/v11n11/v11n11_a11.pdf
- Soto, O. (2018). La responsabilidad social en la Universidad ecuatoriana. *Revista Razón y Palabra*, 22(3), 340-357. Recuperado de <https://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1275>

- Torres, A. (2012). Del Estado absoluto al supranacional e internacionalmente integrado. *Revista de Derecho Constitucional Europeo ReDCE*, 9(18), 19-41. Recuperado de https://www.ugr.es/~redce/REDCE18pdf/01_torres_moral.pdf
- Tünnermann, C. (2010). Las conferencias regionales y mundiales sobre educación superior de la UNESCO y su impacto en la educación superior de América Latina. *Revista Universidades*, 60(47), 31-46. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37318570005>
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura) (1998). La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Declaración Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, París, 5-9 de octubre. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113878_spa?posInSet=1&queryId=9bacbf2b-c1d0-4ff6-8c2d-86fo4254edaa
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura) (2009). La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Declaración Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. París, París, 5-9 de octubre. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183277_spa?posInSet=3&queryId=7a6db127-2e90-4258-8188-c8696033e44a
- Urdaneta, M., Cova, M., Chirinos, A. y González, X. (2016). Responsabilidad social en las universidades del municipio Maracaibo del estado Zulia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 21(73). <http://dx.doi.org/10.37960/revista.v21i73.21057>
- Valarezo, K. y Túñez, J. (2014). Responsabilidad social universitaria. Apuntes para un modelo de RSU. *Revista de Comunicación*, 13, 84-117. Recuperado de <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/18764>
- Vallaey, F. (2008). *Responsabilidad social universitaria: una nueva filosofía de gestión ética e inteligente para las universidades*. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 13(2), 193-220. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000182067>
- Vallaey, F.; De La Cruz, C.; Sasia, P. (2009). *Responsabilidad social universitaria. Manual de primeros pasos*. México D.F.: Mc Graw Hill.
- Vallaey, F. (2014). La responsabilidad social universitaria: un nuevo modelo universitario contra la mercantilización. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 5(12), 105-117. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v5n12/v5n12a6.pdf>
- Vallaey, F. (2018). Las diez falacias de la responsabilidad social universitaria. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 12(1), 34-58. <http://dx.doi.org/10.19083/ridu.12.716>
- Vallaey, F. y Álvarez, J. (2019). Hacia una definición latinoamericana de responsabilidad social universitaria. Aproximación a las preferencias conceptuales de los universitarios. *Revista Educación XX1*, 22(1), 93-116. doi: 10.5944/educXX1.19442

- Vallaey, F. (2020). Responsabilidad Social Universitaria. El modelo URSULA. Estrategias, Herramientas e indicadores. Lima: URSULA. Recuperado de <http://unionursula.org/wp-content/uploads/2019/12/ursula-modelo-responsabilidad-social-universitaria-rsu.pdf>
- Valle, J. (2012). La Política Educativa Supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109-144. <https://doi.org/10.5944/reec.20.2012.7595>
- Valle, J. y Manso, J. (2013). Competencias clave como tendencia de la política educativa supranacional de la Unión Europea. *Revista de Educación*, Extraordinario, pp.12-33. DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2013-EXT-255
- Vázquez, J. L., Aza, C. L., & Lanero, A. (2014). Are students aware of university social responsibility? Some insights from a survey in a Spanish university. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 11, 195-208. <https://doi.org/10.1007/s12208-014-0114-3>
- Villanueva, E. (2010). Perspectivas de la educación superior en América Latina: construyendo futuros. *Perfiles Educativos*, 32(129), 86-101. <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v32n129/v32n129a6.pdf>
- Zamudio, F. y Figueroa, R. (2020). Génesis de la responsabilidad social y su impacto en las instituciones de educación superior de México. *Revista Espacios*, 41(4), 1-11. Recuperado de <http://revistaespacios.com/a20v41n04/a20v41n04p22.pdf>

4



Contribución de la educación superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la docencia

Contribution of higher education to the Sustainable Development Goals from teaching

Débora Isabel Ramos Torres*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27763

Recibido: **24 de junio de 2020**

Aceptado: **9 de noviembre de 2020**

*DÉBORA ISABEL RAMOS TORRES: Doctora en Ciencias de la Educación. Maestría en Ciencias de la Educación Superior, Mención Docencia Universitaria y Sociólogo. Se desempeña en el programa de investigación del IESALC-UNESCO. Ha realizado acciones de gestión de recursos de información acerca de las Conferencias Regionales de Educación Superior en América Latina y el Caribe, de las redes institucionales e internacionales universitarias y de las Cátedras UNESCO. También realiza docencia e investigación en el nivel de postgrado y su línea de investigación y publicación es en el área de la educación superior, producción y productividad académica y redes de educación superior. **Datos de contacto:** e-mail: d.ramos-torres@unesco.org

Resumen

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se han arraigado en las instituciones de educación superior (IES) por su compromiso con la formación de las personas con competencias clave relevantes para abordarlos. El artículo examina cómo se ha configurado la docencia como la dimensión con mayor potencial para incorporar el desarrollo sostenible y, cómo junto a la investigación, es considerada una de las principales áreas de contribución al logro de los ODS, concretizada en la integración de estos objetivos a los planes de estudios de las titulaciones oficiales que, como acción formativa se realiza. A partir de la revisión del Informe de la Segunda Encuesta Mundial de la Asociación Internacional de Universidades sobre Educación Superior, Investigación y Desarrollo Sostenible, del Informe anual del Acuerdo sobre los ODS de la Alianza Global y, del Dossier de la Red Española para el Desarrollo Sostenible, se analizan por cada ODS las acciones relevantes de integración de estos Objetivos Globales en la función docente y las referencias a experiencias como casos de estudio. El análisis de los resultados muestra una alta variabilidad entre las universidades respecto al grado de abordaje de cada uno de los ODS y la tendencia a identificar como «trabajo bien establecido», el efectuado con el ODS 4, como prioritario desde la docencia. Los casos de estudio analizados muestran una significativa diferenciación respecto a los tipos de acciones que realizan y a sus tendencias. El uso de encuestas como las analizadas resultan insuficientes para observar el desenvolvimiento de la integración en los planes de estudios, hacen falta más experiencias como la desarrollada por REDS, así como plataformas en línea en las cuales los docentes expongan sus experiencias de rediseños curriculares e incorporación de los ODS a los planes de estudios y se mapeo de las nuevas titulaciones que vienen emergiendo.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Integración; Curriculum; Docencia.

Abstract

The Sustainable Development Goals (SDGs) have become entrenched in higher education institutions (HEIs) for their commitment to training people with relevant key competencies to address them. The article examines how teaching has been configured as the dimension with the greatest potential to incorporate sustainable development and how, together with research, it is considered one of the main areas of contribution to the achievement of the SDGs, concretized in the integration of these objectives to the study plans of the official degrees that, as a training action, are carried out. From the review of the Report of the Second World Survey of the International Association of Universities on Higher Education, Research and Sustainable Development, the annual Report of the Agreement on the SDGs of the Global Alliance and the Dossier of the Spanish Network for Development Sustainable, each SDG analyzes the relevant actions of integration of these Global Objectives in the teaching function and references to experiences as case studies. The analysis of the results shows a high variability between the universities regarding the degree of approach of each of the SDGs and the tendency to identify as “well-established work”, the one carried out with SDG 4, as a priority from teaching. The case studies analyzed show a significant differentiation regarding the types of actions they carry out and their trends. The use of surveys such as those analyzed are insufficient to observe the development of integration in the curricula, more experiences such as that developed by REDS are needed, as well as online platforms in which teachers present their experiences of curricular redesigns and incorporation from the SDGs to the curricula and mapping of the new degrees that are emerging.

Keywords: Sustainable Development Goals (SDGs); Integration; Curriculum; Teaching.

1. Introducción

A partir de la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 del documento titulado «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se asiste al creciente interés en estas temáticas, apreciándose asimismo, el reconocimiento del papel crucial de la educación superior en el logro de esa Agenda.

El núcleo de esta Agenda lo constituyen 17 ODS y cada uno (Tabla 1) incluye un conjunto de metas específicas (169 metas en total) que poseen el potencial para transformar la sociedad y movilizar a personas y países; comprenden asuntos que van desde el abordaje de la desigualdad hasta cuestiones estructurales como el cambio climático, el crecimiento económico sostenible, la capacidad productiva, la paz y la seguridad y, el tema de contar con instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los ámbitos. Asimismo, los temas que se abordan adoptan un enfoque dinámico para lograr la igualdad de género y reflejan de forma equilibrada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. También en la Agenda se indican medios de implementación en cada uno de los objetivos y se destina un objetivo específico a la alianza mundial, que aglutinará a los gobiernos, la sociedad civil y otras instancias en un enfoque integrado del desarrollo internacional en favor de las personas y el planeta (ONU, 2015).

Estos objetivos y metas son integrados e indivisibles y brindan orientación para la acción a fin de garantizar una vida sostenible, pacífica, próspera y equitativa a través de enfoques universales, transformadores e inclusivos (UNESCO, 2017). También incluyen una compleja gama de desafíos sociales, económicos, y medioambientales, que requerirán de transformaciones en el funcionamiento de las sociedades y las economías, y en cómo interactuamos con nuestro planeta. Los gobiernos, la sociedad civil organizada, el sector privado, empresas, y las instituciones educativas y de investigación, incluyendo las instituciones de educación superior (IES), como actores esenciales para ayudar a la sociedad a enfrentar estos desafíos.

En este contexto se considera que la educación superior tiene un papel crucial para el logro de los ODS, dada su labor de generación y difusión del conocimiento y su preeminente situación dentro de la sociedad y, más aun, cuando se considera que todos los ODS basan sus argumentos en el conocimiento, solicitan nuevos conocimientos y sugieren cambios futuros con referencia a la creencia en la ciencia; por lo que, se considera que es una responsabilidad social de las IES llevar la ciencia tanto a los responsables políticos como a la sociedad en general.

Asimismo, la educación superior se ha identificado explícitamente en el objetivo (4.3) de la Agenda 2030, respaldado por la Declaración de Incheon y el Marco de Acción ODS 4- Educación 2030 (UNESCO, 2015) y se viene considerando como uno de los factores que permiten alcanzar todos los ODS, por los impactos que los ODS tienen en la educación superior, ya que estos son dobles.

Por un lado, los ODS están transformando la forma en que funcionan las instituciones de educación superior. Esto incluye, por ejemplo, enseñar sobre ellos, específicamente investigar u orientar en general a la institución a lo largo de la Agenda 2030. Se pueden encontrar ejemplos de cambios provocados por la Agenda 2030 dentro de la institución en algunos de sus planes estratégicos institucionales y, por otro lado, las IES están contribuyendo activamente al logro de los Objetivos Globales, nuevamente a través de la enseñanza, la investigación, la participación comunitaria y las iniciativas del campus;

por lo que se infiere que es probable que ninguno de los ODS pueda cumplirse sin la implicación de este sector. Tanto es así que han sido identificadas tres formas en que la educación superior se manifiesta en los ODS: como un objetivo en sí mismo, como parte del sistema educativo en su conjunto y, por último, como un motor para el desarrollo (McCowan, 2019).

Tabla 1.
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.			
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.			
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.			
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.			
5	Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.			
6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.			
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.			
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.			
9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.			
10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos			
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.			
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.			
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.			
14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.			
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.			
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.			
17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.			

Fuente: adaptado de *Objetivos de Desarrollo sostenible* [Infografía], de Naciones Unidas, 2015, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>. CC By United Nations.

Progresivamente se ha reconocido la importante conexión entre la educación superior y la Agenda 2030 y del papel de las universidades, en el logro de los ODS. El texto de la

Agenda menciona las funciones de las IES en nueve de los objetivos (ODS 2, 3, 4, 7, 8, 9, 13, 14 y 17) y, en alguna medida las universidades de todo el mundo están trabajando en todos ellos (IAU, 2020), aun así, estas instituciones son interpeladas por dichos objetivos, ya que, aún queda mucho por hacer para integrar plenamente la educación superior en los mecanismos establecidos para la consecución de la Agenda 2030; aunque ciertamente, la responsabilidad de implementar los ODS es expresamente ubicada a nivel de los gobiernos, la tarea de este nivel educativo queda más a nivel del compromiso con ellos.

Esto último se halla documentado en el trabajo publicado por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación superior en América Latina y el Caribe titulado «Contribución de la educación superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: marco analítico» (UNESCO-IESALC, 2020) en donde presenta un tratamiento teórico sobre la práctica de la sostenibilidad en las universidades, así como el abordaje de los ODS desde el ámbito de la investigación, pasando por los desafíos pendientes con la función formativa y con otras áreas del quehacer académico universitario. En este trabajo se deja planteada la necesaria continuidad investigativa de esta temática empleando otros enfoques y otras ideas y, fundamentalmente realizar demostración de avances y esfuerzos que desde las universidades se realizan.

2. Integración global de los ODS en el curriculum: desafíos e implicaciones

Dos son los desafíos que las universidades enfrentan en el marco de la Agenda 2030. Por un lado, formar profesionales capaces de proponer soluciones, fundamentadas en principios de sostenibilidad o en perspectiva de la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) a los problemas que encontrarán en su desempeño profesional futuro y, por otro, el desafío de incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en ese mismo proceso de formación como una palanca para trabajar todos los aspectos de la sostenibilidad y como contribución, al mismo tiempo, al alcance e implementación de estos objetivos (UNESCO, 2014).

Este último desafío se viene denominando Educación para los ODS (EODS) considerado como ese proceso de capacitación de las personas que han de implementar estos objetivos y, como acción realizada por y desde las universidades, EODS que viene siendo definida por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) y la antena de esta, en España desde el 2015, la Red Española Desarrollo Sostenible (REDS) como el «... proporcionar a los estudiantes y al personal de la universidad los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para abordar los complejos desafíos del desarrollo sostenible, articulados por la Agenda 2030 a través de cualquier carrera o trayectoria vital que tomen» (Miñano y García, 2020, p. 6).

Sin embargo, desde el punto de vista teórico y técnico, el desafío de incorporar, introducir o integrar las dimensiones de los ODS en el curriculum universitario aún no parece suficiente (Albareda, *et al.*, 2019; Paletta y Bonoli, 2019; Leal Filho *et al.*, 2019; Valderrama-Hernández *et al.*, 2019; HESI, 2019). El desarrollo de las competencias en sostenibilidad abordando los ODS desde la transversalidad o la especificidad, (Serrate *et al.*, 2019; Segalàs y Sánchez, 2019) tiene complejas implicaciones que van desde la consideración a los propósitos globales e institucionales hasta aspectos de índole más particulares o técnicos que involucran a las expectativas y acciones de los principales actores del proceso de educación universitaria, como son el estudiantado y el profesorado.

Este desafío implica, por un lado, asumir una propuesta educativa que promueva el cambio actitudinal y haga énfasis en la integración curricular de las problemáticas críticas que los ODS expresan (HESI, 2019; UNESCO, 2015, 2017) y por otra parte significa ir más allá de la sostenibilización curricular de las titulaciones universitarias (de grado y postgrado) como proceso de innovación de la práctica docente. Se trata, más bien, del abarcar no solamente la inclusión de contenidos de sostenibilidad en el temario de las distintas asignaturas, sino de promover, además, cambios más globales en la misma concepción del proceso educativo y de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Leal Filho, 2019; Evans, 2019; Bautista-Cerro y González, 2017; Aznar *et.al*, 2016).

La creación de capacidades, a través de la educación, es un importante «medio de implementación» de los ODS (SDSN, 2017; UNESCO, 2015) y, por tanto, considerada una de las piedras angulares para su logro porque es esencial para alcanzar todos los objetivos (UNESCO, 2017). Una educación de calidad conduce a mejores resultados de desarrollo para las personas, comunidades y países, incluyendo mejor acceso al campo laboral, mejor nutrición y salud, ampliación de la equidad de género, mayor resiliencia frente a los desastres y, ciudadanos más comprometidos, entre otros beneficios.

La educación es valorada, por otra parte, como un medio crucial de apoyo y aceleración de la capacidad global para implementar los ODS. Así, las IES, a través de su extensa variedad de actividades y modalidades educativas y de aprendizaje (enseñanzas de grado y postgrado, prácticas profesionales, formación de adultos, educación a distancia y virtual, asociaciones estudiantiles) tienen un papel importante que jugar en este propósito de alcanzar los ODS desarrollando «soluciones sostenibles» a través de un plan de estudios que responda a estos objetivos globales (SDSN Australia/Pacífico, 2017).

Incorporar los contenidos, problemáticas, cualidades, contradicciones, principios y valores implícitos en los ODS dentro de los programas de estudio, incluyéndolos en sus planes de contenidos, como componentes indispensables de los procesos de formación en la educación superior, requerirá, asimismo, del abordaje de un conjunto de retos sociales y medioambientales que son multifacéticos y evidencian interconexiones complejas, incertidumbres y conflictos de valores.

Por añadidura, facilitar en los estudiantes el desarrollo de capacidades correctas y habilidades para pensar a través de la complejidad, de trascender los paradigmas, de aprender a través del diálogo y de la comunicación, de participar de una reflexión profunda, de generar una cosmovisión y valores, así como saber discriminar cuándo unas acciones apoyan el cumplimiento de los ODS y cuando otras, por el contrario, lo obstaculizan, así como otras importantes habilidades, conocimientos y experiencia profesional, se constituye en la gran implicación de este desafío.

Al equipar a los estudiantes con el conocimiento y las competencias que necesitan, no solo para comprender qué son los ODS, sino también para contribuir en calidad de ciudadanos informados a conseguir la transformación necesaria para lograrlos, se espera que los resultados de aprendizaje necesarios les permitan abordar los desafíos particulares de cada ODS facilitando de esta manera su consecución (UNESCO, 2017). Es decir, la incorporación de los estudiantes en un proceso de educación que comprende un conjunto amplio de saberes, valores, actitudes y habilidades vinculadas a los conceptos de sostenibilidad significa la utilización de los elementos integrantes de las llamadas competencias transversales de sostenibilidad relevantes (Sánchez y Murga, 2019; Rieckman, 2018; Mindt y Rieckman, 2017; UNESCO, 2017) y adecuadas para abordar los ODS y que ayudarán a crear implementadores más efectivos y acelerar la puesta en marcha de todos ellos (SDSN, 2017; UNESCO, 2017, 2015).

En la educación superior los planes de estudios se configuran cada vez más en función de las competencias que los estudiantes deben desarrollar. La UNESCO (2017) define la competencias del siguiente modo:

«... atributos específicos que los individuos necesitan para la acción y la autonomía en distintos contextos y situaciones complejas. Incluyen elementos cognitivos, afectivos, volitivos y motivacionales. Por lo tanto, son una interacción entre el conocimiento, las capacidades y las habilidades, los intereses y las disposiciones afectivas. Las competencias no se pueden enseñar, sino que los mismos alumnos deben desarrollarlas. Se adquieren durante la acción, sobre la base de la experiencia y la reflexión». (p. 10).

La UNESCO (2017) también ha precisado las competencias clave a promover, ya que son consideradas como cruciales para el progreso del desarrollo sostenible, identificando los objetivos de aprendizaje y sugiriendo temas y enfoques pedagógicos importantes para cada uno de los 17 ODS. Estas competencias clave son entendidas como transversales, multifuncionales e independientes del contexto y poseen un alcance más amplio que las competencias específicas, ya que son consideradas necesarias para actuar de manera exitosa en las determinadas situaciones y contextos. (Tabla 2).

Específicamente, en la educación superior las competencias transversales introducen la responsabilidad y los principios éticos en las profesiones para que sean útiles a la sociedad y al planeta. Así, los ODS ofrecen una oportunidad a quienes tienen la responsabilidad de elaborar los diseños o rediseños de los planes de estudio de las distintas profesiones, para adaptarlos y concretar, definir y evaluar con claridad las nuevas competencias transversales. Según cual sea el ámbito profesional objeto de la formación, algunos ODS pueden ser más adecuados y próximos que otros, por lo que no es necesario asumir todas las metas, así como todas las competencias transversales, sino aplicarlas a los ámbitos propios de cada rama de conocimiento y de cada titulación (Cubero, 2019).

Tabla 2.
Competencias transversales clave de sostenibilidad pertinentes a los ODS

Competencia de pensamiento sistémico	<i>Habilidades para reconocer y comprender las relaciones; para analizar los sistemas complejos; para pensar cómo están integrados los sistemas dentro de los distintos dominios y escalas; y para lidiar con la incertidumbre.</i>
Competencia de anticipación	<i>Habilidades para comprender y evaluar múltiples escenarios futuros, el posible, el probable y el deseable; para crear visiones propias de futuro; para aplicar el principio de precaución; para evaluar las consecuencias de las acciones; y para lidiar con los riesgos y los cambios</i>
Competencia normativa	<i>Habilidades para comprender y reflexionar sobre las normas y valores que subyacen en nuestras acciones; y para negociar los valores, principios, objetivos y metas de sostenibilidad en un contexto de conflictos de intereses y concesiones mutuas, conocimiento incierto y contradicciones</i>
Competencia estratégica	<i>Habilidades para desarrollar e implementar de forma colectiva acciones innovadoras que fomenten la sostenibilidad a escala local y más allá</i>
Competencia de colaboración	<i>Habilidades para aprender de otros; para comprender y respetar las necesidades, perspectivas y acciones de otros (empatía); para comprender, identificarse y ser sensibles con otros (liderazgo empático); para abordar conflictos en grupo; y para facilitar la resolución de problemas colaborativa y participativa</i>
Competencia de pensamiento crítico	<i>Habilidad para cuestionar normas, prácticas y opiniones; para reflexionar sobre los valores, percepciones y acciones propias; y para adoptar una postura en el discurso de la sostenibilidad</i>
Competencia de autoconciencia	<i>Habilidad para reflexionar sobre el rol que cada uno tiene en la comunidad local y en la sociedad (mundial); de evaluar de forma constante e impulsar las acciones que uno mismo realiza; y de lidiar con los sentimientos y deseos personales</i>
Competencia integrada de resolución de problemas	<i>Habilidad general para aplicar distintos marcos de resolución de problemas a problemas de sostenibilidad complejos e idear opciones de solución equitativa que fomenten el desarrollo sostenible, integrando las competencias antes mencionadas</i>

Fuente: adaptado de UNESCO. Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos de aprendizaje. Copyright 2017 por la UNESCO.

La cuestión de la introducción de las competencias transversales de sostenibilidad en la educación superior ha sido abordada desde múltiples perspectivas: como presencia en los planes de estudio universitarios (Serrate *et al.*, 2019; Segalàs y Sánchez, 2019; Gough y Longhurst, 2018; Murga-Novo, 2015), como distintas propuestas de competencias de sostenibilidad en la docencia universitaria (Mindt y Rieckman, 2017; Sánchez y Murga-Menoyo, 2019; Ng *et al.*, 2019; García-González *et al.*, 2019; Rieckman, 2018; Scarff y Ceulemans, 2017) y, también como investigación y práctica de la Educación Superior para el Desarrollo Sostenible (HESD).

Existen en este sentido, múltiples propuestas de enfoques pedagógicos para ofrecer una mejor «sostenibilidad en el curriculum» y se han desarrollado herramientas para ayudar a la enseñanza y el aprendizaje, de las cuales el *Sustainability Literacy Test* es un buen ejemplo, como plataforma en línea para IES, que facilita el acceso a conocimientos, habilidades y conciencia de sostenibilidad entre estudiantes y profesores, de tal forma que les motive a comprometerse profundamente con la construcción de un futuro sostenible tomando decisiones informadas y efectivas. También se emplea para evaluar las competencias clave de sostenibilidad (Sulitest, 2019).

Sin embargo, la investigación sobre los enfoques pedagógicos y el impacto de las competencias sobre sostenibilidad es aún muy reducida (Lozano *et al*, 2017). De igual manera, faltan sistematizaciones de aquellas experiencias que reporten cómo desde la propia práctica docente se promueve en las aulas, en la perspectiva de una HESD o bajo el enfoque de una Educación para los ODS (EODS), la localización o ubicación de las evidencias de contribución por y en cada uno de los ODS.

No obstante, ya se observan avances de inclusión en las bases de datos especializadas de literatura dedicada a reportar investigaciones sobre la integración de los ODS en el desarrollo académico y profesional reportando casos de aplicación de innovaciones en las prácticas de enseñanza para mejorar las competencias de los profesores y desarrollar una educación de gestión responsable bajo el enfoque de sostenibilidad, así como la realización de procesos de rediseño curricular de los planes de estudio de educación superior (Nhamo y Mjimba, 2020; Shava *et.al*, 2020; Kanapathy *et. al*, 2019). También se ubican reportes de casos inspiradores de educación para los ODS en las universidades, considerados como experiencias de docencia formal que muestran iniciativas de actividades formativas integradas en planes de estudio de titulaciones oficiales, orientadas a estudiantes universitarios (Miñano y García, 2020).

2.1. Acciones específicas: los ODS en la docencia

Uno de los aportes que los ODS ofrecen a las IES en general y universidades en particular que se comprometen con la consecución de ellos, es que amplían las oportunidades para formar personas con habilidades transversales y competencias clave relevantes para abordar todos los ODS, así como con aquellas capacidades profesionales y personales que los actuales y futuros ejecutores y responsables de implementar estos objetivos requieren.

Esta oportunidad representa, asimismo para las IES, no solo la posibilidad de formar en profesiones o trabajos que existen hoy, sino también para los que existirán en el futuro. Así, en ese proceso las IES comprometidas bajo un enfoque de cambio transformacional, estructuran o reestructuran cursos/asignaturas o diseñan programas de aprendizaje conducentes a titulaciones, de grado y/o postgrado (maestrías y doctorados), donde utilizando el marco de los ODS y la identificación de soluciones para los desafíos que estos implican, enseñar a profesionales con una sólida formación que puedan tomar decisiones con criterios de sostenibilidad.

El desarrollo y establecimiento de estos programas y cursos en los que han sido integrados los ODS se ha venido instaurando progresivamente. Sin embargo, la literatura muestra que el cambio institucional y la incorporación de nuevo contenido en las ofertas de formación puede ser un proceso lento y engorroso, que en muchos casos puede perdurar años (GUNi, 2019). No obstante, las IES avanzan y algunas introducen los ODS en el programa de, al menos, una asignatura en cada titulación, ya sean titulaciones de carácter oficial o propio (como en algunos países se suelen denominar).

También estos avances respecto a las transformaciones de las titulaciones y de los planes de estudio que los ODS hayan impactado, son difíciles de conocer con la debida precisión ya que, pocas universidades sistematizan sus procesos y comunican lo están haciendo. Aun cuando se conocen ya algunas experiencias de IES que han comenzado a mapear sus acciones y actividades relacionadas con los ODS tal como la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Bolonia (IAU, 2020), sin embargo, en dichos mapeos aún no se especifican estos tipos de transformaciones.

Con el propósito de analizar avances de las acciones que por cada ODS se pueden visualizar como experiencias de integración en la función docente, se revisan, en forma global, informaciones y datos obtenidos a partir del informe de la *International Association of Universities (IAU)* acerca de los resultados de la segunda edición de la *Global Survey Report on Higher Education and Research for Sustainable Development (IAU, 2020)*, del *Annual SDG Accord Report 2019* presentado ante el *United Nations High-level Political Forum*, elaborado por la Alianza Global de un grupo de redes de sostenibilidad de universidades e instituciones de educación superior de distintas partes del mundo (SDG Accord, 2019). Seguidamente se extraen algunas evidencias concretas como referencias a casos de estudio, examinando sus tendencias en cuanto a abordajes y tipo de acciones emprendidas, reforzando las experiencias referenciadas con las identificadas en el Dossier de la Red Española para el Desarrollo Sostenible (Miñano y García, 2020).

3. Informaciones y datos de las Encuestas

3.1. Encuesta Global de la IAU sobre HESD 2019

La Encuesta mundial de la IAU no pretendió examinar detalles sobre qué y cómo las universidades en forma particular se comprometen con los ODS, sino que sus resultados proporcionan una valiosa visión general de lo que está sucediendo en la educación superior y la investigación para el desarrollo sostenible en todo el mundo con énfasis en los ODS.

Habiendo sido distribuida a más de 7.894 instituciones del total (19.400) de IES registradas en la Base de datos de educación superior mundial (WHED) de la IAU, la encuesta recibió 536 respuestas válidas de 428 universidades de 101 países, representando un 7 % de tasa de retorno. Las respuestas representan todas las regiones del mundo a saber: un 37 % de respuestas provenientes de Europa, 23 % de América Latina y el Caribe, 18 % de África, 15 % de Asia y el Pacífico, 4 % de América del Norte y 3 % de Oriente Medio. El 45 % de los encuestados ocupan posiciones de liderazgos en sus universidades, otro 45 % es personal académico o administrativo y el 10 % restante son estudiantes (IAU, 2020).

La encuesta estuvo conformada por 35 preguntas distribuidas en cuatro partes en las que se abordaron temas sobre la educación superior y los ODS, los enfoques institucionales de la Educación para el Desarrollo Sostenible; las redes para el desarrollo sostenible; e informes sobre los obstáculos que IES enfrentan en su contribución a los ODS. Entre las interrogantes analizadas en el informe nos enfocamos a las referidas a la diferencia que las IES dan en el abordaje de los ODS y las que se refieren a las acciones que las universidades están haciendo para integrar los ODS al ámbito de los planes de estudio.

El principal de los resultados, presentados en la Encuesta mundial de la IAU que encontramos, es que la mayoría de las personas en las IES de las regiones son, al menos conscientes del hecho de que existen los ODS y que se requieren medidas urgentes para las generaciones futuras, habiéndose producido un cambio visible en la comprensión en general respecto a los temas del desarrollo sostenible.

La respuesta acerca del conocimiento percibido sobre la Agenda 2030 y los ODS ha aumentado, mientras que el conocimiento sobre educación para el desarrollo sostenible se mantuvo igual con respecto al año 2016, cuando se aplicó la primera encuesta de este tipo. Se destaca un hallazgo interesante, ya que entre los encuestados en 2019

el conocimiento sobre los ODS es significativamente mayor que el que se tiene sobre la Agenda 2030, lo cual llama también mucho la atención por cuanto los ODS son esencialmente una parte de la Agenda 2030 y no existen sin ella; indicando esto, que aun cuando los ODS son una herramienta útil para promover el desarrollo sostenible, aún muchos no establecen, en detalle, sus conexiones.

Otro de los resultados atrayentes es cómo la adopción de los ODS aumentó en las IES a nivel mundial el interés acerca del desarrollo sostenible, encontrando que el 64 % de los encuestados señala que la adopción de los ODS aumentó en su institución el interés sobre el desarrollo sostenible. Del mismo modo, el conocimiento sobre la Agenda 2030 y los ODS mejoró visiblemente en las IES. Sin embargo, algunas de las expresiones de los encuestados dejaron evidencias del cuestionamiento acerca de la naturaleza de los ODS y sobre su tratamiento o dudas sobre cómo trabajar con ellos, tal como, la opinión que enseguida se reproduce aquí: «Tenemos claro que queremos trabajar [con los ODS]; ahora no sabemos si el alcance propuesto dentro de las actividades educativas será el adecuado¹» (IAU, 2020, p. 23).

En el informe que da cuenta de la Encuesta, se reporta que las universidades de todo el mundo están trabajando en alguna medida en todos los ODS e indican los encuestados que sus instituciones están trabajando en al menos uno de los 17 ODS. El trabajo adopta distintas formas y focalizaciones, es decir, unos objetivos son más abordados que otros, recibiendo unos mucha atención y otros menos; así como también, se mantienen áreas de trabajo prioritarias en cada IES y, se abordan de muchas maneras diferentes según el área o ámbito de actuación; esto es, en la docencia (enseñanza y aprendizaje), la investigación, la participación comunitaria y las iniciativas del campus. Siendo estas, las misiones de las universidades como dimensiones clave para incorporar un enfoque de toda la institución o enfoque integral institucional con el que la Encuesta operó. A los efectos del propósito de este artículo hemos focalizado en los resultados del trabajo de las IES con los ODS en el área de la docencia.

Antes de continuar analizando los principales resultados de la Encuesta de la IAU y extraer el cómo las IES integran los ODS en la docencia, cabe puntualizar una advertencia que se señala en el informe y, que consideramos importante reproducir aquí. Esta advertencia se refiere a que los resultados obtenidos expresan el compromiso de las IES con cualquiera de los ODS y muestran un orden específico, así como preferencias y ámbito de trabajo particulares según los criterios de los participantes de la Encuesta; por lo que se trata de resultados de naturaleza subjetiva, dada la metodología empleada para la obtención de la información.

Por consiguiente, sus resultados pueden ser distintos a los arrojados por otros estudios que empleen o hayan empleado otros enfoques y metodologías diferentes, tal como los estudios de tipo bibliométrico. Además, las respuestas son subjetivas porque no muchas universidades a nivel mundial asignan su trabajo de acuerdo con los ODS, aun cuando ya se inicia a observar un número creciente que ha comenzado hacerlo, como veremos más adelante en la Tabla 5.

Para clasificar el nivel de compromiso de la IES con cada ODS, se utilizaron dos categorías a saber: la categoría «trabajo bien establecido» para representar que la IES ya está trabajando en este objetivo de manera efectiva y, la categoría «trabajo emergente», para indicar que la universidad tiene el propósito proyectivo de aumentar el trabajo en esta área. (Tabla 3).

¹ Traducción libre de: “We are clear that we want to work [with the SDGs]; now we do not know if the proposed scope within the educational activities will be adequate.”

De acuerdo con el Informe de la IAU, el ODS 4: Educación de calidad es el ODS con el que participan la mayoría de las universidades, seguido de cerca por el ODS 5: Igualdad de género y el ODS 13: Acción por el clima. Los ODS menos abordados son los ODS 14: Vida submarina, ODS 2: Hambre Cero y ODS 12: Producción y consumo responsables.

El área de trabajo que recibió más respuestas fue la docencia, seguida de cerca por la investigación, lo que indica que esta es la dimensión de la educación superior donde los encuestados ven el mayor potencial para incorporar el desarrollo sostenible. Así, se confirma que el ODS 4: Educación de calidad es una prioridad para las IES, por ser el objetivo más abordado, desde la enseñanza, con casi un 85 % de encuestados indicando tener un «trabajo bien establecido» para lograr dicho objetivo. Además de ser considerado un objetivo particularmente relevante por comprender la meta ODS 4.7², que se centra principalmente en la educación para el desarrollo sostenible, siendo esta meta transversal, no solo relacionada con el ODS 4, sino con otros de los 17 Objetivos globales, convirtiéndose así en uno de los objetivos más importantes, pero también más difíciles de medir, por la diversidad de temas que aborda.

Le sigue de cerca el ODS 5: Igualdad de género, que recibe el segundo lugar respecto al alto nivel de atención en el ámbito de la docencia, con un «buen trabajo establecido» y considerado también, junto al ODS 4 un objetivo transversal de importancia para alcanzar los otros objetivos. Finalmente, el tercer lugar de los objetivos más desarrollados en enseñanza y aprendizaje, con un «buen trabajo establecido», le corresponde al ODS 3: Salud y bienestar, ya que la educación superior es responsable de la capacitación de médicos, enfermeras y otros profesionales calificados de la salud (UNESCO, 2018) y en el que las IES, están contribuyendo a proyectos de conocimiento abierto, facilitando el acceso a la información y el intercambio de aprendizajes e investigaciones sobre enfermedades.

También los encuestados indicaron una alta disposición para aumentar el trabajo en otras áreas, en particular, el ODS 12: Producción y consumo responsables, es el ODS que recibe la mayor «nueva atención», ya que cuenta con el mayor número (34 %) de respuestas de «trabajo emergente». Seguido del ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles (28 %), el ODS 9: Industria, innovación e infraestructura (26 %) y el ODS 1: Fin de la pobreza (26 %)

El objetivo que menos se aborda cuando se trata de enseñanza y aprendizaje es el ODS 14: Vida Submarina. Solo 14 % de los encuestados indicaron realizar «trabajo bien establecido». El ODS 2: Hambre Cero, aunque actualmente es el menos desarrollado (12 %), supera el ODS 14 cuando se trata del «trabajo emergente» (22 %). Finalmente, el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, es otro objetivo mencionado en la meta 4.7 del ODS 4 y nuevamente se considera transversal para todos. De igual forma es el cuarto objetivo más desarrollado en la sección sobre docencia (37 %), justo antes del ODS 13: Acción por el clima.

2 La Meta 4.7 del ODS 4 establece: Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios.

Tabla 3.
Distribución de los ODS por categorías del trabajo realizado

Trabajo bien establecido						Trabajo emergente					

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta IAU (2020).

Para comprender cómo se realiza la integración de los temas sobre el desarrollo sostenible en la docencia se analizan las respuestas a dos preguntas de la encuesta que se centraron en indagar acerca de los cursos ofrecidos en las IES. Una de las preguntas indagó sobre cursos específicos (por ejemplo, títulos de maestría en desarrollo sostenible) y la otra, se centró en cursos que integran el desarrollo sostenible (por ejemplo, un curso de métodos de ciencias sociales que utiliza el desarrollo sostenible).

Los resultados arrojaron que el 65 % de las instituciones encuestadas, proveen cursos nuevos sobre desarrollo sostenible o integran el tema en los ya existentes. Un 14 % expresó que no existían cursos de este tipo y un 21 % que no conocían de la existencia de curso centrados en sostenibilidad. Especialmente, personal administrativo no estaban al tanto de dichos cursos y contenidos, de lo que se infiere que las IES no integran el desarrollo sostenible en sus planes y programas institucionales, como parte del enfoque institucional integrado (IAU, 2020).

También se reporta que aun cuando más del 80 % de las respuestas indicaron haber incorporado el desarrollo sostenible en su enseñanza, solo el 65 % dijo que era parte de un curso o programa específico. Este es un resultado inquietante, señalado en el informe que podría significar que el desarrollo sostenible es parte formal del proceso de enseñanza y aprendizaje, pero que no necesariamente forma parte del plan de estudios oficial. Otra razón para la diferencia en las respuestas podría ser también, que las personas entendieron las preguntas de manera diferente y respondieron más de forma subjetiva, lo cual pudiese, entonces significar que mientras el 80 % quiere que el desarrollo sostenible sea parte del proceso formativo formal, solo el 65 % realmente tiene cursos específicos para ello.

3.2. Reporte 2019 del Acuerdo SDG

El Acuerdo SDG es una iniciativa internacional desarrollada por la Alianza Global de un grupo de redes de sostenibilidad de universidades e instituciones de educación superior de distintas partes del mundo y la EAUC (por sus siglas en inglés Asociación Ambiental para Universidades y Colegios) con el fin de promover el papel fundamental que tiene la educación superior en la entrega de los ODS y divulgar las mejores prácticas, del compromiso del sector de educación terciaria en el cumplimiento de estos objetivos globales.

Esta iniciativa es respaldada por *Higher Education Sustainability Initiative* (HESI) de la ONU y muchos otros socios globales. Fue lanzada en 2017 y actualmente está integrada por 110 instituciones, 103 organizaciones de apoyo y 817 individuos, todos distribuidos en 85 países. Los firmantes del Acuerdo SDG se han comprometido con la incorporación de los SDG en sus actividades de educación, investigación, liderazgo, operaciones, administración y participación y, para ello, deben informar sobre su progreso hacia los ODS. (SDG Accord, 2019).

El reporte fue elaborado con base en 51 instituciones, de las 110 IES participantes signatarios del Acuerdo SDG, que respondieron efectivamente a la encuesta, informando sobre sus respectivos trabajos con los ODS. Las informaciones y datos que se observan en el reporte corresponden a 19 países, y tres cuartas partes son universidades británicas, lo cual sugiere que su alcance no es totalmente global (SDG Accord, 2019).

Los principales hallazgos de este reporte muestran que el 70 % de las instituciones encuestadas asocian sus actividades a los ODS parcial o totalmente y la mayoría de las instituciones (71 %) tienen a los ODS como una prioridad estratégica.

De acuerdo con este reporte los ODS en los cuales las instituciones han tenido mayor impacto son: el ODS 4: Educación de calidad, ODS 3: Buena salud y bienestar, y sobre el ODS 5: Igualdad de género. Y las prioridades de trabajo las han focalizado así: el 72 % indicó direccionar hacia el ODS 13: Acción por el clima, el 70 % hacia el ODS 4: Educación de calidad y el 58 % hacia el ODS 3: Buena salud y bienestar. En cuanto al otro extremo del espectro, es decir, los ODS en los que las instituciones consideraron que tuvieron un menor impacto indican que fueron: los ODS 1 Cero pobreza, ODS 2 Hambre cero y el ODS 6 Agua limpia y saneamiento.

Tabla 4.
Distribución de los ODS según impacto del trabajo realizado



Fuente: Elaboración propia a partir de SDG Accord, 2019.

En relación al trabajo que las IES encuestadas reportan de forma específica por cada ODS, se indica que el ODS 4: Educación de calidad, continúa siendo de gran importancia, como se puede esperar de las instituciones educativas, pero la Acción por el clima (ODS 13) lo ha superado en términos de priorización.

Sobre la integración de los ODS en la docencia y la investigación se reportan avances. El 69 % de las instituciones comunican que han encontrado formas innovadoras de aumentar la capacidad del personal y los estudiantes para abordar los ODS, estos van desde aplicaciones de gamificación, hasta incentivos al voluntariado estudiantil, creando campeones de sostenibilidad en cada departamento del personal.

De igual manera se reporta que un 49 % de las IES respondieron que han realizado en forma parcial actualizaciones e incorporación de los ODS en los procesos institucionales, tales como estrategias, políticas, actualizaciones del currículo o procesos de revisión de cursos.

3.3. Referencias a experiencias como casos de estudio.

Otro de los avances significativos del proceso de incorporación, integración o también llamado alineamiento institucional de los ODS a la docencia son las acciones y actividades de integración de estos Objetivos Globales a los planes de estudio de las titulaciones oficiales que, como acción formativa, se realiza en las IES. Aún queda pendiente constatar si han emergido o no nuevas titulaciones o programas de estudios en materia de sostenibilidad, así como la revisión de las áreas, contenidos y formas de vinculación con los 17 ODS y la exploración de su evolución y avances hacia el futuro.

Pero, este examen amerita de un mapeo profundo y exhaustivo de esas acciones y actividades y, por consiguiente, un proceso de intervención de IES comprometidas con los ODS que documenten sus experiencias o iniciativas en ese sentido. Desafortunadamente, aún no ha sido posible alcanzar ese desafío, aun cuando ya hay universidades e IES que han iniciado a mapear sus acciones y actividades relacionadas con los ODS, tal como antes se mencionó que lo ha referenciado la IAU (2020).

No obstante, el impacto de los ODS sobre la emergencia y la transformación de las titulaciones se empieza a notar en algunos casos que pueden ser considerados paradigmáticos, aunque, todavía muy reducidos en número (Nhamo y Mjimba, 2020; Shava *et al*, 2020; Kanapathy *et al*, 2019), pueden ser referenciados como casos de estudio de experiencias o iniciativas de educación para los ODS (Miñano y García, 2020) considerados, algunos como ejemplos icónicos. (Tabla 5).

En la Matriz de iniciativas de integración de los ODS en las acciones docentes (Tabla 5) se observan avances con respecto a la integración de estos Objetivos a la docencia formal o acciones de integración global de los ODS en el curriculum. Se observan distintos ámbitos de actuación que van desde la incorporación de estos objetivos en las asignaturas existentes, así como acciones de actualización de contenidos contextualizándolos de acuerdo con los perfiles académicos y disciplinarios que en las distintas titulaciones de grado o postgrado se ofrecen en las universidades del mundo.

La mayoría de estas experiencias o iniciativas realizan integración de los ODS en asignaturas obligatorias transversales abordando temas de desarrollo sostenible y en específico acerca de la Agenda 2030 y los ODS; es decir, realizan acciones de transversalización de los ODS en los planes de estudio.

También es importante mencionar que muchas de estas experiencias, no solamente abarcan la inclusión de contenidos de sostenibilidad en el temario de las distintas asignaturas, sino que promueven además, cambios más globales en la concepción del proceso educativo y de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Aznar *et.al*, 2016; Bautista-Cerro y González, 2017; Leal Filho, 2018; Evans, 2019), los cuales están siendo mapeados como casos de aprendizaje por servicio, así como iniciativas formativas y de gestión que implican a toda la comunidad universitaria e iniciativas abiertas y en colaboración con otros sectores sociales recopiladas por la REDS en su dossier de casos inspiradores de educación para los ODS en las universidades españolas (Miñano y García, 2020).

4. A modo de conclusión

En términos generales encontramos que tanto en el informe de la IAU como en el reporte del Acuerdo SDG se aprecia un aumento del compromiso de la educación superior con los ODS y cómo las IES están trabajando cada vez más en y para el desarrollo

sostenible. Con ambos informes se constata que el área de la enseñanza y el aprendizaje se constituyen en la dimensión de la educación superior donde se vislumbra el mayor potencial para incorporar el desarrollo sostenible, aun cuando esto no necesariamente se traduce en el cambio necesario para alcanzar los Objetivos Globales.

Aun cuando las encuestas sobre las que se basaron ambos informes fueron realizadas con participantes distintos, ambos grupos de participantes coinciden en identificar que los tres ODS más trabajados o clasificados en «trabajo bien establecido» o «trabajo con mayor impacto» son el ODS4: Educación de Calidad, ODS5: Igualdad de Género y el ODS3: Salud y Bienestar, difiriendo en la proporción de respuestas que dichos ODS obtuvieron en las respectivas encuestas.

Como se puede apreciar los resultados de las encuestas analizadas aun cuando, la de la AIU, más que la del Acuerdo Global por los ODS, arrojan informaciones valiosas a cerca de lo que está sucediendo en la educación superior y la investigación para el desarrollo sostenible a nivel mundial y mostrar que las universidades de todo el mundo están trabajando en alguna medida en todos los ODS, así como evidenciar dimensiones en cuanto a cómo unos objetivos son abordados con mayor preferencia que otros e identificar en forma global, áreas de trabajo prioritarias en cada IES, aun así no permite apreciar acciones particulares y específicas respecto avances en cuanto a las titulaciones y planes de estudio relacionados tangencial o específicamente con los ODS.

La matriz de iniciativas de integración de los ODS en las acciones docentes facilitó mapear la actuación de algunas IES que mayoritariamente realizan estas acciones a través de procesos de rediseños específicos de asignaturas o cursos mediante los cuales abordan los ODS en forma global. Muy pocas iniciativas envuelven procesos formales de integración curricular o también llamado transversalización o sostenibilización curricular. Lo que indica que estas experiencias continúan siendo aún, muchos más esfuerzos individuales de cada docente, que resultados de políticas institucionales. No obstante, son iniciativas que bien pueden considerarse inspiradoras o una buena práctica de referencia válida para otros actores y otros contextos.

Para profundizar y conocer tanto factores del proceso de integración, los ámbitos y modalidades del accionar de estas y otras iniciativas existente, y no reportadas en este artículo; así como detalles del proceso de integración explícita de los ODS en todo el plan de estudios o en los cursos/asignaturas, así como la aplicabilidad a los escenarios cotidianos como tributo de graduación para estudiantes, se hace imprescindible contar con información más explícita acerca de esto, por ello, replicar experiencias como la desarrollada por REDS, así como hacer disponible plataformas en línea en las cuales los docentes expongan sus experiencias de rediseños curriculares e incorporación a los planes de estudios de los ODS y se mapeen asimismo las nuevas titulaciones que vienen emergiendo.

Tabla 5. Matriz de iniciativas de integración de los ODS en las acciones docentes

PAÍS	EXPERIENCIA/ INICIATIVA	IES	OBJETIVO(S)	AMBITO DE ACTUACIÓN	FUENTE	ODS implicados
Nueva Zelanda	Mapeando el Currículo a través de los ODS	Universidad Victoria de Wellington	Revisión del contenido del plan de estudios de más de 3000 cursos para conocer qué facultades incorporaban en sus currículos temas referidos a la sostenibilidad y cuál de los 17 ODS destacaba más. Se reporta cómo los ODS se pueden incorporar en cursos y cómo se puede mejorar el proceso para marcar su contenido en ellos.	Integración de los ODS en asignaturas existentes	SDSN, 2017	
India	Incorporación de la perspectiva de los ODS en los contenidos de un curso de ingeniería.	Universidad Tecnológica de Delhi	Introducción de variedades de técnicas de aprendizajes que propiciaron la adquisición de un aprendizaje teórico y experiencial sobre los ODS.	Integración de los ODS en asignaturas existentes contextualizadas según disciplina	Tandon y Pandey, 2018	
España	Sostenibilidad a la luz de los ODS en guías y práctica docente	Universitat de València	Análisis de las guías del plan de estudios del Máster Universitario en Formación del Profesorado de Educación Secundaria de la institución para evidenciar cómo la sostenibilidad y la EDS se integran en el plan de estudios y los niveles de impacto que las competencias de sostenibilidad tienen en la formación de futuros docentes, demostrando la influencia en ellas de cada uno de los 17 ODS.	Formación del profesorado	Aznar <i>et al.</i> , 2018	
Colombia	Institucionalización, apropiación e implementación de las cuestiones ambientales, de sostenibilidad y de los ODS	Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales	Implementación y desarrollo del Curso Ambiental, como obligatorio, común a todos los grados y a todos los programas académicos, en el cual los estudiantes realizan una variedad de actividades de capacitación en relación con los ODS. En promedio, alrededor de 500 estudiantes por semestre toman este curso. Hasta mediados de 2019, habiendo iniciado la iniciativa en 2017, casi el 50% de los estudiantes de la UDCA han tomado el curso especial sobre los ODS.	Integración de los ODS en asignatura obligatoria transversal de sostenibilidad y ODS	Sáenz, 2019	
Sudáfrica	Actualización del plan de estudios de Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS)	Universidad del Sudáfrica (UNISA- University of the South Africa)	Rediseño curricular del curso de ESD en los diferentes niveles de la Facultad de educación	Integración de los ODS en asignaturas existentes contextualizadas según disciplina.	Shava <i>et al.</i> , 2020	

India	Ampliación del plan de estudios para introducir los ODS a nivel de Maestría	Instituto de Gestión Forestal de Bhopal	Incluir una comprensión de los ODS en el marco de la gestión adaptativa del curso obligatorio para estudiantes de Maestría en Gestión Forestal.	Integración de los ODS en asignaturas existentes contextualizadas según disciplina	Shava <i>et al</i> , 2020
España	Proyectos EDINSOST (Educación e Innovación social para la Sostenibilidad). Integrando los ODS en los grados universitarios españoles	Universitat Politècnica de Catalunya y once universidades más	Mejorar el aprendizaje de la sostenibilidad en algunos programas de grado, mediante la introducción de los resultados de aprendizaje para los ODS en sus planes de estudio.	Integración global de los ODS en el currículum / todas las titulaciones	Miñano y García, 2020
España	Creación de un apartado específico sobre ODS en las Guías Docentes de todas las asignaturas de la UPM	Universidad Politécnica de Madrid	Incluir un nuevo apartado en la Guía Docente de las asignaturas de la universidad para identificar el trabajo que se realiza en torno a la sostenibilidad y los ODS en la docencia formal, facilitando así que los estudiantes conozcan qué aspectos tratarán sobre el tema en cada asignatura, y los relacionen con las prácticas, proyectos y actividades que desarrollan en su profesión.	Integración global de los ODS en el currículum / varias titulaciones	Miñano y García, 2020
España	Los ODS en las titulaciones de Formación del Profesorado de Primaria y Secundaria	Universitat de València	Difusión y tratamiento en profundidad de los ODS en la formación del profesorado de educación primaria y secundaria de la universidad, considerando su efecto multiplicador en la educación, con miras a formar futuros docentes que se comprometan en el logro de los ODS desde su actividad docente, innovadora, investigadora y ciudadana. No es mera incorporación de contenidos sino de reorientación de la actividad educativa en todas sus dimensiones.	Integración global en el currículum / varios niveles de formación	Miñano y García, 2020
España	Curso de reconocimiento académico de créditos: "Sostenibilidad: criterios y toma de decisiones"	Universidad Rey Juan Carlos	Fomentar la sensibilización y aplicación de la sostenibilidad, formando profesionales de cualquier disciplina capaces de incorporar el criterio de sostenibilidad en su toma de decisiones, integrando desde la sensibilización curricular, cuestiones como el Cambio Climático, los servicios ecosistémicos, la huella ecológica individual y los ODS.	Integración de los ODS en asignatura específica, obligatoria, transversal de sostenibilidad y ODS	Miñano y García, 2020

Fuente: elaboración propia a partir de varias fuentes.

5. Referencias

- Albareda, S., García-González, E., Jiménez-Fontana, R., Solís-Espallargas, C. (2019). Implementing Pedagogical Approaches for ESD in Initial Teacher Training at Spanish Universities. *Sustainability Journal*, 11(18).
- Antúnez, M. (2017). La problemática del proceso de sostenibilización curricular en el contexto universitario español: La formación del profesorado como catalizador. Tesis doctoral por la Universidad de Córdoba.
- Antúnez M., Gomera A. y Villamandos, F. (2017). Sostenibilidad y Currículo: Problemática y posibles soluciones en el contexto universitario español. Profesorado. *Revista de Currículo y Formación de Profesorado*, 21(4), 197-214.
- Antúnez, M., Gomera, A., Vaquero, M. y Villamandos, F. (2018). Percepción del profesorado universitario sobre la Agenda 2030: el caso de la Universidad de Córdoba. Libro de resúmenes del IV Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo (p. 108). Córdoba, España: Universidad Loyola.
- Aznar Minguet, P.; Ull, M. A.; Piñero, A. y Martínez-Agut, M. P. (2016). Competencies for Sustainability in the Curricula of all new Degrees from the University of Valencia (Spain). En: Barth, M.; Michelsen, G.; Rieckmann, M. y Thomas, I. (eds.) *Handbook of Higher Education for Sustainable Development*. New York, Routledge.
- Bautista-Cerro R., M., y Díaz G., M. (2017). La sostenibilidad en los grados universitarios: presencia y coherencia. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 29 [1 (en-jun)], pp. 161-187.
- Cubero, J. (2019). Integración de los ODS y las competencias transversales en el ámbito universitario. *Forum calidad*, Año 29, Nº 298, 2019, pp. 44-53.
- El-Jardali, F., Ataya, N., y Fadlallah, R. (2018). Changing roles of universities in the era of SDGs: rising up to the global challenge through institutionalising partnerships with governments and communities. *Health Research Policy Systems*, 16(38).
- Evans, T.L. (2019). Competencies and Pedagogies for Sustainability Education: A Roadmap for Sustainability Studies Program Development in Colleges and Universities. *Sustainability*, 11(19), 5526.
- García-González, E. et al. (2019). Inclusion of Sustainability in University Classrooms Through Methodology. En: W. Leal Filho, et al. (eds.), *Handbook of Theory and Practice of Sustainable Development in Higher Education*, World Sustainability Series.
- Gough G. y Longhurst J. (2018). Monitoring Progress Towards Implementing Sustainability and Representing the UN Sustainable Development Goals (SDGs) in the Curriculum at UWE Bristol. En: Leal Filho, W. (eds) *Implementing Sustainability in the Curriculum of Universities*. World Sustainability Series. Springer, Cham.

- GUNi. (2019). Implementing the 2030 Agenda at Higher Education Institutions: Challenges and Responses. Global University Network for Innovation.
- HESI. (2019). Progress towards the Global Goals in the University and College sector. Annual SDG Accord Report 2019. Higher Education Sustainability Initiative. New York.
- IAU. (2020). Higher Education and the 2030 Agenda: Moving into the 'Decade of Action and Delivery for the SDGs'. Paris: International Association of Universities (IAU) / International Universities Bureau.
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2020). Contribución de la educación superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: marco analítico. Caracas, UNESCO-IESALC. Disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/02/17/2595/>
- Kanapathy, S., Lee, K., Sivapalan, S., Mokhtar, M., Syed Zakaria, S. y Mohd Zahidi, A. (2019). "Sustainable development concept in the chemistry curriculum: An exploration of foundation students perspective", *International Journal of Sustainability in Higher Education* Vol. 20 No. 1, pp. 2-22.
- Kosta K. (2018). Sustainability Curriculum in UK University Sustainability Reports. En: Leal Filho, W. (eds). *Implementing Sustainability in the Curriculum of Universities*. World Sustainability Series. Springer, Cham.
- Leal Filho, W. , Shiel, Ch., Paço, A., Mifsud, M., Ávila, L., Brandli, L., Molthan-Hill, P., Pace, P., Azeiteiro, U., Vargas, V. y Caeiro, S. (2019). Sustainable Development Goals and sustainability teaching at universities: Falling behind or getting ahead of the pack? *Journal of Cleaner Production*. 232. 10.1016/j.jclepro.2019.05.309.
- Lozano, R., Merrill, M., Sammalisto, K., Ceulemans, K., y Lozano, F. (2017). Connecting Competences and Pedagogical Approaches for Sustainable Development in Higher Education: A Literature Review and Framework Proposal. *Sustainability*, 9(10), 1889. doi:10.3390/su9101889
- McCowan, T. (2019). *Higher Education For and Beyond the Sustainable Development Goals*. London: Palgrave Macmillan.
- Mindt, L. y Rieckmann, M. (2017). Developing competencies for sustainability-driven entrepreneurship in higher education: A literature review on teaching and learning methods. *Revista interuniversitaria*. 29. 129-159.
- Miñano, R. y García H., M. (Editores) (2020). Implementando la Agenda 2030 en la universidad. Casos inspiradores, Madrid: Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS).
- Murga-Menoyo, M. A., y Novo, M. (2015). The Processes of Integrating Sustainability in Higher Education Curricula: A Theoretical-Practical Experience Regarding Key Competences and Their Cross-Curricular Incorporation into Degree Courses. En Leal Filho, W. (Ed.), *Transformative Approaches to Sustainable Development at Universities* (pp. 119-135). Cham: Springer International Publishing.

- Ng, A.W., Leung, Tiffany C.H y Lo, J. M.K. (2019). Developing Sustainability Competence for Future Professional Accountants: The Integrative Role of an Undergraduate Program. En. W. Leal Filho *et al.* (eds.), *Handbook of Theory and Practice of Sustainable Development in Higher Education*, World Sustainability Series, doi 10.1007/978-3-319-47868-5_1
- Nhamo, G. y Mjimba, V. (Eds). (2020). *Sustainable Development Goals and Institutions of Higher Education*. Sustainable Development Goals Series. Springer International Nature Switzerland.
- Paletta, A., Bonoli, A. (2019). “Governing the university in the perspective of the Univet Nations 2030 Agenda. The case of the University of Bologna”, *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 20(3), pp. 500-514.
- Reickman, M. (2018). Learning to transform the world: Key competencies in ESD. In *Issues and Trends in Education for Sustainable Development*; Leicht, J., Byun, W.J., Eds.; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Paris, France, 2018; pp. 39–59.
- Sánchez C., M. F. y Murga-Menoyo, M. A. (2019). Place-Based Education: una estrategia para la sostenibilización curricular de la educación superior, *Bordón*, Revista de Pedagogía, 71(2), 2019, 155-174.
- Scarff S., C. y Ceulemans, K. (2017). Teaching Sustainability in Higher Education: Pedagogical Styles that Make a Difference, *Canadian Journal of Higher Education Revue/ canadienne d'enseignement supérieur*, CJHE / RCES, Volume 47, No. 2, 2017, pp. 47 – 70.
- SDG Accord. (2019). *Annual SDG Accord Report 2019 Progress towards the Global Goals in the University and College sector*. EAUC.
- SDSN Australia/Pacific. (2017). *Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector. Australia, New Zealand and Pacific Edition*. Melbourne: Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific.
- Sáenz, O. (2019). Implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) in Higher Education Institutions: Recommendations Based on the Experience of a Latin American University. En: *Implementing the 2030 Agenda at Higher Education Institutions: Challenges and Responses*. Global University Network for Innovation.
- Segalàs, J., y Sánchez, F. (2019). El proyecto EDINSOST. Formación en las Universidades españolas de profesionales como agentes de cambio para afrontar los retos de la sociedad. *Revista de Educación Ambiental y Sostenibilidad*, 1(1), 1204.
- Serrate González, S., Lucas, J., Caballero, D. y Muñoz-Rodríguez, J. (2019). Responsabilidad universitaria en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible. *European Journal of Child Development, Education and Psychopathology*. [S.l.], v. 7, n. 2, p. 183-196, nov. 2019.

- Shava S., Makokotlela M.V., Hebe H. (2020). Role of SDGs in Reconceptualising the Education for Sustainable Development Curriculum in Higher Education in South Africa. En: Nhamo G., Odularu G., Mjimba V. (eds) *Scaling up SDGs Implementation*. Sustainable Development Goals Series. Springer, Cham.
- Sulitest. (2019). *Raising and Mapping Awareness of the Global Goals*.
- Tandon R. y Pandey, P. (2019). Disciplines, Professions and Sustainable Development Goals (SDGs): Challenges in Higher Education in India. En: *Implementing the 2030 Agenda at Higher Education Institutions: Challenges and Responses*. Global University Network for Innovation.
- UNESCO. (2014). Unesco roadmap for implementing the Global Action Programme on Education for Sustainable Development. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230514>
- UNESCO. (2015). *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*.
- UNESCO. (2017). *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos de aprendizaje*. [Tabla]. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247444>
- UNESCO. (2018). *Global Education Monitoring Report 2017/18*. Paris: UNESCO.
- Valderrama-Hernández, R., Alcántara, L., Sánchez-Carracedo, F., Caballero, D., Gil-Doménech, D., Serrate, S., Vidal-Raméntol, S., y Miñano, R. (2019). ¿Forma en sostenibilidad el sistema universitario español? Visión del alumnado de cuatro universidades. *Educación XX1*, 22(1), 1-26.

5



Universidad Iberoamérica 2030: la propuesta de la OEI para la educación superior en Iberoamérica

University Iberoamerica 2030: a proposal by the OEI for the Iberoamerican higher education

Ana Capilla Casco*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27715

Recibido: **15 de junio de 2020**

Aceptado: **29 de julio de 2020**

*ANA CAPILLA CASCO: es coordinadora de Educación Superior, ETP y Ciencia de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Francisco de Vitoria. **Datos de contacto:** e-mail: educacion_superior@oei.es

Resumen

La educación superior es una de las áreas prioritarias de acción de la OEI actualmente, de acuerdo al mandato recibido por los ministros de educación iberoamericanos. El crecimiento de la matrícula universitaria y la importancia de la educación superior para superar la denominada «trampa de la productividad» que sufre especialmente América Latina, explican este interés. Así como la necesidad cada vez más acuciante de hacer realidad un objetivo largamente ansiado en la región: la construcción de un espacio iberoamericano de educación superior e investigación. Todos estos elementos forman parte de la estrategia Universidad Iberoamérica 2030 que la OEI ha proyectado para la próxima década, y que marcan un camino claro para las instituciones de educación superior.

Palabras clave: universidad; investigación; Agenda 2030; armonización.

Abstract

Higher education is one of the top priority OEI's lines of action, according to the mandate granted by the Iberoamerican Education ministers to the organization. This is explained by the increasing number of university students and the fact higher education is key to overcome the "productivity trap" the Latin American countries suffered specially. And the every time more pressing need of achieving a long time desired aim: to build an Iberoamerican area of higher education and research. All these elements are integrated in the strategy University Iberoamerica 2030 planned by the OEI for the next decade, and which mark a clear path for the higher education institutions.

Keywords: university; research; Agenda 2030; harmonization.

1. La cooperación en Iberoamérica: el papel de la educación superior

En 2019 la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) celebró su 70 aniversario. Esta efeméride ha coincidido con la llegada de un nuevo secretario general a la Organización y, en consecuencia, con el inicio de una nueva etapa que aspira a la máxima lampedusiana de que todo cambie para que todo siga igual.

Todo tiene que cambiar porque Iberoamérica ha experimentado estas pasadas décadas profundas transformaciones en todos los órdenes, también, y de manera muy especial, en la educación superior.

Según el Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad de la OEI (OCTS-OEI)¹, en 2017 la matrícula de educación superior en Iberoamérica superó la barrera de los 30 millones de estudiantes. Una cifra que se ha alcanzado gracias a un crecimiento anual sostenido desde 2010 del 3.7 %. Aunque los datos concretos de cada país difieren bastante entre sí, según la incidencia en cada uno de ellos por tres factores: las distintas etapas que cada uno atraviesa en su transición demográfica; las tasas de graduación en el nivel medio; y, las políticas de acceso y diferenciación institucional. Así, la matrícula se ha expandido a un ritmo notable en Perú, México, Uruguay y Bolivia, pero ha decrecido en Cuba y Portugal. De manera que, según la clasificación de Martin Trow, Argentina, Chile, España y Uruguay ya se ubican en la etapa de universalización, con tasas brutas de educación superior (TBEs) por encima del 50 %. El resto de los países de Iberoamérica está atravesando la etapa de masificación, la cual tiene lugar cuando la TBEs es mayor del 15 % pero menor del 50 %. Honduras fue el país iberoamericano con una menor cobertura: 16,2 % en el año 2017 (OCTS-OEI, 2019a).

En líneas generales, se aprecia que las mayores TBEs se corresponden con los países de la región con más crecimiento económico, medido el mismo en Producto Interior Bruto (PIB), con excepciones como la de Argentina (OCTS-OEI, 2019a), país en el que la gratuidad de la educación superior explica su elevada matrícula. Sin embargo, como viene advirtiendo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el informe anual que publican sobre las perspectivas económicas de América Latina², el desarrollo de un país no se puede medir solo en datos macroeconómicos. A pesar de que los países de la región han experimentado un considerable progreso social y económico desde el año 2000, se enfrentan a serios obstáculos que limitan su capacidad de seguir creciendo y generando prosperidad.

A efectos de este artículo, de las cuatro trampas estructurales a las que se enfrentan los países de renta media de América Latina, destaca especialmente la trampa de la productividad, muy directamente relacionada con la educación superior, tanto la universitaria como la técnica. Sirva como ejemplo el hecho de que la productividad laboral

1 El Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad de la OEI fue creado en 2008 con la misión de desarrollar un programa de estudios estratégicos en Ciencia, Tecnología y Sociedad que indague en las fronteras de la ciencia y de las demandas sociales de los pueblos de Iberoamérica. Se encarga de coordinar la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) y la Red IndicES de Educación Superior, integradas por las Oficinas de Estadística de los Ministerios de Educación y Ciencia de los países iberoamericanos. Ver <https://observatoriocts.oei.org.ar/>

2 Más conocido por sus siglas en inglés, LEO (Latin America Economic Outlook).

en la región equivale al 40 % de la de la Unión Europea. Pero en estos momentos en que las medidas sanitarias adoptadas para combatir el covid-19, especialmente el confinamiento, dibujan un escenario económico tan complicado en la región, resulta inevitable mencionar también la trampa de la vulnerabilidad social (OCDE *et al.*, 2019). Esta afecta a todos aquellos, que durante el periodo de crecimiento económico han tenido acceso a empleos de mala calidad o informales y que, por tanto, carecen de protección laboral, de salud o de pensiones. Según datos de la CEPAL, más de la mitad de los trabajadores de la región, el 53 %, se encuentran en esta situación, por lo que calculan que 28 millones de personas pueden caer en la pobreza solo en el presente año, con lo que la pobreza en la región alcanzaría el 34.7 % (CEPAL, 2020).

Todo ello viene a confirmar que las cifras de crecimiento económico de América Latina escondían una realidad frágil, que el COVID-19 está exponiendo en toda su crudeza. La OEI, como organismo decano de la cooperación iberoamericana, ha sido testigo directo de los efectos que ha tenido en la región el hecho de que la mayoría de los países se «graduaron» y dejaron de ser elegibles para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). América Latina ha sido en gran medida el laboratorio de una nueva política de cooperación, la cooperación con los países de renta media, en la cual los proyectos basados en los abundantes recursos económicos de tiempos pasados han sido sustituidos por otros altamente especializados en áreas estratégicas para el desarrollo de estos países. Un desarrollo que, en plena 4ª revolución industrial y economía del conocimiento, es altamente dependiente de la educación; en especial, de la educación superior y la ciencia. El protagonismo que esta última está adquiriendo en estos momentos, en que nos enfrentamos a una pandemia global, viene a confirmar que este es el camino a seguir. Que el futuro de Iberoamérica depende de su capacidad de generar y compartir conocimiento. Es así como se alcanzará el objetivo de desarrollo sostenible que inspira la Agenda 2030 de Naciones Unidas, referencia compartida por todos los que estamos apelados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que contempla.

De manera que, como se señalaba al comienzo de esta introducción, son muchos los cambios que una organización septuagenaria como la OEI ha tenido que afrontar en los últimos meses, como garantía de que todo sigue igual, esto es, que la OEI continúa siendo relevante y útil a los países iberoamericanos. Porque en un escenario político, económico y social tan complicado como el que se ha esbozado, solo los organismos capaces de aportar y contribuir a paliar los efectos secundarios tan perniciosos que nos va a dejar la pandemia, podrán seguir cumpliendo años.

2. ¿Qué es y para qué sirve un espacio compartido de educación superior y ciencia?

En septiembre de 2018 los ministros de Educación iberoamericanos, reunidos en el 77º Consejo Directivo de la OEI, aprobaron el programa presupuesto de esta Organización para el bienio 2019-2020. Este incluye por primera vez un capítulo dedicado a Educación Superior, que gira en torno a un objetivo largamente deseado en la región: la creación de un espacio compartido de educación superior e investigación científica.

En un contexto como el que se ha explicado en el apartado anterior, en el que resulta imprescindible consolidar patrones de crecimiento y desarrollo intensivos en conocimiento, tecnologías e innovación, la construcción de un espacio de tales características

se revela como una herramienta estratégica de cooperación. La pandemia que estamos sufriendo demuestra hasta qué punto nuestras sociedades necesitan investigación avanzada y profesionales cualificados, desde sanitarios que atiendan a los contagiados, hasta ingenieros que pongan en marcha en cuestión de días infraestructuras hospitalarias en las que atenderlos o fabriquen respiradores para los enfermos de cuidados intensivos. En los próximos años es ilusorio pensar que los países iberoamericanos, cuyas cuentas públicas van a atravesar serias dificultades, van a poder afrontar de manera aislada las demandas de sus sistemas de educación superior y científico. Por lo tanto, avanzar hacia su armonización a nivel regional es un objetivo más necesario ahora que nunca.

El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que arrancó en 1998 con la declaración de La Sorbona, es la referencia por excelencia a estos efectos. Si bien, es importante también recordar, que el EEES forma parte de un ambicioso proyecto de integración regional supranacional que nació en Europa en los años 50, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, el EEES propicia una armonización muy profunda de los sistemas universitarios europeos con el propósito de favorecer la movilidad de estudiantes y, de modo muy especial, de egresados universitarios. Porque resultaba indispensable el reconocimiento de títulos y cualificaciones por parte del resto de países europeos para garantizar la libertad de establecimiento, sin la cual no podía haber un auténtico Mercado Único

Los beneficios del conocido como proceso de Bolonia en estas dos décadas van mucho más allá de su contribución al mercado interior. Ha creado las condiciones idóneas, gracias al reconocimiento de estudios y títulos, haciendo posible la movilidad de más de cinco millones de estudiantes europeos en el marco del programa Erasmus. Son muchas las ventajas que se derivan de estos intercambios a nivel académico, también en lo que se refiere al futuro laboral de los participantes: dos de cada tres estudiantes descubren nuevas metodologías de estudio y trabajo durante su estancia en su universidad de destino; y hasta uno de cada cuatro reorienta su formación para estudiar algo que le resulta más interesante. El 80 % de los Erasmus de primer ciclo deciden continuar con una formación; y, el 80 % de los que deciden ir al mercado laboral encuentran trabajo en los tres primeros meses después de su graduación. Estos efectos positivos son aún mayores en los jóvenes procedentes de los Estados miembros con menor PIB, o de países asociados al programa (Comisión Europea, 2019).

Por si esto no fuera suficiente, el programa Erasmus está considerado como el gran promotor del sentimiento europeo. Después de su movilidad, el 90 % de los estudiantes reconocen que la Unión Europea es necesaria y que ser europeo es un valor añadido. La experiencia de estudiar en otro país de la UE propicia un sentimiento de afición a Europa entre los Erasmus, ya que no solo se sienten parte de la familia europea, sino que muchos incluso han fundado su propia familia europea³.

Los beneficios de la movilidad académica son evidentes y no solo para los europeos. Por ese motivo el número de estudiantes de educación superior que emprendieron estudios en otro país entre 2012 y 2017 ha crecido espectacularmente a nivel global: del 2,05 % del total de los estudiantes de educación superior desplazados internacionalmente a un 2,30 % (en cifras: de 4 millones a 5 en solo cinco años). En América Latina y Caribe, sin embargo, las cifras son mucho más modestas: se ha pasado del 1,09 % al 1,14 % (en cifras, de 258 mil estudiantes a 312 mil). Un incremento tan pequeño que hace que sea la segunda región del mundo en el que los estudiantes disfruten de menos

3 En 2014 la Comisión calculó que habían nacido un millón de bebés europeos de parejas Erasmus.

intercambios académicos. Y más de la mitad, el 54 %, de los que sí pueden hacerlo, no eligen como destino otro país de la región, sino que prefieren Estados Unidos y Europa Occidental (UNESCO-IESALC, 2019).

Se podría pensar que la movilidad va a pasar a un segundo plano debido a la pandemia mundial y a las restricciones de viaje derivadas de la misma. Efectivamente, es más que probable que el próximo curso no vaya a haber estudiantes trasladándose a universidades de otros países. Una de las instituciones que atraen más alumnos de todo el mundo, la Universidad de Cambridge, ha anunciado que el próximo curso seguirá impartiendo en línea⁴. Del mismo modo, existe una importante controversia acerca de si las universidades de Estados Unidos, otro de los destinos favoritos de los estudiantes internacionales, no deberían renunciar a matricularlos el próximo curso, pues los mismos quedarían en una difícil situación si durante el otoño o invierno se produjera una segunda ola de contagios del COVID-19 (Mason, 2020).

No obstante, el hecho de que todas las instituciones de educación superior estén pasando su docencia a la modalidad a distancia, ofrece una oportunidad sin precedentes para la movilidad virtual. Si antes del COVID-19 el limitado número de programas impartidos a distancia en la región era un problema, ahora las posibilidades se han multiplicado. Asumiendo que, en el mejor de los casos, la docencia del próximo curso va a ser híbrida, ¿por qué no cursar todas o algunas de las asignaturas a distancia en una universidad de otro país? Es evidente que el alumno se va a ver privado de uno de los aspectos más importantes de la movilidad, que es la experiencia de vivir en otro país. Pero, sí que se beneficiará de algunas de las ventajas antes apuntadas, como son: la vivencia de otros estilos de aprendizaje; la mayor variedad de posibilidades de formación; y, una formación más personalizada según los intereses del alumno. Todo ello a un bajo coste, de manera segura y pudiendo compatibilizarlo con otras obligaciones (Reyes, 2012).

La movilidad, ya sea presencial o virtual, exige de estrechas relaciones de colaboración entre las universidades involucradas en la misma, que deben suscribir acuerdos interuniversitarios que garanticen el reconocimiento de los estudios cursados en la universidad de acogida. Es evidente que si en la región hay menos intercambios que en otras partes del mundo, es porque alumnos e instituciones se encuentran con serias dificultades a la hora de tramitar y concretar tales acuerdos. Como se ha apuntado antes, fueron los acuerdos adoptados en el marco del EEES los que dotaron a las universidades europeas de un esquema de trabajo y unas normas compartidas. Gracias a ese marco común, en cada curso académico se tramitan en torno a 340.000 movidades de estudiantes entre más de 4.000 instituciones de educación superior de los 47 países pertenecientes al EEES.

En 1998 Francia, Alemania, Italia y Reino Unido firmaron la «Declaración de la Sorbona» con el propósito de crear un espacio compartido de Educación Superior. Un año más tarde fueron 29 países europeos los que suscribieron la «Declaración de Bolonia» que recogía, entre otros objetivos, el establecimiento de un sistema común de créditos para fomentar la comparabilidad de los estudios y promover la movilidad de estudiantes y titulados (los *European Credit Transfer System* o ECTS); y la adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones mediante el Suplemento Europeo al Título. Más adelante, en el Comunicado de Praga de 2001, se introducen otros elementos interesantes como es el desarrollo de sistemas de garantía de la calidad y de mecanismos de certificación y de acreditación, para incrementar el atractivo del EEES (MECD, 2003).

4 La universidad hizo pública su decisión el día 21 de mayo de 2020 a través de una comunicación de su Vicerrector, <https://www.cam.ac.uk/coronavirus/news/update-from-the-vice-chancellor-18>.

Como se ha apuntado anteriormente, este proceso de Bolonia nace ligado a la necesidad de hacer efectiva una de las cuatro libertades del Mercado Común Europeo, la libertad de establecimiento. Pero, pronto trasciende este objetivo y se suman a la iniciativa países que no participan del mismo ni del proceso de integración europeo, hasta el punto, que el EEES está actualmente compuesto por 47 países europeos y la Unión Europea por 27. Se trata, además, de un proceso voluntario basado en una serie de declaraciones políticas suscritas por los ministros de educación de los países participantes, que no son jurídicamente vinculantes a pesar de que adaptarse al EEES requiere cambios legislativos.

La pertenencia a un espacio común de características similares es una decisión y un compromiso político que, como se ha apuntado, exige de reformas normativas, las cuales se justifican por los beneficios que se derivan de tener un sistema universitario que dialogue mejor y sea compatible con los de su entorno. Como se acaba de ver, el éxito del EEES no reside en el proyecto de integración europeo, al que muy pronto trascendió, sino en el valor añadido que tal iniciativa tiene por sí misma. Así lo reconocía el Ministerio de Educación de España, en un documento que sirvió como marco conceptual para impulsar las reformas que permitieron la integración del sistema universitario español en el EEES, y en el que se indicaba que los cambios que se iban a llevar a cabo eran, en realidad, «eficaces instrumentos orientados al logro de una mejora de la calidad y de una plena adecuación de estas enseñanzas» a las exigencias de una sociedad del conocimiento (MECD, 2003).

La matrícula universitaria en la región ha crecido muy notablemente en los últimos años, y la mayoría de los países se encuentran en la fase de masificación o universalización de esta etapa educativa. El gran reto para los responsables gubernamentales es ahora la calidad de la educación universitaria, porque de ello depende en gran medida que sus países sean capaces de superar la trampa de la productividad identificada por CEPAL. Por otra parte, es precisamente en esta línea hacia donde apuntan las tendencias internacionales, pues las universidades no solo compiten por estudiantes o por presupuesto, sino también por la calidad (Musselin, 2018). Lo que explica el éxito de los sellos internacionales de calidad, así como otras herramientas de medición más o menos precisas para la misma, incluyendo los siempre controvertidos *rankings* internacionales.

El otro factor apuntado por el Ministerio español, la adecuación de la oferta formativa a las demandas de una economía y sociedad del conocimiento, en el año 2020 es mucho más acuciante. Desde hace unos años se suceden los estudios e informes que advierten de los efectos que la revolución digital va a tener en el mercado de trabajo, y es muy posible que la pandemia haya acelerado el proceso. De hecho, la propia educación universitaria se está viendo transformada profundamente como consecuencia de la misma, al verse obligada a hacer un uso más intensivo de las nuevas tecnologías para seguir impartiendo clases e, incluso, investigando.

En los próximos años todos los países iberoamericanos van a tener que adaptar su marco normativo a la nueva realidad universitaria que se está fraguando en este tiempo de confinamiento y distanciamiento social. Por lo que es una excelente oportunidad para acordar una serie de medidas comunes que giren en torno al estudiante, que es el beneficiario último de todo proceso de convergencia de estas características, en la medida en que esto se traduce en más oportunidades para él, tal y como se ha visto en el caso del EEES.

3. ¿Qué está haciendo la OEI para construir un espacio iberoamericano de educación superior?

Los apartados anteriores de este artículo han servido para explicar, en primer lugar, porqué la educación superior y la ciencia se han convertido en áreas estratégicas de una organización de cooperación como la OEI, con más de 70 años de experiencia sobre el terreno; y, en segundo lugar, para exponer los fundamentos de uno de los aspectos claves de su programa de educación superior, que es la creación de un espacio compartido de educación superior y ciencia. En el presente apartado vamos a presentar los elementos concretos de la arquitectura de dicho espacio en los que se está trabajando, y las iniciativas promovidas en cada uno de ellos. Es evidente que esta agenda de trabajo se ha visto afectada por la declaración de la pandemia global pero, como se ha argumentado, el objetivo sigue aún más vigente que antes, por lo que se está haciendo un esfuerzo por adaptar esa agenda a las nuevas circunstancias, para seguir avanzando en la misma.

3.1. Transparencia y publicidad: refuerzo de los sistemas estadísticos

La primera dificultad que nos encontramos a la hora de definir nuestro programa para 2019 y 2020 es que no contamos con suficiente información y datos sobre nuestros sistemas universitarios y científicos desde una perspectiva comparada, para saber exactamente el grado de convergencia que existe entre los mismos.

En la región iberoamericana existen dos redes de producción de datos estadísticos relacionados con el ámbito de este programa, la Red IndicES⁵ de producción de datos de educación superior y la red RICYT⁶ de producción de datos de ciencia y tecnología, coordinadas por el OCTS-OEI. En concreto:

- **IndicES:** es la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior, iniciativa de cooperación regional para la producción de información estadística que involucra a los productores de información sobre educación superior en los países iberoamericanos, personal académico, expertos de organismos de cooperación regional y usuarios finales. En 2010 se realizó la primera reunión en Montevideo. El objetivo de la Red IndicES es la construcción de estadísticas comparativas de educación superior, consolidando un sistema regional de indicadores que releve y publique información estadística comparable en un marco de cooperación internacional, complementando los esfuerzos ya existentes. Se aspira a mejorar así las estadísticas de manera sostenida a lo largo del tiempo, reflejando las particularidades de la educación superior en Iberoamérica.
- **RICYT:** Es la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología de la que participan las unidades responsables de la producción estadística de los ministerios de ciencia iberoamericanos. Este año cumple sus 25 años de existencia. Tiene el objetivo de promover el desarrollo y el uso de instrumentos para la medición y el análisis de la ciencia y la tecnología en Iberoamérica, en un marco de cooperación internacional, con el propósito de profundizar en su conocimiento y su utilización como instrumento político para la toma de decisiones.

5 <http://www.redindices.org/>

6 <http://www.ricyt.org/>

La RICYT, a lo largo de sus 25 años de trabajo, ha acompañado el desarrollo de las oficinas estadísticas de ciencia y tecnología en muchos países. Actualmente, releva un total de 137 indicadores. Gran parte de esas series están disponibles para la mayor parte de los países. En los últimos años se han incorporado indicadores de género, de servicios científicos y tecnológicos, entre otros. Por su parte, la Red INDICES, en su primer relevamiento recolectó 120 indicadores con una tasa de respuesta promedio del 40 %. Tres años después, recoge 127 series estadísticas con una tasa de respuesta del 45 %.

Estas redes aportan una información muy relevante para el fortalecimiento de las políticas públicas de educación superior y ciencia en Iberoamérica. Sin embargo, los propios países participantes de estas redes han mostrado la necesidad de mejorar su capacidad técnica para evaluar sus políticas públicas y recoger datos estadísticos de un mayor número de indicadores y de mejor calidad. Concretamente, aún persiste una fuerte heterogeneidad de capacidades en las oficinas estadísticas, que afectan a la calidad y comparabilidad de los datos.

En el seno de la Red IndicES se han creado una serie de grupos de trabajo con el objetivo de desarrollar nuevos indicadores o mejorar las definiciones de los que ya tiene la Red en áreas estratégicas, como son las de internacionalización y diversidad. El grupo de internacionalización está trabajando con algunos países iberoamericanos para el desarrollo de nuevos indicadores, para ofrecer más luz sobre cómo se están realizando las movilidades en la región y entre qué países, en el marco de programas específicos de movilidad con el fin de verificar el interés real por promover la internacionalización más allá de la de ciclo completo. También se está llevando a cabo una colaboración con la principal asociación de universidades privadas de la región, para poder incorporar la información procedente de este tipo de instituciones, cuya matrícula ha crecido de modo muy relevante en los últimos años.

Además, se ha creado un grupo específico para detectar qué países tienen más dificultades a la hora de recoger y/o analizar datos. Ésta es, sin duda, una cuestión clave para poder mejorar la información estadística disponible, y por ese motivo desde la OEI se está avanzando en un proyecto estratégico, con un componente consagrado al refuerzo de las capacidades estadísticas de estos países y de ambas redes en su conjunto.

Los indicadores son un valioso instrumento de evaluación de políticas públicas, tal y como se ha señalado, pero en el ámbito universitario también las instituciones de educación superior y sus programas formativos son sometidos a rigurosos procesos de evaluación de la calidad. De modo, que este primer punto del programa de la OEI enlaza directamente con otra de las áreas claves necesarias para construir ese espacio comparado al que antes se ha hecho referencia, que es el de la calidad.

3.2 Hacia un modelo armonizado de garantía de la calidad

En el apartado segundo se ha explicado que una iniciativa tan ambiciosa como el EEES nació al albur del Mercado Común, que se apoya en la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios. Para lograrlo fue necesario remover las fronteras, pero también otros obstáculos no físicos. En especial, normativas que en la práctica impedían que un producto francés pudiera ser vendido en Alemania. Éste fue el supuesto que dio pie a la célebre sentencia *Cassis de Dijon* del Tribunal Europeo de Justicia, en la que se consagró el principio de mutuo reconocimiento: cualquier producto fabricado y comercializado en un Estado miembro conforme a las normas de ese Estado, debe ser admitido en cualquier otro país europeo. En definitiva, este reconocimiento descansa en la confianza mutua, en

la convicción de que todos ellos aplican normas similares a la hora de producir y comercializar sus productos y que estos son, por tanto, de la misma calidad.

Las evaluaciones externas a las que se someten los programas e instituciones universitarias de la región son los llamados a generar esa confianza mutua entre nuestros sistemas, indispensable para lograr que haya más intercambios y más cooperación entre las universidades iberoamericanas. De acuerdo a lo expuesto, cuanto más similares sean los procedimientos de evaluación y los estándares que estas agencias utilicen, habrá más probabilidades de incrementar esa confianza. Por este motivo, la OEI reconoce en los organismos de acreditación de la calidad iberoamericanos unos actores fundamentales del proyecto en educación superior.

Un ejemplo de ese trabajo es el Informe de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Iberoamérica que la OEI, a través del Observatorio, está realizando con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En este informe se reúnen la descripción y comparación de cada sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior a partir de la información recabada disponible, así como de entrevistas a referentes clave de los países para conocer sus actuales modelos de evaluación de la calidad.

La OEI aspira a la aproximación de esos modelos de evaluación, y que los mismos se desarrollen de acuerdo a unos procedimientos y estándares comunes. Para ello, y teniendo en cuenta que los sistemas de aseguramiento externo de la calidad de la región en términos generales cuentan ya con un notable grado de madurez, la OEI ha comenzado por trabajar en ámbitos específicos que requieren sus propios criterios de calidad.

Es el caso, por ejemplo, de las enseñanzas artísticas, cuyas propias características exigen de un modelo y de unos indicadores de evaluación distintos. Por ejemplo, son disciplinas que necesitan de unas instalaciones especiales para ser impartidas (escenarios, salas de ensayo, talleres de pintura o escultura, etc.), y también de un perfil de profesorado particular, con experiencia académica y docente pero que, a su vez, sean creadores. Todo ello se plasmó en la Declaración por una evaluación y acreditación de la calidad específica de la Educación Superior en Artes en Iberoamérica, elaborada y suscrita por la OEI y las Universidades de Arte en Guayaquil el 31 de octubre de 2019, documento de cierre del I Encuentro Iberoamericano para la evaluación de la calidad en la Educación Superior en Artes.

El día en que la Organización Mundial de la Salud declaraba la pandemia mundial por el Covid-19, la OEI clausuraba el Seminario Iberoamericano de Calidad en la Educación a Distancia, organizado junto al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de Ecuador (CACES) y la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL). En este evento se dieron cita instituciones de educación superior (IES) con amplia experiencia en esta modalidad de impartición, que compartieron sus mejores prácticas con el resto de universidades participantes, y agencias de calidad de distintos países de la región. Todas ellas están actualmente adaptando sus modelos y criterios de evaluación a este tipo de enseñanza, cuya matrícula no deja de crecer. En concreto, ha experimentado un incremento del 73 % desde 2010, mientras que la presencial lo hizo un 27 %. En 2010, casi dos millones y medio de los 21 millones de estudiantes universitarios de primer título en Iberoamérica estudiaban a distancia, representando un 11,7 % del total. En 2017 esta modalidad de enseñanza representó un 15,3 % del total y abarcó a 4 millones trescientos mil alumnos (OCTS-OEI 2019b). Por ello en esta situación internacional de emergencia sanitaria en la que las instituciones de educación superior están adaptando a marchas

forzadas su formación a modalidades virtuales o a distancia, cobra especial relevancia la importancia de asegurar la calidad de dichas metodologías.

Para la preparación de este Seminario, la OEI constituyó un Grupo de Trabajo con diversas agencias de calidad iberoamericanas con el objetivo de poner en común y comparar los indicadores que están utilizando para evaluar las titulaciones a distancia. Con ocasión del Seminario, este Grupo de Trabajo se reunió para acordar una serie de definiciones y estándares comunes, que se recogen en la *Guía Iberoamericana para la Evaluación Externa de la Calidad de la Educación a Distancia*, recientemente publicada (OEI, 2019).

Es la primera vez que la región cuenta con un documento de estas características, que ofrece a los organismos garantes de la calidad y a las propias universidades una serie de indicadores claros para medir la calidad de las enseñanzas impartidas en modalidad a distancia o virtual. Si bien esta *Guía* de la OEI entiende que la concreción de cada uno de esos indicadores corresponde a las agencias nacionales, que son las que mejor conocen sus respectivos sistemas universitarios. A modo de ejemplo, la *Guía Iberoamericana* señala qué aspectos tener en cuenta a la hora de determinar la ratio profesor/alumno para que todas las agencias puedan establecer la misma conforme a unos mismos criterios, pero es cada agencia la que decide cuántos alumnos debe haber por profesor.

En conclusión, esta *Guía* no pretende sustituir a las desarrolladas por cada agencia, sino ofrecer orientaciones comunes a todas ellas que faciliten el reconocimiento mutuo de las evaluaciones que realicen conforme a esos criterios compartidos. En este caso concreto el ejemplo europeo ha estado más que presente y, de hecho, dos de las personas participantes en este Grupo de Trabajo a su vez formaron parte del Grupo de Trabajo de la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) que elaboró una guía similar para evaluar la educación virtual en el EEES.

3.3 Movilidad y reconocimiento de estudios

Como ya se ha comentado anteriormente, la baja movilidad académica de una región capaz de entenderse en dos lenguas en un contexto en el que no cesa de aumentar el número de estudiantes y profesores que realizan intercambios con universidades de otros países solo se explica debido a la existencia de serios obstáculos. Entre los mismos, cabe destacar especialmente las dificultades a las que se enfrentan los estudiantes para que sus universidades reconozcan los periodos de estudios realizados en otro país. Desde la OEI, donde se tiene una amplia experiencia en programas de movilidad, se apuesta decididamente por el desarrollo de una métrica común para facilitar ese indispensable reconocimiento de estudios.

El desarrollo de una métrica iberoamericana debe partir de una premisa, y es que tiene que ser totalmente compatible con los ECTS de España y Portugal. De este modo, en los últimos años en la región se han desarrollado diversos modelos de créditos académicos bajo denominaciones distintas. Son un importante referente a tener en cuenta para elaborar a partir de los mismos una propuesta común, pero en la definición exacta de esa propuesta hay que tomar en consideración diversos aspectos.

En primer lugar, en algunos países se miden las actividades académicas, pero no el trabajo autónomo del alumno que está en la base del ECTS, puesto que todo el proceso de Bolonia sitúa al estudiante en el centro del mismo. En aras a esa compatibilidad antes mencionada, resulta indispensable que el modelo de métrica común iberoamericana llegue a un acuerdo acerca de cómo definir y medir la dedicación del alumno a la titulación fuera del horario de clases y prácticas. En segundo lugar, se aprecia también la escasa

implantación de muchos de esos modelos, lo cual advierte de las dificultades que las universidades pueden estar encontrando a la hora de adaptar su ordenación académica a los mismos. Por otra parte, también se debe reconocer que la internacionalización no es una apuesta estratégica de todas las universidades iberoamericanas. Es más, algunas de ellas ni siquiera cuentan con residencias o alojamientos para estudiantes, pues han sido creadas para atender la demanda de educación universitaria de su entorno más próximo. En dicho caso, su interés por adoptar un sistema de métrica común es muy escaso, porque no aspiran a captar alumnado foráneo. Aunque la movilidad virtual -antes mencionada- puede hacerles cambiar de opinión y abrirles nuevas oportunidades. En la OEI se espera que así sea, porque ya se han señalado las múltiples ventajas que se derivan de la internacionalización de los estudiantes, incluso de la llamada internacionalización en casa, esto es, de la convivencia en el mismo campus con alumnos de otros países, incluso aunque esta se produzca en el campus virtual. Es una manera muy efectiva de disfrutar de todo lo que implica formar parte de la comunidad iberoamericana.

Por ello, la OEI lanzó recientemente una convocatoria de prácticas de calidad de internacionalización, para que las universidades presenten sus mejores experiencias y programas en este ámbito, incluyendo internacionalización virtual. El propósito es animar a todas las universidades a que adopten programas de movilidad para sus estudiantes y profesores, especialmente ahora que los mismos se pueden adaptar a todo tipo de perfiles y posibilidades de financiación. Esta iniciativa es compartida con el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC), la Universidad Autónoma de Bucaramanga en Colombia (UNAB), la Universidad de Alcalá en España (UAH), la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) como anfitriona del Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), constituyendo un Comité de Selección con expertos que se encargarán de elegir las mejores prácticas de internacionalización de las universidades iberoamericanas.

Esas buenas prácticas que deberían abordar todos los aspectos relacionados con la internacionalización de una IES:

1. *Políticas y planes institucionales de internacionalización.* Se considerarán aquellas prácticas asociadas o derivadas de la publicación y/o aprobación por parte de la institución de políticas y/o planes institucionales de internacionalización con impacto en el conjunto de la institución, alguno de sus centros o en su comunidad académica.
2. *Movilidad entrante y saliente (de estudiantes /profesores/personal de administración).* El compromiso de la institución, sus distintos centros y su comunidad académica con la movilidad de estudiantes, personal docente e investigador y personal de administración podrá ser reflejado a través de muy diversas prácticas. Desde planes propios de financiación de movilidad internacional, existencia de convenios bilaterales con reconocimiento académico que permitan la movilidad académica, cifras de movilidad entrante y saliente diversificada (no focalizada a un único destino/país/socio), programas de profesores e investigadores internacionales visitantes, programas de becas y servicios de orientación y apoyo a la movilidad, entre otros.

Se incluye una mención especial para aquellos programas de movilidad diseñados y/o adaptados para personas con discapacidad.

3. *Internacionalización del currículo – Interculturalidad, programas compartidos.* Acciones que fomenten la internacionalización del currículo mediante el diseño de currículos formativos que incorporen competencias internacionales e interculturales en las metodologías docentes y en los contenidos; la Internacionalización en casa (*Internationalization at Home*), la implementación de titulaciones conjuntas (*Joint Degrees*) con otras universidades iberoamericanas, el impulso de intercambios virtuales, la docencia en otras lenguas, entre otras. Como consecuencia de la pandemia, en la convocatoria se ha hecho especial énfasis en la búsqueda de ejemplos de movilidad virtual.
4. *Proyectos de investigación e innovación colaborativa.* Podrán incluirse prácticas de innovación e investigación participativa y multidisciplinar de carácter internacional; prácticas que pongan en valor la transferencia de conocimiento y de resultados de investigación y la transformación social en el contexto iberoamericano; prácticas que dinamicen la investigación interactiva entre universidad-empresa-sociedad civil y administración/gobierno en Iberoamérica; prácticas que promuevan el trabajo en equipo, el intercambio y los proyectos de grupos de investigación de distintos países, entre otros.
5. *Programas e iniciativas internacionales de extensión y programas de cooperación para el desarrollo.* Se podrán incluir en esta sección aquellos proyectos de cooperación Sur-Sur dedicados al ámbito de la educación (ODS 4) y al desarrollo sostenible en alianza con otras universidades y/o instituciones (ODS 17). También se podrán incluir prácticas de calidad relacionadas con la extensión universitaria de dimensión internacional: actuaciones formativas y culturales de extensión que posean carácter internacional y donde se promueva la proyección de la universidad a la sociedad y su desarrollo profesional. Se valorarán prácticas dedicadas a la formación continua y a la formación a lo largo de la vida (*life long learning*) con dimensión internacional.

Esas mejores prácticas se recogerán en un Manual Iberoamericano de Buenas Prácticas de Internacionalización (MIBPI) y se presentarán en un seminario, que se va a celebrar en noviembre en Bogotá en formato virtual, para poder cumplir con las exigencias sanitarias derivadas de la pandemia de COVID-19.

Este seminario servirá también de espacio de encuentro y reflexión sobre ese modelo iberoamericano de métrica común, tan necesario para la región, que servirá para propiciar una mayor movilidad de estudiantes, pero también para contribuir a agilizar el reconocimiento de títulos de los egresados universitarios.

4. Universidad Iberoamérica 2030

La puesta en marcha del proyecto de educación superior de la OEI, de acuerdo a lo previsto en su Programa-presupuesto, se acompañó de un proceso de diagnóstico del sistema universitario iberoamericano (OEI, 2018). Ello ha permitido ajustar y adaptar las acciones antes señaladas a las verdaderas necesidades de la educación superior en la región, ha abierto un proceso de diálogo con los principales actores (universidades, estudiantes, agencias de calidad, etc.) y ha servido de base para diseñar la estrategia Universidad Iberoamérica 2030, fundamento del próximo programa-presupuesto.

El hecho de que la declaración de la pandemia coincidiera con la celebración del seminario de la OEI sobre calidad en la educación a distancia, es la prueba más evidente de que este diagnóstico ha sido de lo más acertado, y que realmente estamos en disposición de ser útiles ante el nuevo escenario que se va a abrir.

Iberoamérica ya ha cruzado la barrera de los 30 millones de estudiantes universitarios. Según datos del *Informe Diagnóstico de la Educación Superior en Iberoamérica* (Sainz y Barberá, 2019), esta expansión de la matrícula se explica porque cada vez hay más estudiantes universitarios de primera generación, esto es, jóvenes que proceden de entornos desfavorecidos que son los primeros de su familia que acceden a la universidad. Por otra parte, a esos futuros egresados universitarios les espera un mercado de trabajo en profunda transformación, que no solo demanda trabajadores más cualificados sino, además, con sólidas competencias tecnológicas y digitales; capacidad de innovar y emprender; y, de adquirir y actualizar constantemente su conocimiento.

En este *Informe* se pone también de manifiesto, que en América Latina y el Caribe el porcentaje de asistencia a la educación superior aumenta según se incrementa el nivel de riqueza. Sin embargo, la región se encuentra en porcentajes alentadores en los niveles bajos de riqueza, aunque alejados todavía de la relevancia que estos porcentajes adquieren en otras regiones como Europa o América del Norte. Tal y como se señala en el informe (Sainz y Barberá, 2019):

Visto por niveles de riqueza, solo el 6 % de los más pobres asiste a educación superior, este porcentaje asciende al 11 % para los pobres y al 16 % para la clase media. Los ricos por su parte logran que el 28 % de sus jóvenes se encuentren dentro de la educación superior y los más ricos ya se sitúan en el 50 %. La media estaría en el 21 % (p. 35).

Asimismo, el número de universidades también ha crecido en estos años para dar respuesta a este crecimiento de la demanda, y actualmente en la región hay 3.724 universidades. Como se ha apuntado anteriormente, el gran desafío de nuestros sistemas universitarios ahora es garantizar la calidad de la formación que se imparte en todas esas IES. El profesorado es siempre uno de los factores más importantes en cualquier evaluación de calidad, porque de ellos depende en gran medida que los alumnos adquieran las competencias y resultados académicos esperados. A este respecto, cabe señalar que el porcentaje de profesores con doctorado en las universidades de América Latina está por debajo del 12 %, salvo en Brasil.

Por este motivo, dentro de la estrategia de la OEI Universidad Iberoamérica 2030, el programa Paulo Freire Plus (PF+), acción de movilidad académica vinculada a la investigación, ocupa un puesto destacado. El objetivo de esta iniciativa es fomentar la vocación científica, y también apoyar el trabajo de los grupos iberoamericanos de investigación, que a menudo carecen de los recursos que su trabajo necesita y merece.

El programa PF+ financia becas de doctorado a graduados y profesores universitarios que quieran cursar sus estudios doctorales en una universidad de la región distinta de aquella en la que han realizado sus estudios de grado y master, o en la que desarrollan actualmente su labor docente. De este modo, el PF+ contempla dos modalidades: investigador junior y senior.

La modalidad junior implica realizar todo el doctorado en una universidad de otro país de la región, lo que contribuye a la creación de vínculos sólidos entre universidades (les permite compartir proyectos de investigación, publicaciones, etc.) y la creación de redes temáticas entre universidades. La investigación es una actividad muy intensiva en recursos, por lo que la creación de dichas redes contribuirá a que la investigación

conjunta que se realice en el seno de las mismas, tenga masa crítica suficiente como para tener impacto regional y/o global. El alumno tiene un plazo de tres años para completar su doctorado en esta modalidad.

La modalidad senior permite al profesor universitario compaginar su formación doctoral con su carrera docente y su vida personal. De este modo, el doctorando tan solo tendría que estar en la universidad de destino en la que cursa el doctorado el primer año de sus estudios (tiempo imprescindible para integrarse en el equipo de investigación, definir su tema de investigación y comenzar esta). Los otros tres años que tiene para completar el doctorado estaría trabajando en su tesis en su universidad de origen, compatibilizando la misma con su trabajo docente (de ahí que se le conceda un año más que en la modalidad junior para terminar la tesis).

En el año 2019 se ha lanzado con éxito un programa piloto financiado por la Junta de Andalucía, el programa presidencial Becas Honduras 2020 y la OEI. El proceso de selección y adjudicación se ha realizado de manera competitiva y de acuerdo a los méritos de los candidatos. En él se han recibido 300 solicitudes para 9 becas, lo que demuestra el enorme interés y expectativas que ha suscitado el programa. Colombia ha sido el país de origen de la mayoría de los candidatos, y España el destino más elegido entre los mismos. Las áreas de conocimiento en las que se han concentrado gran parte de las postulaciones han sido Ciencias Jurídicas y Educación, mientras que las Ingenierías apenas recibieron un 1 %.

Otro de los objetivos que aborda esta estrategia, además de la escasa movilidad y la necesidad de robustecer los sistemas internos y externos de garantía de la calidad ya comentados anteriormente, es la de potenciar la misión investigadora y de vinculación de la universidad con la sociedad. El 57 % de los investigadores iberoamericanos realizan sus actividades en el ámbito universitario (RICYT, 2019). Si se tiene en cuenta que menos del 12 % de los profesores universitarios de la región son doctores, se puede afirmar que, a día de hoy, Iberoamérica no tiene capacidad investigadora suficiente para generar prosperidad y crear dinámicas de desarrollo y crecimiento alineadas con las exigencias de una economía global y del conocimiento. Después del pasado mes de marzo sabemos, además, que esta ausencia de músculo investigador representa también un riesgo para la salud y el bienestar de nuestras sociedades.

Además, en el *Informe sobre los Investigadores Universitarios y su Vínculo con el Entorno en América Latina* (OCTS-OEI, 2019c), se pone de manifiesto la fragilidad de los vínculos entre las instituciones académicas y su entorno. Dos terceras partes del personal investigador encuestado desarrolló alguna actividad de vinculación, formal o informal, durante el año 2018, pero tan solo dedicaron el 12 % de su tiempo a actividades relacionadas con el entorno y, de ese ya de por sí bajo porcentaje, dedicaron un 6 % a divulgación científica y otro 6 % a actividades de vinculación con la sociedad propiamente dichas.

En consecuencia, también se hace imprescindible potenciar las actuaciones de vinculación de las universidades con el entorno productivo y social, impulsando el desarrollo de herramientas metodológicas para la gestión y planificación de estas actividades en las universidades, así como permitir a las administraciones públicas diseñar e implementar políticas que brinden a la sociedad datos que la aproximen a la universidad como prestadora de servicios. Esto equivale también a coproducir conocimiento, transmitirlo e incorporarlo en la sociedad, es decir, a estimular la transferencia del conocimiento entre universidad y entorno, de modo que la investigación desarrollada en el seno de las universidades tenga un provecho económico y social y contribuya a fomentar y potenciar el bienestar de la sociedad.

Esta noción amplia que defiende la OEI del concepto de transferencia del conocimiento, entendiendo que el mismo puede tener un impacto social positivo además o aparte del económico, explica esta apuesta porque los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 sean el marco de referencia fundamental de la investigación iberoamericana. En nuestra región se concentran muchos de los desafíos a los que pretende dar respuesta la Agenda 2030. Razón por la cual tiene especial sentido que el desarrollo de nuestra capacidad investigadora en las distintas disciplinas se oriente a temáticas relacionadas con los ODS.

Los ODS adquieren aún más significado si cabe en situaciones de emergencia como la actual, como marco de actuación para abordar las secuelas que perdurarán en el futuro tras el COVID-19; o en posibles nuevas emergencias de cara a transformar los sistemas productivos y sociales iberoamericanos para que estos resulten más justos, equitativos, sostenibles y resilientes.

Por todo ello, la OEI entiende que estos esfuerzos por crear en Iberoamérica ese espacio compartido de educación superior e investigación deben alinearse con la Agenda 2030 y sus ODS, los cuales nos indican incluso la mejor manera de llevarlos a cabo. Desde esta organización se aboga muy activamente por las alianzas estratégicas del ODS 17, pero estas van a resultar aun más imprescindibles en el panorama económico y social tan complicado que está dibujando la pandemia.

La retracción económica del último lustro ya suponía un riesgo para los sistemas científicos y tecnológicos iberoamericanos, por el desequilibrio cada vez más acentuado entre un número creciente de investigadores y la escasez cada vez mayor de recursos. El gasto en I+D por investigador en Iberoamérica es, en Paridad de Poder de Compra (PPC), de 182.720\$. Una cifra sensiblemente inferior a la media mundial (242.258\$) y que supone tan solo un 60 % de la cifra de inversión en I+D por investigador de Europa y Norteamérica hace en I+D (295.866\$) (OCTS-OEI, 2020).

Las previsiones económicas para el presente año han empeorado de manera extraordinaria como consecuencia de la pandemia mundial de COVID-19, señalando que los países de la región están entrando en una grave recesión económica. CEPAL prevé una caída del 5,3 % del PIB en América Latina y, sobre todo, un gran incremento de la pobreza. Ante tal escenario, resulta indispensable adoptar medidas que eviten un retroceso o la destrucción de gran parte de las capacidades científicas que se han ido construyendo en América Latina en las últimas décadas. Para evitar que así sea, será necesario la concertación y el compromiso de muchos: gobierno y administración; universidades y su personal investigador; empresas y sociedad civil.

En resumen, resulta imprescindible trabajar para promover en nuestra región una educación superior e investigación de calidad, capaces de alcanzar una dimensión regional al servicio de la construcción de una ciudadanía con sentido crítico, que tome decisiones sobre la base de evidencias, que permitan transformar los sistemas para que estos sean más prósperos, más justos y más sostenibles. A todo ello aspira la estrategia Universidad Iberoamérica 2030 de la OEI, un ambicioso plan de trabajo para la próxima década que va a comenzar su marcha en un bienio que promete ser extremadamente difícil. Los 70 años de la OEI han sido testigos de otras épocas igualmente complicadas. La lección aprendida de las mismas es que tendremos que redoblar nuestras fuerzas para poder avanzar lo máximo posible en un proyecto que es en sí mismo una potente vacuna contra emergencias como la que padecemos y sus temidas consecuencias.

5. Referencias

- CEPAL (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19, *Informe especial Covid-19*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/S2000325_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Comisión Europea (2019). *Erasmus + Higher Education Impact Study*, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture.
- Mason, T. (2020). *Is it ethical to take in foreign students mid-crisis?*, University World News. Recuperado de <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=202005141501467>
- MECD (2003), *La integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior. Documento-marco.*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. Recuperado de http://www.eees.es/pdf/Documento-Marco_10_Febrero.pdf
- Musselin, C. (2018). New forms of competition in higher education. *Socio-Economic Review*, 16(3), 657-683.
- OCDE *et al.* (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>
- OEI (2018). *Programa-presupuesto 2019/20*. La Antigua: OEI. Recuperado de <https://bit.ly/2MZkMyA>
- OEI (2019). *Guía Iberoamericana para la Evaluación Externa de la Calidad de la Educación a Distancia*. Recuperado de <https://bit.ly/3huOGsw>
- OCTS-OEI (2019a)- *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica, Papeles del Observatorio*, 12 1-68.- Recuperado de <https://observatorioocts.oei.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/Papeles-12-Web.pdf>
- OCTS-OEI (2019b). Se expande la educación superior a distancia en Iberoamérica , aunque todavía es incipiente, *Informe de coyuntura nº 6*. Recuperado de <http://octs-oei.org/coyuntura/coyuntura06.pdf>
- OCTS-OEI (2019c). Los investigadores universitarios y su vínculo con el entorno en América Latina, *Papeles del Observatorio*, 11, 1-34. Recuperado de <https://bit.ly/2Bb6DMo>
- OCTS-OEI (2020). ¿Cuánto puede expandirse la cantidad de investigadores en Iberoamérica?, *Informe de coyuntura*, 7, 1-4. Recuperado de <http://octs-oei.org/coyuntura/coyuntura07.html>
- Reyes, S. (2012). *Las experiencias educativas de movilidad virtual de los estudiantes de formación de postgrado: un estudio del caso UNAB*, Seminario de Iniciación a la Investigación en Educación y TIC, Máster oficial en Educación y TIC 2012, de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Recuperado de <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/36822/7/sreyesgTFM0612memoria.pdf>

- RICYT (2019). *Informe sobre el Estado de la Ciencia en Iberoamérica*. Buenos Aires: OEI.
Recuperado de <http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2019/10/edlc2019.pdf>
- Sainz, J. y Barberá, R. (2019). *Diagnóstico de la Educación Superior en Iberoamérica*, Madrid: OEI. Recuperado de <https://bit.ly/2Y3IEaV>
- UNESCO-IESALC (2019), *La movilidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de un Convenio renovado para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas*. Caracas: IESALC

6



*¿Quién le pone el cascabel al gato?
Un análisis comparativo de las
agencias de garantía de la calidad
de la educación superior*

*Who is going to bell the cat? A comparative analysis
of higher education quality assurance agencies*

Francesc Pedró*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27880

Recibido: **9 de julio de 2020**

Aceptado: **14 de diciembre de 2020**

FRANCESC PEDRÓ: Actualmente es Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO IESALC). Anteriormente, ha liderado el servicio de asesoramiento en políticas educativas de la UNESCO. Trabajó también en el Centro de Investigación e Innovación Educativas (CERI) de la OCDE donde fue responsable de proyectos como Teaching and Learning International Survey (TALIS) y New Millennium Learners Project. Doctor con una tesis sobre educación comparada en la UNED (Madrid). Estudios postdoctorales en Políticas Públicas Comparadas (Instituto de Educación de la Universidad de Londres). Catedrático de políticas comparadas de educación (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona). Ha sido Vicerrector de investigación educativa e innovación de la Universitat Oberta de Catalunya (Barcelona). **Datos de contacto:** E-mail: f.pedro@unesco.org

Resumen

Las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior se han expandido por todo el mundo en muy poco tiempo como un intento de profesionalizar la regulación pública de unos procesos de enorme complejidad de un sector caracterizado por una proverbial autonomía de las instituciones. Esta contribución presenta un análisis comparativo de las razones que han llevado a semejante expansión, así como de las convergencias y las divergencias que emergen globalmente. A pesar de las diferencias contextuales, en las que las distintas configuraciones de agencias operan, lo cierto es que existen unas problemáticas comunes que son prácticamente universales, entre las que se cuentan la cuestión de su independencia y su relativa incapacidad de rendir cuentas. La contribución arroja luz, finalmente, sobre las principales críticas que reciben y que tienen que ver, fundamentalmente, con el riesgo de la captura normativa por parte de las propias instituciones de educación superior a las que, en principio, debería regular.

Palabras clave: educación superior; aseguramiento de la calidad; agencias.

Abstract

Higher education quality assurance agencies have expanded around the world in a very short time as an attempt to professionalize the public regulation of processes of enormous complexity in a sector characterized by a proverbial autonomy of institutions. This contribution presents a comparative analysis of the reasons that have led to such an expansion, as well as the convergences and divergences that are emerging worldwide. Despite the contextual differences, in which the various configurations of agencies operate, the truth is that there are common problems that are practically universal, including the question of their independence and their relative inability to externally be accountable. Finally, the contribution sheds light on the main criticisms they receive, which relate primarily to the risk of regulatory capture by the higher education institutions themselves, which they are supposed to regulate.

Keywords: higher education; quality assurance; agencies.

1. Introducción

El establecimiento por parte de los gobiernos de agencias especializadas para la gestión de áreas de interés público de elevada complejidad técnica ha crecido en los últimos años. Gran parte de la aplicación, el control y la reglamentación de las políticas públicas se ha transferido a organismos autónomos, separados de la administración central. Esas organizaciones especializadas, con un solo propósito, han desmenuzado la administración básica tradicional en partes más pequeñas, tanto vertical como horizontalmente. Si bien la tendencia es bastante generalizada, las agencias distan mucho de ser homogéneas. El hecho de que las agencias tomen una gran variedad de formas y tamaños está bien documentado (Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen, & Talbot, 2001). Talbot (2004) define a las agencias de manera bastante restrictiva, como un organismo que se separa formalmente de un ministerio, realiza tareas públicas de forma permanente, se financia principalmente con el presupuesto estatal, cuenta con funcionarios públicos y está sujeta a procedimientos legales públicos.

Las agencias de garantía de calidad de la educación superior (AGC, en adelante) son, por su propia naturaleza, una instancia sectorial de organismos reguladores. Las AGC deben garantizar la credibilidad de los procesos de acreditación y revisión de programas e instituciones y garantizar la objetividad y la transparencia de sus decisiones o recomendaciones (Martin & Stella, 2007). Las AGC desempeñan un papel importante en la dinámica cambiante entre el Estado y las universidades. En la mayoría de los países, existe una relación de tensión entre las universidades, que pregonan su proverbial autonomía, y el Estado, que no solo financia las públicas, sino que quiere garantizar que la educación superior sirva a los intereses nacionales. En la tensión entre autonomía y control, las AGC desempeñan una importante función de mediación en esta relación.

En efecto, las agencias son un factor definitorio del denominado «estado regulador», un estado donde el gobierno no presta servicios pero delega las tareas a entidades privadas o entidades públicas autónomas y utiliza la regulación por medio de las agencias interpuestas para dirigir la orientación y calidad de la prestación (Majone, 2008). La regulación tiene lugar en el triángulo entre demanda política (parlamento, gobierno), regulador (agencias), y regulado (universidades). En esta relación, sin embargo, los organismos reguladores independientes tienden a obtener un considerable poder de formulación de políticas y se convierten en actores con sus propios intereses hasta el punto de que pueden generar dificultades en lo que debiera ser un proceso de alineación con las prioridades nacionales. Como sucede en muchos hogares, los gobiernos tienen ahora un gato en casa, con las ventajas y los inconvenientes que este conlleva. Y, como reza el dicho, quizás el más importante sea que es extremadamente difícil colocarle un cascabel para así poder saber en cada momento dónde está y, al mismo tiempo, evitar que se escape. Difícil tarea, pero no imposible.

2. Antecedentes, objetivos y metodología

La investigación comparativa no ha sido, hasta el momento, muy pródiga en el análisis de las tendencias internacionales sobre la configuración y evolución de las AGC (Juanatey, Jordana, Durán, & Royo, 2020). Abundan las descripciones, particularmente a escala regional para América Latina (Fernández Lamarra, 2006; Strah, 2020), Asia (Yung-Chi Hou, Ince, Tsai, & Chiang, 2015) o Europa (Alzafari & Ursin, 2019), pero la investigación

orientada a proveer evidencias para informar las decisiones políticas, tanto a escala gubernamental (UNESCO IESALC, 2020) como del sector o institucional (Seyfried & Pohlenz, 2018), sigue siendo escasa.

En este contexto, esta contribución tiene un doble objetivo: en primer lugar, ofrecer un marco analítico para mejorar la comprensión de las AGC desde una perspectiva política y, en segundo lugar, presentar un análisis comparativo de una muestra de ellas. La hipótesis subyacente es que se está produciendo una gran convergencia a escala internacional que no es otra cosa que la expresión de la creciente globalización y homogeneización de la educación superior. De ahí que los retos a los que se enfrentan sean compartidos.

Metodológicamente, el análisis se fundamenta en una revisión de la literatura y el análisis de diez casos que fueron seleccionados por ser los que más atención internacional han recibido. Para seleccionarlos, se tomaron las diez que aparecen más citadas en SCOPUS y que resultaron ser las de los siguientes países: Argentina, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, España, Estados Unidos, México. La Tabla 1 ofrece los detalles de cada una de ellas. El estudio de cada caso se basó en una revisión de la literatura y, en segundo lugar, de los correspondientes sitios web y las publicaciones institucionales incluidas en ellos.

Tabla 1.
Agencias seleccionadas, por países y regiones.

Región	País	Agencia	Nombre completo
Asia y el Pacífico	Australia	TEQSA	Tertiary Educational Quality and Standards Agency
	Corea del Sur	KUAI	Korean University Accreditation Institution
Europa	España	ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
	Reino Unido	AGC	Quality Assurance Agency
América Latina	México	COPAES	Consejo para la Acreditación de la ES
	Argentina	CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
	Colombia	CNA	Consejo Nacional de Acreditación
	Chile	CNA	Comisión Nacional de Acreditación
América del Norte	Estados Unidos	CHEA	Council for Higher Education Accreditation
	Canada, Provincia de Ontario	OUCQA	Ontario Universities Council on Quality Assurance

Fuente: Elaboración propia.

Las páginas que siguen presentan, en primer lugar, el marco analítico que permite entender el origen de las AGC y su evolución más reciente a escala global. Sin embargo, debido a los distintos contextos históricos y políticos, el análisis comparativo demuestra que existen distintos modelos, que son presentados en segundo lugar, y que demuestran alternativas de gobernanza. En tercer lugar, se presentan los métodos más comúnmente utilizados como un indicador claro de la creciente convergencia internacional a pesar de la aparente diversidad de modelos. En cuarto lugar, se sugieren cuáles son las dificultades con las que estos modelos tropiezan y que, de nuevo, resultan ser convergentes: la independencia, la rendición de cuentas y la necesidad de avanzar hacia una mayor atención a los resultados de aprendizaje como medida de calidad. Seguidamente, se recoge una síntesis de las principales críticas recibidas por las AGC. En último lugar, se presentan las conclusiones del análisis, que validan la hipótesis de la creciente convergencia internacional de los sistemas de educación superior.

3. Conceptualización de las agencias de garantía de calidad, orígenes y evolución

Las AGC no fueron una respuesta inmediata a la creciente atención a la regulación de calidad en la ES. Las tareas de aseguramiento y garantía de la calidad (GC, en adelante) fueron originalmente realizadas por una variedad de organizaciones, afiliadas a asociaciones gubernamentales o universitarias. El surgimiento de agencias independientes de GC se produce en un cambio en el modelo dominante de gobernanza del sector público. Hay dos razones principales para crear agencias, es decir, organismos reguladores autónomos en el sector público. En primer lugar, ayudan a separar la política de la administración (Lægreid & Verhoest, 2010). Además, los organismos reguladores pueden considerarse más creíbles debido a su independencia de los políticos. En segundo lugar, se considera que las agencias son un mecanismo para lograr una mayor especialización, lo que se considera conducente a una mayor eficiencia. Se asume que disfrutar de un mayor grado de libertad conduce a una gestión más eficiente, debido a los beneficios de la especialización, profesionalización, flexibilidad, transparencia y apertura a las partes interesadas (Pollitt *et al.*, 2001).

Las AGC fueron moldeadas por dos influencias diferentes. Una fuente de inspiración muy importante fue la existencia de tradiciones duraderas de acreditación de programas y universidades por parte de agencias privadas. Estas tradiciones fueron particularmente influyentes en los Estados Unidos, donde los organismos de acreditación de universidades se establecieron a fines del siglo XIX. Por otro lado, desde fines de la década de 1980, hubo una expansión mundial del modelo de agencia independiente como un nuevo diseño institucional capaz de mejorar la credibilidad de las decisiones en muchas áreas diferentes de las políticas públicas. Las agencias reguladoras se extendieron a un gran número de países y a nuevas áreas de regulación, como el suministro de servicios públicos o el control de riesgos sociales. Transformaron la estructura de las administraciones públicas en todo el mundo, proporcionando un nuevo marco para la expansión de las políticas reguladoras en diferentes sectores. El alcance global de la difusión de estas agencias fue impresionante. Llegaron a múltiples sectores de servicios públicos (electricidad, agua, saneamiento, telecomunicaciones, carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, finanzas y salud, entre otros), creando presiones isomorfas que

se generalizaron, y también se transportaron de un sector a otro de la actividad pública (Jordana, Levi-Faur, & i Marín, 2011).

Una verdadera fiebre de «agencificación» caracterizó las reformas del sector público en muchos países europeos a partir de la década de 1990. Se esperaba que las agencias aumentaran el nivel de experiencia y profesionalidad de los reguladores, los hicieran más efectivos separándolos de la formulación de políticas y aumentaran la legitimidad de la regulación a los ojos de los regulados (Læg Reid & Verhoest, 2010). Surgieron en muchos países como organismos públicos autónomos, establecidos por los gobiernos para desarrollar e implementar nuevos instrumentos para la ES. Esta transformación institucional fue impulsada por la formulación de políticas y la financiación ofrecidas por instituciones globales como el Banco Mundial o la UNESCO, y la justificación se basó en la necesidad de separar a los proveedores de ES de los supervisores de calidad para otorgar credibilidad al nuevo sistema. En la medida en que muchos países tenían una gran cantidad de universidades públicas, el establecimiento de agencias separadas surgió como una solución para evitar interferencias políticas en la evaluación de calidad de la ES. La difusión de estas características de agencia también fue facilitada por el establecimiento de redes globales y regionales de agencias de aseguramiento de la calidad, como INQAAHE (Red Internacional para AGC en ES) o ENQA (Red Europea de Agencias de Calidad) (Blackmur, 2010).

Desde finales de la década de 1980, el modelo de AGC (AGC) centrado en la supervisión de las instituciones de educación superior (IES, en adelante) - separadas del gobierno - fue adoptado progresivamente por muchos países, como puede verse en la Ilustración 1.

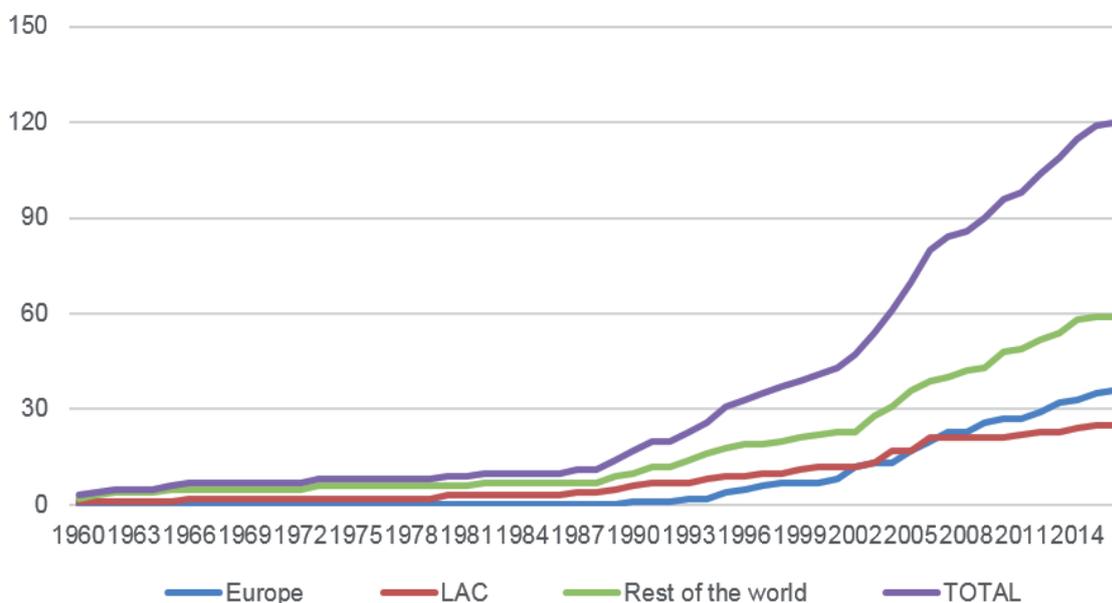


Figura 1. Fecha de creación de AGC en ES en Europa, América Latina y el Caribe y el resto del mundo. Fuente: Jordana, 2020.

Se han producido tres olas principales de desarrollo de GC de la ES a nivel mundial (Woodhouse, 2013). Las primeras agencias externas de GC se desarrollaron en los Estados Unidos a instancias de instituciones y asociaciones profesionales, en gran

medida fuera del interés y la dirección del gobierno. Este modelo sigue siendo una rareza en el panorama mundial, ya que los esfuerzos posteriores en otros países fueron dirigidos principalmente por los respectivos gobiernos. Si la primera ola de control externo de calidad se produjo en Estados Unidos, la segunda llegó en la década de 1960 cuando gobiernos como el de Reino Unido e Irlanda establecieron agencias de control externo de calidad, no en respuesta a las preocupaciones del sector, sino para ayudar a guiar el desarrollo de un sector de rápido crecimiento y diversificación. La tercera ola de control externo de calidad comenzó en la década de 1990, cuando se desarrolló una explosión de agencias en todo el mundo. Como evidencia de tal crecimiento, en 1991 una docena de agencias de control de calidad de diferentes partes del mundo formó la INQAAHE.

En la década de 2010, casi todos los países habían creado sus propias agencias para supervisar la calidad de la ES, la mayoría separadas formalmente en el aspecto ejecutivo de sus ministerios padres. En solo tres décadas, la GC externa se ha desarrollado hasta convertirse en un campo regulatorio bien institucionalizado (Don F. Westerheijden, Stensaker, & Rosa, 2007). Las AGC se han establecido prácticamente en todo el mundo, realizando actividades de acreditación, evaluación y auditoría de diferentes maneras y regularidades, y estableciendo múltiples redes internacionales. En Europa, el Proceso de Bolonia condujo a la adopción de un diseño de gobernanza para las AGC que enfatiza su independencia de los responsables políticos y también de las universidades. Por lo tanto, una AGC debe ser capaz de demostrar que la «definición y operación de sus procedimientos y métodos, el nombramiento de expertos externos, y la determinación de los resultados de sus procesos de GC se llevan a cabo de forma autónoma e independiente de los gobiernos, instituciones educativas y órganos de influencia política» (ENQA 2005).

4. Modelos alternativos de gobernanza

La evolución de la política de ES en las últimas tres décadas ha suscitado un renovado interés por la calidad. Si la eficiencia fue la palabra clave de la década de 1980, la calidad lo en la década de 1990. La rápida expansión del número de estudiantes, la búsqueda general de mejores servicios públicos y la creciente competencia entre las IES por los recursos y los estudiantes han suscitado un renovado interés por la calidad (Green, 1994). Paralelamente, la expansión de la ES transnacional o transfronteriza en esos años también suscitó demandas de GC (Stella, 2006). Por último, en la década de 2000, las nuevas modalidades de la ES, como el desarrollo de las tecnologías educativas, plantearon nuevos retos a la regulación de la ES. Como resultado de estos cambios, se ha argumentado que las IES se encuentran en una fase de transición en la que «la legitimidad de su misión, organización, funcionamiento, fundamento moral, formas de pensamiento y recursos se ponen en duda y se cuestionan» (Olsen, 2007).

Las configuraciones de las agencias indican tres enfoques de gobernanza: gobernanza externa, co-gobernanza o enfoque híbrido, y autorregulación (Jarvis, 2014). Como reguladores externos, las agencias asumen el papel de evaluadores de las instituciones, aportando perspectivas externas de examen de la labor realizada por las instituciones. Ejemplos de estos sistemas son Argentina, Australia, Colombia, México y Estados Unidos. México se clasificaría bajo la categoría de gobierno externo en términos de acreditación de títulos. La co-gobernanza se observa en Australia, Canadá, Corea del Sur y recientemente en el Reino Unido, donde se ha pasado de la autorregulación a la co-regulación. Australia y Corea del Sur tienen un riguroso marco de acreditación institucional, pero un sistema

descentralizado de acreditación de títulos. El Reino Unido lleva a cabo un proceso formal de registro institucional, vinculado a mecanismos de financiación, y un proceso único de acreditación de títulos o “Degree Awarding Powers (DAPS)” que evalúa a la institución en su conjunto sin visitas externas. La posición de España es difícil de clasificar. Por un lado, sus nuevas políticas, como el programa AUDIT, inspiran a las instituciones a autorregularse. Por otro lado, la regulación nacional de acreditación es particularmente detallada y prescriptiva. Chile solía adoptar el autogobierno como modelo, sin embargo, esto podría cambiar con la reforma en curso de la ES.

Al analizar las diferentes racionalidades y prácticas, se puede explorar la manera en que las agencias pueden estimular la autorregulación del sector, dependiendo de su autonomía y orientación. Esto no es fácil porque las agencias tienden a definir criterios detallados y homogéneos para la acreditación. El caso de Canadá es un buen ejemplo en el que hay menos supervisión sobre el proceso, debido a la confianza pública tanto en el papel del gobierno como en el papel de las universidades en el diseño de sus propias regulaciones para títulos institucionales. Una pregunta importante, en este contexto, es: ¿puede la autorregulación crear las bases para la evaluación comparativa o, incluso, puntos de referencias dentro del propio sistema? En caso negativo, ¿están los sistemas preparados para asumir otros criterios relacionados con los mecanismos de financiación institucional que no tengan en cuenta el aseguramiento de la calidad?

Tabla 2.
Análisis comparativo: proceso de acreditación institucional.

Aspectos	Países
Solicitud preliminar previa a la solicitud formal.	Australia, Chile, Colombia, algunas agencias en Estados Unidos.
Auto-evaluación	Argentina, Australia, Canadá/Ontario, Chile, Colombia, México, Corea del Sur, España, Estados Unidos
Evaluación externa	Todos excepto México, España y Reino Unido
Estándares definidos centralmente	Argentina, Australia, Canadá/Ontario, Chile, Colombia, Corea del Sur, España, Reino Unido
Costo: Gratis	Argentina, Colombia, España, México
Costo: Recuperado	Australia, Chile, Canadá, Corea del Sur, Reino Unido, Estados Unidos
Obligatorio	Argentina, Australia, Chile, Canadá/Ontario ¹ , México, España
Voluntario	Colombia, Corea del Sur, Reino Unido ² , Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia.

1 Las universidades de Ontario han acordado ejecutar procesos de auditoría cada ocho años.

2 No es obligatorio, pero las instituciones deben estar «registradas» para acceder a los fondos públicos.

La mayoría de las agencias presentan una convergencia internacional con respecto a los mecanismos de GC. La gran mayoría incorpora los mecanismos de autoevaluación y evaluación externa por parte de sus pares y evoluciona con los cambios requeridos por las políticas nacionales. En otras palabras, participan de un lenguaje global común en cuanto a la GC.

Las principales convergencias en términos de acreditación institucional están relacionadas con el uso de la autoevaluación como mecanismo de acreditación, la definición central de estándares y la voluntad de resarcirse de los costes y de autofinanciarse. En la Tabla 2 se presenta un panorama general de análisis con referencia a las agencias estudiadas.

Las agencias analizadas acostumbran a mostrar una alta dependencia del gobierno y una menor dependencia de las instituciones. Las agencias no parecen interactuar con instituciones fuera del proceso de acreditación. Los gobiernos son la principal fuente de orientación sobre los estándares de GC, pero las agencias operan de manera independiente y en función del objetivo de autofinanciarse. Aunque muchas agencias incluyen académicos como parte de su cuerpo directivo, hay poca evidencia de interacción o diálogo con otras partes interesadas.

En definitiva, puede afirmarse que hay una gran variedad de maneras en que los países regulan la calidad académica, pero a pesar de esta variedad podemos ver una creciente convergencia en la estructura organizativa que los países utilizan para garantizar dicha calidad. Es evidente que la GC en ES se ha convertido en un ámbito reglamentario maduro en el que los organismos autónomos constituyen una esquina del triángulo regulador, junto con los responsables de las políticas (Parlamento, Gobierno) y las universidades. Por ejemplo, una gran mayoría de los países europeos depende de organismos de GC semiindependientes o formalmente autónomos. Una encuesta de la Asociación Europea para la GC (Costes *et al.*) indicó que el número de agencias independientes de calidad de la ES en Europa está aumentando constantemente; además, sus tareas se están ampliando y utilizan un número creciente de instrumentos de evaluación diferentes (ENQA, 2008). Esta forma de organización también está fuertemente promovida por las Normas y Directrices Europeas para la GC (ENQA, 2005). Como resultado, en Europa y en solo una década, países con puntos de partida y enfoques muy diferentes para la GC académica han adoptado modelos bastante similares de agencias reguladoras, prácticamente convergentes.

Pero más allá del continente europeo parece haber una gran convergencia en el resultado final a escala internacional, con algunas excepciones importantes como el Reino Unido. En efecto, la mayoría de las agencias son autorizadas por el Parlamento para que se encarguen de la GC. No se encuentran dentro de una estructura jerárquica del Ministerio, pero están vinculadas a este mediante una Junta que es designada por el Ministro a cargo de la ES. El Ministro también es responsable de supervisar el desempeño general de la agencia, requiriendo evaluaciones externas periódicas. Por supuesto, existen diferencias funcionales: algunas acreditan instituciones, no programas; algunas llevan a cabo las evaluaciones por sí mismas, mientras que otras dependen de asociados externos, etc., pero la estructura y los procedimientos de la organización son sorprendentemente similares. También parece existir un vínculo entre la introducción de un nuevo instrumento y la revisión de la estructura de las agencias existentes. Un sistema de evaluación más jerárquico (por ejemplo, la acreditación) requiere más autonomía de las organizaciones profesionales (por ejemplo, las reguladas), que una evaluación colegiada

orientada a los pares. Si bien la cooperación con las asociaciones profesionales parece funcionar bien en el caso de evaluaciones tipificadas como más suaves, los instrumentos de mayor dificultad, como la acreditación o las evaluaciones formales de asignaturas, parecen requerir una mayor distancia, pero también un mandato jurídico más claro.

Sin embargo, varios estudios han cuestionado el alcance de la aplicabilidad de un modelo tan universal, argumentando que ha persistido una variación sustancial en la regulación de la GC, particularmente en relación con el perfil de las agencias y las características de los instrumentos implementados (Billing, 2004). Curiosamente, Brennan y Shah (2013) afirmaron que no todos los países tenían una agencia de GC (por ejemplo, Italia para entonces), y en algunos países no había una sola agencia sino muchas (por ejemplo, Canadá, Alemania, México, España, EE. UU.). En una línea similar, apoyada en nuevas comparaciones basadas en una ampliación del estudio de 1993, Billing (2004) mostró que no hay un «modelo general» de GC que se aplique universalmente, pero que la mayoría de sus elementos, particularmente los relacionados con sus métodos y procedimientos de trabajo, se encuentran en la mayoría de los países.

5. La convergencia metodológica: de las revisiones a las auditorías

En el sector de la ES, la mayoría de las agencias utilizan cuatro métodos básicos para la revisión de calidad, a saber, la autoevaluación seguida de una revisión realizada por pares y/o revisión externa, y auditorías. Desde una perspectiva general, la elección del enfoque de calidad (acreditación/evaluación/auditoría) pareciera no tener mayor influencia sobre los elementos metodológicos:

- a) *La autoevaluación* es un elemento clave en la mayoría de los procedimientos de evaluación. Proporciona un estándar contra el cual la IES puede medirse y un marco para construir una definición de calidad. Por lo tanto, ayuda a la IES a verificar hasta qué punto está logrando su misión y objetivos estratégicos, y le permite preparar un plan de acción para un mayor desarrollo. Muchas IES llevan a cabo autoevaluaciones, aunque su naturaleza varía significativamente. En los Estados Unidos, ha habido una larga tradición de auto-revisiones (generalmente denominadas auto-estudios) en los procedimientos de acreditación y las IES tienden a tener una gran capacidad para la recolección, análisis e interpretación de información para tales procedimientos (Brennan, 2018). En Europa, se incluye una autoevaluación en el 94 % de los procesos de evaluación y en el 68 % de los procedimientos de acreditación (ENQA, 2003). Para facilitar la realización de autoevaluaciones, prácticamente todas las AGC europeas brindan orientación o manuales, aunque solo una minoría de ellas brinda capacitación (Thune, 2006).
- b) *Revisión por pares*. Una revisión por pares es una evaluación realizada por otro académico o grupo de académicos, generalmente de la misma disciplina. Las revisiones por pares, que ya son dominantes en la evaluación de la investigación, también se utilizan cada vez más en la evaluación de programas y procesos de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, quién es considerado como un par varía en los diferentes sistemas de GC. En los procedimientos

de acreditación de los Estados Unidos, las revisiones por pares involucran a docentes y colegas administrativos de la profesión y se llevan a cabo para revisar la autoevaluación y realizar visitas al sitio (Eaton, 2011).

- c) *Revisión externa.* Cada vez más, los paneles de revisión de calidad incluyen miembros no académicos y personas de otros países además de sus pares (Woodhouse, 2003). En los Estados Unidos, por ejemplo, el panel de revisión también puede incluir miembros no académicos. En el sistema danés de GC hay examinadores externos permanentes y asalariados y el panel de revisión incluye no solo expertos profesionales o académicos, sino también representantes de los empleadores (Thune, 2006).
- d) *Auditorías.* Las auditorías institucionales se centran en procesos para monitorear y mejorar la calidad en la institución. Para muchos, la auditoría es el instrumento superior que logra llegar hasta el núcleo de los procesos institucionales y respaldar eficazmente las acciones de colaboración dentro de la universidad para cambiar realmente la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje (D. D. Dill & Beerkens, 2010). Su atractivo puede explicarse no tanto debido a sus beneficios internos, sino por los costos sustanciales que las acreditaciones de programas imponen a los gobiernos y a las IES. Lo que no parece tan claro es si una auditoría institucional puede atender con la misma eficacia las necesidades de rendición de cuentas de los interesados externos.

La elección de un instrumento específico de GC está, por supuesto, fuertemente influida por las preocupaciones identificadas anteriormente: cuál es el problema de calidad percibido y, por lo tanto, cual es la definición implícita de calidad, y cuál, en definitiva, es el propósito principal de la GC.

Las quejas sobre la carga regulatoria han alentado a muchas agencias a buscar un enfoque metodológico más «ligero» para garantizar la calidad. Esta presión tiende a conducir hacia las auditorías institucionales como un enfoque dominante de GC. En el discurso europeo sobre la GC en ES, por ejemplo, una auditoría «es un proceso para verificar que existen procedimientos para garantizar la calidad, integridad o estándares de provisión y resultados». El Documento 14 de la Asociación Europea de AGC en ES (ENQA) brinda una definición aún más precisa: «Una auditoría es una evaluación de las fortalezas y debilidades de los mecanismos de calidad establecidos por una institución para monitorear y mejorar continuamente las actividades y servicios de una asignatura, un programa, toda la institución o un tema». El término auditoría en realidad solo se emplea en unos pocos países (Finlandia, Suiza y Austria), mientras que otros países usan una variedad de términos. En el Reino Unido, el término «auditoría» incluso ha sido tan dilapidado que ya no es utilizado por las AGC.

Hay un claro cambio hacia las auditorías institucionales en países como los Países Bajos, Austria y otros (Hopbach, 2012). En lugar de estándares, las auditorías institucionales se centran en los procesos institucionales para monitorear y mejorar la calidad en la institución. Las auditorías suelen tener tres características básicas:

- a) *Centrarse en asegurar la calidad institucional.* Los procedimientos tienen un enfoque explícito en las medidas y/o procesos establecidos por las IES con el propósito de asegurar y desarrollar la calidad en la enseñanza y el aprendizaje,

y (en algunos casos) en la investigación y el desarrollo. Las auditorías deben distinguirse de las revisiones institucionales, que van más allá de la GC interna y se refieren más a criterios relacionados con las ofertas de las instituciones, como programas de estudio, investigación, infraestructura y recursos.

- b) *Orientación de mejora*. Las auditorías afirman apoyar la mejora de calidad en las IES. A diferencia de la acreditación, no verifican principalmente el logro de estándares (mínimos) con respecto al reconocimiento formal de un (nuevo) programa de estudio o institución, sino que demuestran la capacidad de una institución (existente) para garantizar (y desarrollar) su propia calidad.
- c) *Evidencia a través de muestras*. Las auditorías exigen evidencia de la existencia de un control de calidad interno que suele proporcionarse a través de muestras, como «objetivos de auditoría», «temas seleccionados», «campos de rendimiento» o «muestras de programas de estudio». Estas muestras están destinadas a demostrar el rendimiento de la GC interna y se revisan con más detalle.

Una novedad importante en las últimas décadas es la introducción de evaluaciones y acreditaciones de asignaturas patrocinadas por el Estado. A diferencia de las acreditaciones especializadas en los Estados Unidos, estas evaluaciones son exhaustivas y cubren la mayoría de los campos de materias en los que los estudiantes universitarios están matriculados. Si bien emplean la revisión por pares, se llevan a cabo bajo los auspicios del Estado y, por lo tanto, están diseñadas para reflejar mejor el interés público en garantizar estándares académicos en lugar de los intereses especiales de las asociaciones profesionales.

Las evaluaciones de asignaturas desarrolladas en Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido han contribuido de manera importante a mejorar la enseñanza, así como la estructura y el contenido de los currículos académicos en estos sistemas universitarios tradicionales en un número limitado de universidades, disciplinas y campos. Sin embargo, las evaluaciones temáticas son un instrumento menos eficaz para ampliar los sistemas con nuevos campos de estudio. Las acreditaciones generales de asignaturas, tal como se aplican en Alemania y en varios otros países influidos por las reformas de Bolonia, abordan mejor el desarrollo de nuevos campos y títulos, pero igual con lo que pasa con las evaluaciones de asignaturas, estos instrumentos de evaluación inter-pares son extremadamente intensivos en mano de obra, costosos en términos de tiempo y esfuerzo académico y, por consiguiente, insostenibles a la larga.

6. La convergencia de las problemáticas

A pesar de las notables diferencias entre los modelos que se acaban de esbozar, el análisis de las preocupaciones reflejadas en la literatura en cada uno de los casos demuestra, de nuevo, que existe una segunda convergencia que se añade a las de los métodos de trabajo: la de las problemáticas. Estas se giran en torno a tres ejes: la independencia política, la rendición de cuentas y la necesidad de un mayor énfasis en los resultados de aprendizaje, que se examinan a continuación.

6.1. La independencia política

La independencia se ha definido como la capacidad de los organismos para decidir sobre cuestiones de su responsabilidad sin injerencias políticas (Jordana, García Juanatey, Pérez Durán, & Sancho Royo, 2018) (Juanatey *et al.*, 2020). Desde esta perspectiva, la independencia puede estar determinada por el alcance y extensión de las competencias decisorias de la agencia (Verhoest, Peters, Bouckaert, & Verschuere, 2004). Quienes investigan la independencia de las agencias prestan atención a los mecanismos de control que tienen los decisores políticos sobre los órganos rectores de las agencias, específicamente sobre los miembros y los presidentes de los consejos de las agencias. Desde esta perspectiva, las principales preocupaciones se basan en el análisis de hasta qué punto las normas formales permiten a los organismos rectores tomar decisiones sin interferencias políticas, y medir cómo se definen los mecanismos de designación y renovación de dichos organismos para permitir un comportamiento autónomo. Esta probablemente sea la dimensión más relevante para la independencia de la agencia.

El modelo de agencias independientes de GC a menudo se promueve a partir de una justificación muy específica del sector de la ES. La GC debe ser independiente del control político para garantizar su legitimidad a los ojos de las universidades, y debe ser independiente de las universidades para evitar la «captura regulatoria» (Beerkens, 2016). Sin embargo, la tendencia hacia la independencia de las agencias reguladoras es una instancia más de la misma tendencia en otros sectores de la actividad pública.

En la ES europea, la búsqueda de la independencia ha sido bastante generalizada y promovida como uno de los estándares más reconocidos por las agencias. De hecho, de acuerdo con las Normas y Directrices para la GC en el Espacio Europeo de ES (ESG), adoptado en 2005, una AGC debe poder demostrar que: «la independencia operativa de las IES respecto de los gobiernos está garantizada en la documentación oficial (por ejemplo, en los instrumentos de gobernanza o normas legislativas) y que la definición y el funcionamiento de sus procedimientos y métodos, la designación y el nombramiento de expertos externos y la determinación de los resultados de sus procesos de GC se llevan a cabo de forma autónoma e independiente de los gobiernos, las IES y otros órganos con eventual influencia política» (ENQA 2005). Desde entonces, el ESG se ha implementado con bastante éxito en agencias que pertenecen a 46 países (Alzafari & Ursin, 2019) y la independencia de las agencias se ha convertido en un rasgo de identidad muy relevante en la mayoría de las AGC.

Algunas investigaciones empíricas recientes han demostrado que las diferencias entre las agencias europeas y latinoamericanas no son muy significativas (Jordana *et al.*, 2018) en lo que se refiere a la independencia y la autonomía política. Por ejemplo, con respecto a la autonomía de los directores y miembros de la junta de las agencias, los resultados promedio en cada región son bastante similares. En cuanto a la rendición de cuentas ante el ejecutivo, las agencias latinoamericanas son ligeramente menos fiables que las europeas. Sin embargo, el resultado promedio en cuanto a autonomía política es el mismo, como se muestra en la Ilustración 2.

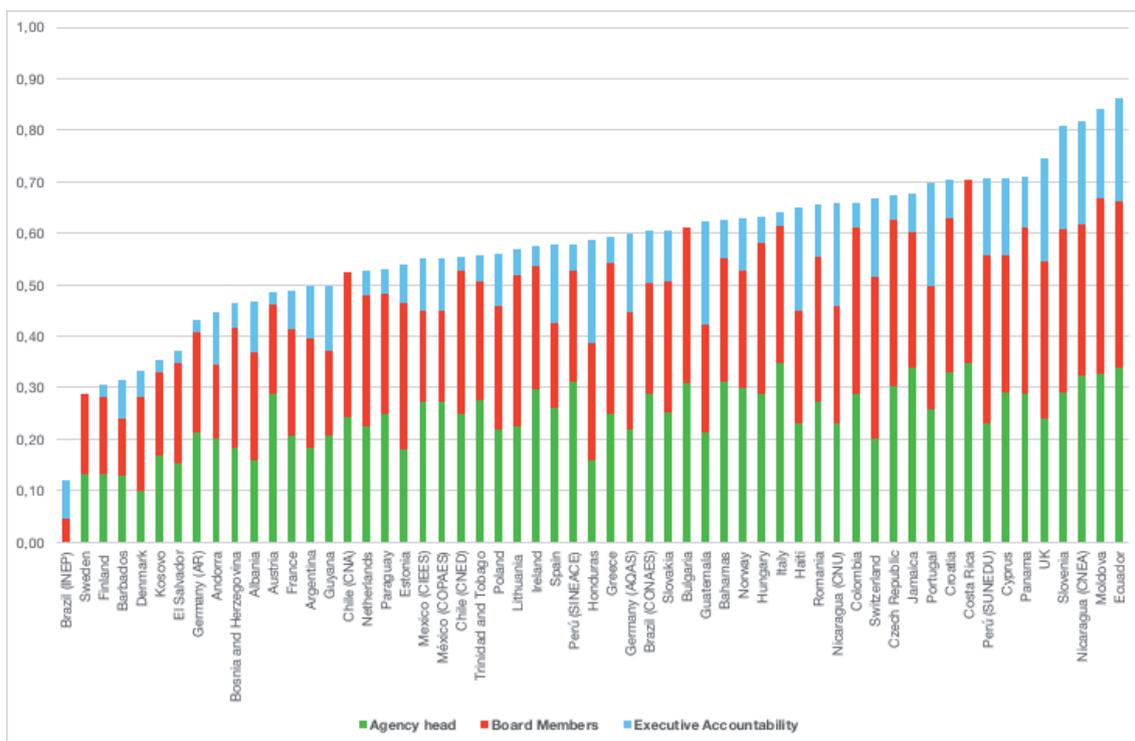


Figura 2. Clasificación de las AGC en la ES en Europa y América Latina según la autonomía política del gobierno correspondiente. Fuente: Jordana, 2020.

Los resultados muestran variaciones significativas en las diferentes agencias y países, aunque también se observan signos de convergencia de manera bastante visible. En cuanto a los casos europeos, mientras que algunas agencias de Europa occidental, como las de los países escandinavos, como Dinamarca o Finlandia, muestran puntuaciones bajas, otras agencias, como las del Reino Unido, Croacia o Eslovenia, tienen AGC con niveles más altos de independencia política en nuestro índice. En América Latina, también se observan casos de autonomía política significativa; por ejemplo, en Chile, Perú o Ecuador.

Sin embargo, es importante destacar que el hecho de que una agencia tenga un nivel significativo de independencia con respecto al poder político no significa una mayor independencia de las universidades. Por el contrario, en varios casos, particularmente en América Latina, las universidades parecen tener un papel decisivo en la toma de decisiones de las AGC (universidades públicas, en algunos casos). En consecuencia, las AGC probablemente estén bien protegidas de la interferencia política, pero no siempre tienen, al mismo tiempo, medidas preventivas para evitar la participación directa de las universidades en la toma de decisiones para defender sus propios intereses y puntos de vista sobre cómo deben ser gestionados y desarrollados los procedimientos de GC. La evidencia muestra que algunas AGC son formalmente más distantes del gobierno, a menudo más estrechamente vinculadas a las asociaciones universitarias que al gobierno central y su personal no es necesariamente funcionario público (Beerkens, 2016). Este fenómeno es conocido como «captura regulatoria» (Baldwin, Cave, & Lodge, 2011) expresión con la se quiere indicar que la regulación puede servir más a los intereses de los regulados que al interés público. Una simple argumentación afirmarí que las agencias sirven a los intereses de las universidades debido a sus fuertes vínculos con ellas, a través de la experiencia, la movilidad profesional, las interacciones comunes, la historia compartida, etc.

No hay mucha evidencia empírica disponible sobre el beneficio de la autonomía en el caso de las AGC en ES. Según las Normas y Directrices citadas anteriormente, parece que la principal preocupación es la objetividad del proceso, la cual requiere independencia tanto de los políticos como de las universidades. Ewell (2010) es uno de los pocos que ha analizado las ventajas de las agencias autónomas en el aseguramiento de la calidad. En el contexto de los Estados Unidos, ve dos razones principales por las cuales las agencias independientes son más efectivas que la intervención estatal directa. Los estados se ven severamente amenazados por la escasez de recursos y, por lo tanto, no pueden apoyar programas de calidad suficientemente amplios, o financiar programas basados en el rendimiento. En segundo lugar, en un contexto de agenda política a corto plazo y severo partidismo, sería difícil mantener una agenda política consistente a largo plazo. Si bien las iniciativas estatales sólidas, como la financiación basada en el desempeño, demostraron ser de corta duración y no tuvieron mucho impacto en los niveles superiores de la gestión universitaria, presionar a las agencias de acreditación para que sigan la agenda de los gobiernos parece haber sido mucho más eficaz. Cuando el Gobierno Federal aumentó gradualmente la presión sobre las organizaciones de acreditación para que se centraran en los resultados del aprendizaje de los estudiantes, lo cual se reflejó cada vez más en sus exámenes, la mayoría de las instituciones habían desarrollado a finales del decenio de 1990 el tipo de infraestructura de evaluación originalmente prevista, pero no cumplida por los mandatos estatales. Por lo tanto, parece ser mucho mejor distanciar la GC de la política, no solo para tener legitimidad, sino también para mostrar un compromiso creíble.

La tensión entre la autonomía y la rendición de cuentas, o la desregulación y la reglamentación, es un problema constante en muchos sectores de la administración pública. El sector de ES puede tener cierta especificidad, debido a la noción de libertad académica y desconfianza histórica en la intervención gubernamental, pero el dilema autonomía-rendición de cuentas es, sin embargo, muy visible. Aunque la mayoría de las agencias suelen afirmar que tienen autonomía sobre los procedimientos y decisiones de revisión, la realidad es que están estrechamente afiliadas al gobierno debido a sus acuerdos de financiación, que por lo general dependen casi por completo de la financiación pública. Los organismos autofinanciados y privados son más autónomos que los públicos y los cuasi-gubernamentales, debido a su financiación y recursos independientes. De ahí la creciente tendencia a la autofinanciación como un mecanismo adicional de preservación de la independencia que, al mismo tiempo, conviene a los objetivos políticos de reducción del gasto público.

Varios especialistas han expresado su preocupación por esta cuestión. Brown (2013) ha afirmado que cuando el gobierno desarrolla iniciativas de GC como parte de las estrategias de reforma de la ES, su intervención en el diseño de la GC se vuelve inevitable. Ewell (2010) también señaló que conseguir que el gobierno apoye el proceso de GC sin perder la autonomía de la agencia o afectar su funcionamiento es, sin duda, una opción a considerar. Dill (2011) indicó que incluso las agencias de auditoría o reconocimiento gubernamentales verdaderamente independientes muestran variaciones sustanciales en subjetividad y rigor. El organismo de acreditación puede sentirse obligado a cumplir los deseos del gobierno en lugar de los sugeridos por su propia agenda y misión. Esto sugiere que la autonomía e independencia de la agencia se vería amenazada en la medida en que el gobierno mantenga el control burocrático de su gobernanza interna y la revisión externa. Para enfrentar este dilema, las AGC deben ser más responsables de la calidad de su trabajo y están obligadas a demostrar que su profesionalidad no se verá afectado por este control externo.

6.2. La rendición de cuentas: ¿quién evalúa a las agencias de evaluación?

A medida que aumenta la preocupación pública por la responsabilidad de los organismos de GC, se espera que demuestren a los interesados que se toman en serio las actividades de acreditación y que tienen un impacto positivo en la ES. Las AGC deben ser autocríticas, objetivas y de mente abierta (Costes *et al.*, 2010) al chequear la calidad de las IES. Expectativas como esta han llevado a las AGC a reconocer el examen externo como un ejercicio legítimo a nivel nacional e internacional. Esto se conoce como «rendición de cuentas de la acreditación». Eaton (2011) afirma que la responsabilidad de las AGC se refiere a cómo, y en qué medida, estas agencias aceptan su responsabilidad por la calidad y los resultados de su trabajo y responden abiertamente a los constituyentes y al público. Por lo tanto, se espera que los organismos de GC adopten diversos enfoques internos y externos para demostrar la calidad de sus actividades de revisión (Woodhouse, 2010).

Las limitaciones documentadas de los actuales enfoques estatales y auto-reguladores de la garantía externa de calidad académica han motivado a muchos países a establecer nuevos organismos nacionales de GC académica, como el Organismo de Calidad de las Universidades Australianas, el Instituto Danés de Evaluación, el Consejo Alemán de Acreditación y la Agencia de GC (Reino Unido). En el diseño de estas agencias, se han hecho serios esfuerzos para garantizar que reflejen el interés público más amplio, al estructurarlas, en la medida de lo posible, para que sean independientes tanto de las universidades como del gobierno. Pero debido a que a estas agencias se les otorga autoridad pública para diseñar, conducir y supervisar los procesos externos requeridos de GC, son esencialmente reguladores gubernamentales que generan sustanciales costos directos importantes para el erario público, así como costos indirectos para el sector universitario.

Estados Unidos fue el primer país en desarrollar un sistema de reconocimiento de calidad de las AGC a nivel nacional. En 1998, el Consejo para la ES (CHEA), la organización de acreditación estadounidense, anunció sus estándares para el reconocimiento de los acreditadores estadounidenses (CHEA 2006). Alemania también desarrolló un esquema de reconocimiento en una etapa temprana, esencialmente debido a su sistema de acreditación descentralizado. Las agencias alemanas de GC deben estar acreditadas por el Consejo de Acreditación de la Fundación para la Acreditación de Programas de Estudio, que actúa como el órgano central de toma de decisiones de la fundación para definir los requisitos básicos del proceso y se encarga de que cualquier acreditación se lleve a cabo sobre la base de criterios confiables, transparentes y reconocidos internacionalmente. El sistema de reconocimiento internacional para las AGC se inició en Europa con el propósito de la integración regional en la ES. En 2005, la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la ES (ENQA) declaró que sus requisitos para una membresía completa implicarían alcanzar la parte III de las Normas y Directrices para el aseguramiento de la calidad en la ES del Área Europea.

Por lo general, los propios organismos adoptan varios enfoques internos de GC, como la recopilación de testimonios de las instituciones examinadas mediante encuestas de satisfacción y la celebración de reuniones, seminarios y congresos formales o informales con las partes interesadas. Recientemente, algunas agencias han organizado grupos de discusión focalizados y han realizado meta-evaluaciones para reunir información relevante para su propia revisión. Estas diferentes herramientas para garantizar la calidad interna pueden tener sus ventajas y sus inconvenientes. Las encuestas anónimas, por ejemplo, tienden a ser positivas y no permiten una mayor interacción con los encuestados.

Además, es probable que las nuevas ideas que surjan no provengan de la institución que se está evaluando. Por el contrario, los grupos de discusión focalizados parecen ser una forma más rápida y eficiente de recabar opiniones. Sin embargo, su limitado número de participantes hace que sea difícil determinar si toda la información que producen es precisa e imparcial. En respuesta a ello, las AGC han comenzado a adoptar múltiples métodos para obtener información desde las perspectivas macro y micro.

El aseguramiento interno de la calidad es un elemento importante para el aseguramiento de la calidad de las AGC. Sin embargo, un estudio de la Asociación Europea para la GC en la ES (ENQA) que revisa los informes de autoevaluación de 34 agencias europeas de GC encontró que solo el 65 por ciento de las agencias cumplen con los estándares de rendición de cuentas. Concluyó que la implementación del mecanismo interno de GC está todavía en fase de desarrollo. Pero su llegada ya ha traído consigo varios impactos en las AGC, como el conocimiento interno de la propia organización, la creación de una metodología para controles internos y la conciencia de las debilidades y fortalezas de una organización (Costes *et al.*, 2010).

Las revisiones externas consisten en un proceso que utiliza personas externas al programa o institución para evaluar la calidad o los estándares. En otras palabras, una revisión externa de calidad realizada por un tercero, que podría ser un gobierno, un organismo de reconocimiento o una red internacional, tiene por objetivo reconocer la calidad de las actividades de la agencia. Hoy en día, el cambio de la mejora interna hacia la responsabilidad externa parece prevalecer entre las AGC. De hecho, varias AGC comenzaron a principios de la década de 1990 a examinarse a sí mismas a través de mecanismos de revisión externos, como la Middle States Association of Schools and Colleges en Estados Unidos, el Higher Education Quality Council en Reino Unido, el University Grants Committee en Hong Kong, el Akkreditierungsrat en Alemania, y el North-Central Association of Schools and Colleges en EE. UU. Las principales razones para la revisión externa incluyen la necesidad de renovar el estatuto de su reconocimiento público, ayudar en el desarrollo de los planes y actividades futuras de la agencia y demostrar que cumple con las expectativas de las partes interesadas.

Las redes de GC han comenzado a revisar las AGC externamente a través de un conjunto de criterios con la finalidad de otorgar o mantener la membresía. La Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la ES (ENQA) es la primera organización en revisar externamente el estado de todos sus miembros, incluidos sus procedimientos de GC para la ES, el estatuto oficial, las actividades, los recursos, la declaración de misión, la independencia, los criterios y el proceso, y sus mecanismos de rendición de cuentas. Hace hincapié en que esta revisión externa debe ser objetiva y debe proporcionar evidencia suficiente para determinar si la agencia cumple con los estándares europeos para las agencias externas de GC (ESG) y, por lo tanto, con los requisitos de membresía estipulados por ENQA. En 2009, INQAAHE realizó una revisión de la adhesión de sus miembros a las Directrices de Buenas Prácticas de INQAAHE. A diferencia de la ENQA, la revisión externa es aplicada voluntariamente por sus miembros. Los estándares de revisión incluyen la gobernanza, los recursos, la GC de la agencia, la presentación de reportes de información pública, la relación con las instituciones, los estándares y las revisiones internas para las instituciones, los sistemas de evaluación, decisión y apelaciones, la colaboración con otras AGC y las políticas sobre la ES transfronteriza. Para la revisión, utiliza un panel de expertos internacionales quienes realizan una visita in situ. Se presenta a las agencias revisadas un informe final que indica las áreas específicas en las que se observan las deficiencias para las acciones de seguimiento.

6.3. ¿Evaluar la calidad sin evaluar los resultados de aprendizaje?

Hasta hace muy poco, los sistemas de calidad se habían centrado en insumos y procesos, y con menos frecuencia en productos y resultados. Los sistemas externos de GC en ES al principio se circunscribieron a la medición de insumos; por ejemplo, el nivel de calificación del personal docente y el número de libros en la biblioteca, como forma de medir la calidad de la prestación del servicio. Aunque las mediciones de insumos suelen ser objetivas y de fácil acceso, por sí solas proporcionan poca evidencia de la calidad en la práctica. El hecho de que un miembro del personal docente tenga una maestría o un doctorado podría considerarse importante y tal vez necesario, pero no es suficiente para garantizar su capacidad como docente. La financiación es otro insumo. Podría suponerse que una financiación adecuada es una condición previa para crear un entorno de aprendizaje eficaz. Sin embargo, definir qué nivel de financiación sea el adecuado es a menudo difícil y controvertido y, una vez definido, un financiamiento adecuado no es, en sí mismo, garantía de calidad.

Los procesos, en particular los métodos de enseñanza y evaluación, pueden proporcionar una indicación de la probable eficacia que tiene la experiencia de aprendizaje para los estudiantes. Es por esta razón que son supervisados en muchos sistemas de GC en ES. Por ejemplo, los procedimientos para la calificación externa de las evaluaciones y exámenes escritos pueden tomarse como indicadores de la fiabilidad de los procesos de evaluación y, por lo tanto, de la validez de los resultados y calificaciones otorgados por un determinado programa. Sin embargo, muchos aspectos de la enseñanza y del aprendizaje son difíciles de captar y evaluar de manera binaria o cuantitativa, dificultando la recopilación de datos cuantitativos sobre esos procesos.

En los últimos años, se ha puesto cada vez más énfasis en los productos, tales como las competencias de aprendizaje (Stensaker, 2014). Los resultados como «unidad de análisis» tienen cierto atractivo. Este enfoque transmite la sensación de que el sistema de GC está tratando de captar lo que realmente importa: se centra en lo que el proceso produce y consigue y no se preocupa tanto por los mecanismos del proceso en sí mismos. Las mediciones de los resultados también adoptan formas muy diferentes. Suecia es un ejemplo de un sistema que abandonó por completo las mediciones de los procesos de evaluación y se centra en la calidad de la tesis final de los estudiantes. También se han intentado crear exámenes nacionales de grado, lo que nuevamente apunta hacia la medición directa de los conocimientos y competencias de los estudiantes al final de sus estudios. Las mediciones basadas en los resultados son conceptualmente atractivas, particularmente entre los interesados externos. Sin embargo, todos los intentos parecen fracasar debido a problemas de fiabilidad y validez del instrumento y a las sensibilidades políticas. Las mediciones del valor agregado en ES parecen seguir en la búsqueda del santo grial que al final puede distorsionar o disminuir los estándares académicos en lugar de asegurarlos (D. D. Dill & Beerkens, 2010).

Los productos más directos del proceso educativo son graduados con mayores conocimientos y habilidades (resultados de aprendizaje) adquiridos a través de su educación superior. Aislar el valor agregado específico de la experiencia de ES de un estudiante de otros factores como el contexto social y cultural es intrínsecamente muy difícil. Sin embargo, a nivel internacional, en algunos países se utilizan pruebas estandarizadas para medir las capacidades y competencias de los estudiantes y graduados de ES de manera comparable.

En Estados Unidos, por ejemplo, las pruebas CLA y CLA+ se han desplegado ampliamente para examinar competencias genéricas (CAE, 2018), mientras que, en México, los Exámenes Generales para el Egreso de Licenciatura (Siegel) son utilizadas por muchas instituciones para evaluar a los graduados en áreas disciplinarias específicas (CENEVAL, 2018). En Colombia, todos los estudiantes de ES están obligados a realizar una prueba de competencia general (Saber Pro) para poder graduarse (ICFES, 2018). Aunque los exámenes Saber Pro en Colombia son obligatorios, los resultados obtenidos por los estudiantes no se utilizan directamente para generar puntajes de calidad para las instituciones a las que asistieron. El examen ENADE en Brasil es el único ejemplo de exámenes externos a gran escala que son obligatorios para los estudiantes y a la vez son utilizados directamente en la GC de los programas e instituciones.

Otras medidas relacionadas con el producto o con los resultados no toman en cuenta el aprendizaje de los estudiantes per se, sino más bien cuestiones indirectamente relacionadas con él. El concepto de producto toma entonces en cuenta las tasas de graduación y compleción (por ejemplo, proporción de estudiantes que completan con éxito su curso). En los resultados se incluyen cada vez más factores indicativos de la empleabilidad (por ejemplo, la proporción de graduados que están empleados y en qué tipos de trabajo).

La relación entre las mediciones del producto y los resultados, por un lado, y la calidad de los cursos y programas, por otro, no siempre es sencilla. Si bien puede esperarse que un curso de alta calidad brinde un buen apoyo a los estudiantes de diferentes orígenes para permitirles completar su curso con éxito, una tasa de finalización del 100 % puede ser una indicación de bajos estándares, en lugar de serlo de buena calidad. Si bien es lógico suponer que los cursos de alta calidad preparan bien a los estudiantes para obtener buenos trabajos, los resultados del empleo de graduados dependen de una amplia gama de factores más allá de la calidad del programa educativo. Graduados de un curso prestigioso, pero objetivamente de mala calidad, pueden tener éxito en la obtención de buenos trabajos. Los graduados de cursos de alta calidad pueden tener dificultades para encontrar un trabajo adecuado si la relación entre el contenido de los cursos y los conocimientos y habilidades requeridos en el mercado laboral es débil o las condiciones generales de empleo son difíciles.

7. Las críticas a las agencias de garantía de la calidad

La AGC en ES se ha convertido en un campo regulatorio maduro. Las AGC en ES son elogiadas por su legitimidad, experiencia y compromiso creíble. Al mismo tiempo, es importante tomar consciencia de las debilidades que pueda mostrar el modelo predominante de agencia. En determinadas circunstancias, la agencificación puede conducir a instrumentos de política fragmentados y descoordinados, puede llevar a una aproximación técnica a la GC basada en la experiencia, que esté desligada de la dirección política y puede plantear cuestiones de responsabilidad a los ojos del público. Lo más importante es que las agencias se han convertido en un actor central en la regulación de calidad en ES y, por tanto, en un actor con identidad e intereses estratégicos propios (Verhoest *et al.*, 2004).

La creación de AGC en ES ciertamente ha llevado a una fragmentación importante: ahora es más difícil coordinar las actividades de las agencias independientes donde existen varias. En muchos países existen diferentes instrumentos de evaluación. Las

universidades han tenido que dar entrada a varias visitas in situ, proporcionar datos para múltiples esquemas y organizaciones de evaluación, y suministrar información a diferentes organizaciones. El problema de la fragmentación es quizás más visible en el Reino Unido y se ha abordado explícitamente mediante cambios en las políticas. Se estableció una nueva agencia de GC para combinar todas las herramientas de evaluación, anteriormente bajo dos organizaciones diferentes. Los problemas actuales de fragmentación son abordados por un comité permanente cuya tarea es garantizar la coherencia y ofrecer sugerencias de mejora si es necesario. Por otro lado, es difícil afirmar si los problemas de fragmentación y la sobrecarga de evaluación tienen su origen en la independencia de las agencias. Las tensiones parecen surgir a menudo del hecho de que las universidades enfrentan diferentes demandas de diferentes grupos de partes interesadas: se espera que la garantía externa de calidad garantice estándares mínimos, pero también que funcione como una herramienta de transparencia y, al mismo tiempo, debe ofrecer incentivos para mejorar la calidad interna garantizando la legitimidad política (Beerrens, 2018).

El segundo problema genérico de la agencificación se refiere al debilitamiento del núcleo político: los encargados de formular políticas no pueden dirigir a los organismos independientes tan estrechamente como lo hacen con sus propios departamentos ministeriales. Esto también puede crear problemas de rendición de cuentas. Los encargados de la formulación de políticas pueden tener la impresión de que pierden el control, ya que el público los considera responsables de los problemas pero se supone que no deben interferir en las actividades de las agencias.

En los Países Bajos, un escándalo de calidad planteó preguntas sobre el papel de la agencia autónoma frente al papel de la inspección ministerial. Aunque la agencia no era responsable de los problemas, las acciones y las propuestas dieron la impresión de que el ministerio percibía la necesidad de una fuerza más operativa, dando paso a la creación de su propia inspección de ES. Sin embargo, tampoco esto no estuvo exento de críticas y desafíos.

Por un lado, se ha argumentado que la abundancia de iniciativas de GC, con diferentes procedimientos de evaluación, acreditación y recopilación de datos, puede causar fatiga entre las universidades, ya que estas tienen que informar continuamente sobre las actividades realizadas a organismos externos (Don F Westerheijden, 2007). Por otra parte, también debe notarse la creciente actividad de los reguladores privados globales, como los productores de rankings, liderados por grandes empresas con fines de lucro. Semejantes actores privados contribuyen, en gran medida, a la reputación internacional de las universidades y parece que sus evaluaciones están desplazando cada vez más la relevancia de las agencias nacionales entre aquellas universidades que están más atentas a los mercados globales y regionales.

Un último conjunto de críticas está relacionado con la capacidad de las agencias para promover una mejora efectiva de la calidad de las IES (Woodhouse, 2010) y sus fuentes particulares de legitimidad para introducir nuevos estándares de calidad, por ejemplo su participación en redes internacionales (Paradeise, Reale, Bleiklie, & Ferlie, 2009). Además de esto, el número de actores involucrados actualmente en la gobernanza de las IES ha aumentado considerablemente: junto a los actores anteriormente mencionados, ahora hay autoridades locales y regionales muy involucradas; agencias independientes encargadas de evaluar las actividades universitarias; organismos de financiación centrados principalmente en apoyar la investigación; agencias de ranking que proporcionan continuamente evaluaciones comparativas; y organismos internacionales que coordinan

operaciones a escala regional y global. La autorregulación ha disminuido, en cierta medida, y las agencias y sus propias redes de actores se han convertido en un rasgo común en la mayoría de los sistemas universitarios en general. Por lo tanto, la gobernanza es mucho más compleja, y los instrumentos empleados son más diversos y se han vuelto mucho más sofisticados.

Por último, hay también preocupaciones acerca la fatiga de la evaluación y el aumento de la carga de trabajo que proviene de diferentes mecanismos de aseguramiento de la calidad y de otros instrumentos de rendimiento que se aplican simultáneamente (Don F. Westerheijden *et al.*, 2007). La pérdida de la capacidad de dirección política es un tema interesante. Las agencias son bastante autónomas con respecto a los responsables políticos elegidos, pero tienen un papel importante en la formulación de políticas. Diseñan los procedimientos y el marco para la GC. La independencia política de la agencia hace que la GC sea mucho más un ejercicio técnico, que requiere principalmente conocimientos profesionales. Sin embargo, como ya se ha señalado, el ejercicio de la GC no puede considerarse independientemente de la definición del problema en la ES, que es principalmente una cuestión política. Sin embargo, esto no significa necesariamente un conflicto entre las fuerzas políticas y burocráticas. Esta GC técnica puede ser de hecho útil para ofrecer legitimidad a través procedimientos del tipo sugerido por la corriente de la Nueva Gestión Pública, nuevos procedimientos de gestión pública, incluso si no afecta al núcleo de la calidad (Enders & Westerheijden, 2017).

8. Conclusiones

El análisis comparativo realizado demuestra, en primer lugar, que existen modelos de gobernanza alternativos y que son expresión de la distinta configuración de los sistemas de educación superior, tanto en términos de autonomía institucional como de de intervención estatal. Pero, en segundo lugar, el análisis también ha demostrado que existe una gran convergencia metodológica al mismo tiempo que una coincidencia en las preocupaciones que no son solo políticas, de nuevo, sino también profundamente conceptuales. De hecho, las críticas que reciben las AGC certifican, como se ha mostrado, esta convergencia que sugiere la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio entre autonomía institucional, autoregulación del sector e intervención pública. Esta es la dirección hacia la que apuntan muchos gobiernos. ¿Pero será esta la dirección que aceptarán seguir las AGC? Que el gato tenga un cascabel no significa, necesariamente, que siga siempre nuestros pasos. El gato, se dice, es el animal de compañía más independiente: no acepta propietarios, pero sí el cogobierno del hogar. Tal vez el futuro conlleve, precisamente, la reformulación de las agencias como herramientas de cogobierno de la ES.

9. Referencias

- Alzafari, K., & Ursin, J. (2019). Implementation of quality assurance standards in European higher education: does context matter? *Quality in Higher Education*, 25(1), 58-75. doi:10.1080/13538322.2019.1578069
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

- Beerkens, M. (2016). Quality assurance in the political context: in the midst of different expectations and conflicting goals. *Quality in Higher Education*, 21(3), 231-250. doi:10.1080/13538322.2015.1111004
- Beerkens, M. (2018). Evidence-based policy and higher education quality assurance: progress, pitfalls and promise. *European Journal of Higher Education*, 8(3), 272-287. doi:10.1080/21568235.2018.1475248
- Billing, D. (2004). International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: Commonality or diversity? *Higher Education*, 47(1), 113-137. doi:10.1023/B:HIGH.0000009804.31230.5e
- Blackmur, D. (2010). Does the Emperor Have the Right (or Any) Clothes? The Public Regulation of Higher Education Qualities over the Last Two Decades. *Quality in Higher Education*, 16(1), 67-69. doi:10.1080/13538321003679549
- Brennan, J. (2018). Success factors of quality management in higher education: intended and unintended impacts. *European Journal of Higher Education*, 8(3), 249-257. doi:10.1080/21568235.2018.1474776
- Brown, R. (2013). Mutuality Meets the Market: Analysing Changes in the Control of Quality Assurance in United Kingdom Higher Education 1992-2012. *Higher Education Quarterly*, 67(4), 420-437. doi:10.1111/hequ.12028
- Costes, N., Curvale, B., Kraft, M. G., Llavori, R., Malan, T., & Szanto, T. (2010). *First External Evaluations of Quality Assurance Agencies--Lessons Learned. ENQA Workshop Report 10*: ERIC.
- Dill, D. A. (2011). Governing Quality. In R. King, S. Marginson, & R. Naidoo (Eds.), *Handbook on globalization and higher education* (pp. 438). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dill, D. D., & Beerkens, M. (Eds.). (2010). *Public Policy for Academic Quality: Analyses of Innovative Policy Instruments*. Berlin: Springer.
- Eaton, J. S. (2011). US accreditation: Meeting the challenges of accountability and student achievement. *Evaluation in Higher Education*, 5(1), 1-20.
- Enders, J., & Westerheijden, D. F. (2017). The Dutch way of New Public Management. *Policy and Society*, 33(3), 189-198. doi:10.1016/j.polsoc.2014.07.004
- Ewell, P. (2010). Twenty Years of Quality Assurance in Higher Education: What's Happened and What's Different? *Quality in Higher Education*, 16(2), 173-175. doi:10.1080/13538322.2010.485728
- Fernández Lamarra, N. (2006). La evaluación y la acreditación de la calidad: Situación, tendencias y perspectivas. In UNESCO IESALC (Ed.), *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

- Green, D. (1994). *What Is Quality in Higher Education?* Bristol: SRHE and Open University Press.
- Hopbach, A. (2012). External Quality Assurance Between European Consensus and National Agendas. In A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu, & L. Wilson (Eds.), *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms* (pp. 267-285). Berlin: Springer.
- Jarvis, D. S. (2014). Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education—A critical introduction. *Policy and Society*, 33(3), 155-166.
- Jordana, J., García Juanatey, A., Pérez Durán, I., & Sancho Royo, D. (2018). *An Independence Index of Quality Assurance Agencies in Higher Education: European and Latin American countries compared*. Brussels: EQAF.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., & i Marín, X. F. (2011). The Global Diffusion of Regulatory Agencies. *Comparative Political Studies*, 44(10), 1343-1369. doi:10.1177/0010414011407466
- Juanatey, A. G., Jordana, J., Durán, I. P., & Royo, D. S. (2020). Independence, accountability and responsibilities of quality assurance agencies in higher education: European and Latin American countries compared. *European Journal of Higher Education*, 1-22. doi:10.1080/21568235.2020.1850309
- Læg Reid, P., & Verhoest, K. (2010). Introduction: Reforming Public Sector Organizations. In *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, autonomy and performance* (pp. 1-18). Berlin: Springer.
- Majone, G. (2008). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167. doi:10.1017/s0143814x00003524
- Martin, M., & Stella, A. (2007). *External Quality Assurance in Higher Education: Making Choices. Fundamentals of Educational Planning 85*. Paris: UNESCO IIEP.
- Olsen, J. P. (2007). The Institutional Dynamics of the European University. In *University Dynamics and European Integration* (pp. 25-54).
- Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (Eds.). (2009). *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Berlin: Springer.
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), 271-290.
- Seyfried, M., & Pohlenz, P. (2018). Assessing quality assurance in higher education: quality managers' perceptions of effectiveness. *European Journal of Higher Education*, 8(3), 258-271.
- Shah, M. (2013). The effectiveness of external quality audits: a study of Australian universities. *Quality in Higher Education*, 19(3), 358-375. doi:10.1080/13538322.2013.852300

- Siegel, D. J. (2010). Why Universities Join Cross-Sector Social Partnerships: Theory and Evidence. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement* 14(1), 33-62.
- Stella, A. (2006). Quality Assurance of Cross-border Higher Education. *Quality in Higher Education*, 12(3), 257-276. doi:10.1080/13538320601072859
- Stensaker, B. (2014). European trends in quality assurance: new agendas beyond the search for convergence? In *Quality Assurance in Higher Education* (pp. 135-148): Springer.
- Strah, M. (2020). *Los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica*. Buenos Aires: CONEAU OEI.
- Talbot, C. (2004). The agency idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. In C. Pollitt & C. Talbot (Eds.), *Unbundled government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation* (pp. 19-37). London: Routledge.
- Thune, C. (2006). The Alliance of Accountability and Improvement: the Danish experience. *Quality in Higher Education*, 2(1), 21-32. doi:10.1080/1353832960020103
- UNESCO IESALC. (2020). *La garantía de calidad y los criterios de acreditación en la educación superior. Perspectivas internacionales*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118. doi:10.1002/pad.316
- Westerheijden, D. F. (2007). States and Europe and quality of higher education. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker, & M. J. Rosa (Eds.), *Quality assurance in higher education* (pp. 73-95). Berlin: Springer.
- Westerheijden, D. F., Stensaker, B., & Rosa, M. J. (Eds.). (2007). *Quality Assurance In Higher Education*. Berlin: Springer.
- Woodhouse, D. (2003). Quality improvement through quality audit. *Quality in Higher Education*, 9(2), 133-139.
- Woodhouse, D. (2010). The quality of quality assurance agencies. *Quality in Higher Education*, 10(2), 77-87. doi:10.1080/1353832042000230572
- Woodhouse, D. (2013). Global trends in quality assurance. *Quality Approaches in Higher Education*, 5(1), 3-7.
- Yung-Chi Hou, A., Ince, M., Tsai, S., & Chiang, C. L. (2015). Quality Assurance of quality assurance agencies from an Asian perspective. *Asia Pacific Education Review*, 16(1), 95-106.

7



El Espacio Europeo de Educación Superior y su sello de calidad

The European Higher Education Area and its quality seal

María Matarranz García*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27728

Recibido: **17 de junio de 2020**

Aceptado: **12 de noviembre de 2020**

*MARÍA MATARRANZ GARCÍA: Doctora en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora en la Facultad de Ciencias de la Salud y de la Educación en la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA). Miembro del Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales». Subdirectora de la *Journal of Supranational Policies of Education*. **Datos de contacto:** e-mail: maria.matarranz@udima.es

Resumen

Desde la Declaración de la Sorbona en el año 1999 hasta la actualidad han pasado dos décadas, periodo de tiempo en el que hemos sido testigos de los grandes cambios que se han producido en los sistemas de educación superior en muchos países del mundo, en concreto los países pertenecientes al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Comenzaron siendo cuatro países los que firmaron la Declaración de 1999, hoy son ya cuarenta y ocho los países implicados en el EEES.

En el presente artículo se realiza un recorrido por los hitos que han ido configurando y amasando este Espacio. Abordaremos, en primer lugar, las cuestiones más relevantes tratadas en los distintos encuentros de los ministros de educación superior. Seguidamente, nos detendremos en uno de los indicadores más relevantes del EEES: los sistemas de garantía de calidad que, fruto del Proceso de Bolonia, se han desplegado tanto a nivel supranacional como a nivel nacional. Realizaremos una panorámica de la implantación de la calidad educativa en los países. Finalmente, reflexionaremos sobre el impacto que la perspectiva de la calidad educativa ha tenido en los países del Espacio Europeo de Educación Superior.

Palabras clave: Espacio Europeo de Educación Superior; Política Educativa Supranacional; Política Educativa; Calidad Educativa.

Abstract

Two decades have passed from the Sorbonne Declaration in 1999 to the present day, a period of time in which we have witnessed the great changes that have occurred in higher education systems in many countries of the world, specifically the countries belonging to the European Higher Education Area (EHEA).

Four countries started by signing the 1999 Declaration, today there are already forty-eight countries involved in the EHEA.

In this article, a tour of the milestones that have been shaping and kneading the EHEA is made, addressing the most relevant issues addressed in the different meetings of the ministers of higher education. Next, we will stop at one of the most relevant indicators of the EHEA: the quality assurance systems that, because of the Bologna Process, have been deployed both at the supranational and national levels. We will make an overview of the implementation of educational quality in the countries. Finally, we will reflect on the impact that the perspective of educational quality has had in the countries of the European Higher Education Area.

Keywords: European Higher Education Area; Supranational Policies of Education; Educational Policy; Educational Quality.

1. Introducción

A comienzos del siglo XXI nos encontramos con dos procesos importantes que buscan la armonización en materia educativa de los Estados miembros: el Proceso de Copenhague (2002) y el Proceso de Bolonia (1999), dirigidos a la Formación Profesional y la Educación Superior, respectivamente. Ambos procesos promueven la cooperación y la convergencia a escala europea en los sistemas de enseñanza en educación superior.

Lejos queda ya aquel primer encuentro en Sorbona que inspiró lo que hoy conocemos como el Espacio Europeo de Educación Superior.

«Recientemente, el proceso europeo ha dado pasos de extrema importancia. A pesar de la relevancia que ello tiene, no deberíamos olvidar que al hablar de Europa no solo deberíamos referirnos al euro, los bancos y la economía, sino que también debemos pensar en una Europa de conocimientos. Es deber nuestro el consolidar y desarrollar las dimensiones intelectuales, culturales, sociales y técnicas de nuestro continente. Éstas han sido modeladas, en gran medida, por las universidades, quienes todavía desempeñan un papel imprescindible en su desarrollo». (Sorbona, 1998)

El nacimiento del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) con la declaración de la Sorbona de París el año 1998 dio el pistoletazo de salida a una de las iniciativas más emblemáticas y conocidas de la Unión, cuya finalidad última era hacer de Europa un espacio único para los estudiantes de educación superior, caracterizado por la excelencia en la docencia y en la investigación.

En dicho encuentro en París, los ministros de los Estados miembros decidieron trabajar en la «creación de una zona europea dedicada a la Educación Superior, donde las identidades nacionales y los intereses comunes puedan relacionarse y reforzarse para el beneficio de Europa, de sus estudiantes y en general de sus ciudadanos» (Declaración de la Sorbona, 1998, párrafo 14).

Esta participación que los ministros denominaron zona europea de la educación superior, supondría, para los países integrantes del EEES, una serie de reformas en sus instituciones educativas tanto a nivel estructural como a nivel curricular.

Los países participantes en este primer encuentro y que firmaron dicha declaración fueron Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. Este pacto político prestaba una importancia nunca antes dada a la educación superior en Europa y cambiaría de manera determinante la organización y el funcionamiento de las instituciones de educación universitaria pertenecientes a la zona. Lo veremos detenidamente a continuación.

2. El EEES: Veinte años de cooperación en Educación Superior

2.1. Los comienzos del Espacio Europeo de Educación Superior (1999-2010)

Tras el encuentro en Sorbona (1998), hubo un segundo encuentro en 1999, en el que se firmó la Declaración de Bolonia, en ella los ministros de los países participantes se comprometieron a tratar de armonizar las políticas acerca de sus sistemas de educación universitaria por medio de los siguientes seis elementos (u objetivos) comunes:

- La comprensividad y la comparabilidad entre las titulaciones, esto incluiría el Suplemento al título de educación superior que permitiría la descripción y definición detallada de cada uno de los títulos, facilitando al mismo tiempo el acceso de los egresados al mercado laboral.
- Una estructura de créditos en las titulaciones: la educación universitaria tendría una estructura común de dos niveles, el primer nivel correspondiente a los estudios de primer ciclo será el Grado, el segundo nivel correspondiente a los estudios de segundo ciclo será el Postgrado. El acceso al segundo ciclo o Posgrado solo podrá realizarse una vez se haya superado el primer ciclo o Grado.
- Un Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (*European Credit Transfer and Accumulation System*, ECTS por sus siglas en inglés), que permitiría un sistema de créditos académicos comparable entre distintos países e instituciones de educación superior. Cada uno de los créditos que constituyen las titulaciones define el tiempo total de trabajo del estudiante.
- Promoción de la movilidad de estudiantes y profesores de educación superior.
- Titulaciones conjuntas en las que participen distintas instituciones de Educación Superior y el aseguramiento de la calidad de la educación en los países participantes.
- Promoción de la dimensión europea en la educación superior.

Tras la Declaración de Bolonia en 1999 han sido varios los encuentros entre ministros de educación superior y otros agentes implicados en el proceso de Bolonia, encuentros que han permitido la continuidad de este proyecto hasta la actualidad. Los ministros europeos en funciones en educación superior se reúnen periódicamente para estudiar los avances realizados y establecer direcciones y prioridades del proceso que la educación superior debe seguir.

En el año 2001 su reunión es en Praga, tras la cual se elabora un comunicado que recoge las cuestiones tratadas en ella titulado: «Fomentando el Proceso de Bolonia». En este encuentro los correspondientes ministros de educación superior revisan los objetivos planteados en la Declaración de Bolonia, así como su alcance hasta el momento. Dicha revisión la realizan sobre cada uno de los elementos que componen el EEES ya descritos: la adopción de un sistema fácilmente legible y comparable, la implantación de un sistema basado esencialmente en dos ciclos, el establecimiento de un sistema de créditos, la promoción de la movilidad de estudiantes y profesores, y la promoción de la cooperación europea en la garantía de calidad. Viendo los ministros un alto grado de alcance de dichos objetivos añaden elementos importantes tales como:

- Garantizar la calidad mediante mecanismos de evaluación, acreditación y certificación.
- Fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida (Lifelong Learning).
- Fomentar la calidad de las instituciones y de los estudiantes de Educación Superior, considerando la calidad como la condición básica para la confianza, la relevancia, la movilidad, la compatibilidad y el atractivo del EEES.

- Promocionar el interés por el Área de Educación Superior Europea, de forma que se generen redes de intercambio y colaboración con estudiantes de otros países, así como con otras instituciones de Educación Superior.

Para los ministros «la construcción del Área de Educación Superior Europea es una condición para mejorar el atractivo y la competitividad de las instituciones de Educación Superior en Europa» (Comunicado de Praga, 2001). Resulta determinante la creación de dos grupos de trabajo: el grupo de seguimiento de Bolonia y el grupo preparatorio.

También la European Association for Quality Assurance in Higher Education (en adelante ENQA) comienza a colaborar en el Proceso de Bolonia:

«Los Ministros apelaron a las universidades y a otras instituciones de educación superior, a agencias estatales y a la Red Europea de Garantía de Calidad en la Educación Superior (ENQA), en cooperación con los cuerpos correspondientes de otros países los cuales no son miembros de ENQA, a colaborar en el establecimiento de un marco de trabajo común de referencia y a difundir la mejor práctica» (Declaración de Praga, 2001).

El proyecto del EEES sigue avanzando, los ministros de educación se reúnen en el año 2003 en Berlín, en dicho encuentro se habla de la educación superior como un bien de responsabilidad pública, cuyo objetivo es preservar la riqueza cultural europea. La garantía de calidad en educación superior yace con cada institución en sí misma. El EEES busca la transparencia y la calidad educativa a nivel nacional e institucional. Y se propone seguir trabajando en las siguientes líneas:

- Establecimiento de criterios compartidos en educación superior, así como metodologías compartidas.
- Se determina que para el año 2005 los sistemas de garantía de calidad nacionales deberán incluir:
 - Una definición de las responsabilidades de los cuerpos e instituciones involucradas.
 - Modelos de evaluación de programas e instituciones.
 - Sistemas de acreditación, certificación o procedimientos similares que aseguren la calidad.
 - Participación y cooperación internacional y un incremento en la movilidad especialmente en jóvenes investigadores.
 - La implantación de dos ciclos en los estudios universitarios: grado y postgrado.
 - Elaborar un marco europeo de cualificaciones compatibles y comparables
 - Currículum internacional por medio del sistema de ECTS.
 - Desarrollo de un sistema de becas para estudiantes con pocas o nulas posibilidades económicas, y un acercamiento al estudiante y sus necesidades.

Vemos que en este encuentro de 2003 hay un cambio con respecto a los anteriores, ya no nos encontramos únicamente con declaraciones de intenciones, sino con objetivos

concretos que deben alcanzarse, esto implica a los países miembros y sus instituciones que deben ponerse a trabajar en los cambios establecidos. No son cambios menores los que implican al Espacio Europeo de Educación Superior, sino que son cambios que generarán un nuevo sistema universitario para todos aquellos Estados miembros que formen parte del EEES. También la ENQA adquiere un papel relevante en el proceso de Bolonia, vemos que cada vez es más evidente la preocupación por el aseguramiento de la calidad y junto a ella la presunción de que ENQA está dispuesta y capacitada para asumir el papel de organización líder en el aseguramiento de la calidad educativa europea (ENQA, 2010).

Un nuevo encuentro de ministros de educación en 2005 en Bergen da continuidad al proyecto del EEES. En el año 2005 se observan progresos sustanciales en los aspectos prioritarios definidos en el anterior encuentro: la estructura en ciclos ya se materializa en estudios concretos y los sistemas de garantía de calidad comienzan a tomar forma creando trabajo en red entre países, se ha avanzado en el reconocimiento de títulos y periodos de estudios, así como en la elaboración de los marcos de cualificaciones nacionales compatibles con el marco general de cualificaciones del EEES cuyos descriptores generales estarían basados en resultados del aprendizaje y competencias para cada ciclo. No obstante, también se detectan carencias, fundamentalmente en la participación de estudiantes y en la cooperación internacional. Como desafíos y prioridades a trabajar se determinan las siguientes cuestiones:

- Reforzar la investigación y la innovación, esto implicará que las cualificaciones del nivel doctoral se correspondan con el marco global de las cualificaciones del EEES.
- Poner en marcha marcos de cualificaciones nacionales que sean compatibles con el marco global de cualificaciones del EEES.
- Aplicar mecanismos sistemáticos (estándares y directrices) de garantía de calidad.
- Mejorar la accesibilidad a la educación superior, evitando obstáculos socioeconómicos para el estudio.
- Mejorar la cooperación internacional y ampliar la expedición y reconocimiento de títulos conjuntos, incluido el doctorado.
- Mejorar la oferta de becas y créditos para el incremento de la movilidad de estudiantes e investigadores, así como la oferta de itinerarios flexibles de aprendizaje.

En este mismo encuentro de 2005, se determina que el Espacio Europeo de Educación Superior debe estar establecido para el año 2010 comprometiéndose, los implicados en el Proceso, a coordinar las políticas de los Estados para alentar la consecución de los objetivos del proceso. También para el año 2010 se debe trabajar para favorecer la calidad y la transparencia, así como alcanzar la autonomía necesaria para poner en marcha las reformas acordadas.

En el año 2007 se celebra un nuevo encuentro Ministros de Educación en torno al EEES, esta vez en Londres. El trabajo de este encuentro sigue avanzando en la misma línea que los anteriores encuentros, ya se han producido grandes avances; la misión es entonces garantizar que desde las instituciones de educación superior se asuma:

«La preparación de los estudiantes como ciudadanos activos en una sociedad democrática; la preparación de los estudiantes para su futuro profesional y capacitarles para su desarrollo personal; la creación y conservación de una extensa base de conocimiento avanzado; y el fomento de la investigación y la innovación» (Londres, 2009).

En este encuentro se abordan temas tales como la autonomía institucional, la libertad académica, la importancia de la igualdad de oportunidades, la necesidad de velar por el mantenimiento de instituciones de educación superior fuertes, autónomas, responsables y adecuadamente financiadas. Los ministros de educación consideran que las agencias de garantía de calidad serán determinantes para mejorar la confianza en la educación superior. Las líneas de acción previstas son:

- Continuar promoviendo la movilidad de estudiantes e investigadores. Se considera que existen muchas dificultades burocráticas para la movilidad, en esta línea, se propone superar los obstáculos existentes estableciendo un sistema de becas y prestamos.
- Mejorar la empleabilidad de los egresados
- Intensificar la recogida de datos tanto de la movilidad como de la empleabilidad de los egresados.
- Promover itinerarios flexibles de aprendizaje y seguir trabajando en el reconocimiento de cualificaciones generando una red de trabajo y buenas prácticas que lo apoyen. En este sentido se comprometen a poner en marcha los marcos nacionales de cualificaciones para el año 2010, los cuales tendrán como marco el modelo global del Marco de Cualificaciones del EEES.
- Trabajar desde las Instituciones de educación superior desde un punto de vista del aprendizaje a lo largo de la vida.
- Continuar las líneas de trabajo en materia de calidad educativa. Ya se cuenta con un Registro Europeo de Agencias Certificadoras de Calidad de la Enseñanza Superior lo cual es un gran avance.
- Mejorar la información pública disponible del EEES para dar a conocer de manera global la estrategia llevada a cabo.

Los ministros de educación superior se reúnen nuevamente en el año 2009 en Leuven, Bélgica. Siendo este el último encuentro de la década, los Estados revisan los logros alcanzados y los retos pendientes a los que se deberán hacer frente ya en la nueva década y que se resumen en los diez siguientes elementos clave:

- Dimensión social: se deberá trabajar en la eliminación de las barreras existentes para el acceso a la educación superior. Cada país deberá establecer los mecanismos oportunos para asegurar la equidad en el acceso.
- Aprendizaje a lo largo de la vida: se fomentará en todas las instituciones este nuevo paradigma educativo que implica, en cualquier caso, facilitar al estudiante vías flexibles de aprendizaje en las que tendrán un peso determinante el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

- **Empleabilidad:** la enseñanza superior deberá preparar adecuadamente a los egresados para la vida laboral. Tiene que trabajarse, por tanto, en las relaciones entre las universidades, empleadores y el gobierno, a fin de que las instituciones de educación superior puedan hacer frente a las necesidades formativas de sus estudiantes.
- **Enseñanza centrada en el estudiante:** el hecho de poner en el centro del proceso de aprendizaje al propio estudiante requiere de reformas curriculares y de nuevos enfoques de enseñanza. En este punto debe prestarse atención al aseguramiento de la calidad educativa.
- **Investigación e innovación:** sería deseable que el número de personas con competencias investigadoras aumentara para la próxima década. Conviene, por tanto, trabajar en el reclamo de la investigación y la innovación.
- **Cooperación internacional:** bajo la creencia de que «el atractivo y la apertura de la educación superior europea se destacará mediante acciones europeas conjuntas» una acción clave será seguir trabajando en la cooperación educativa intergubernamental.
- **Movilidad:** la movilidad es el sello distintivo del Espacio Europeo de Educación Superior, por este motivo, y por todos los elementos positivos asociados a la movilidad, se insta a los países participantes a aumentar la movilidad (tanto de docentes como de estudiantes) y asegurar una alta calidad de la misma. Para 2020 al menos un 20 % de los graduados europeos deberán haber tenido un periodo de estudio en el extranjero.
- **Recogida de datos:** la recogida de datos permitirá conocer la evolución y realizar la supervisión de los progresos realizados.
- **Mecanismos de transparencia:** la transparencia del EEES está vinculada a los sistemas de garantía de calidad, estos son una prioridad en los países e instituciones implicados.
- **Financiamiento de la educación superior:** la financiación pública garantizará el acceso a los sistemas de educación superior, se anima a los Estados a que busquen nuevas fuentes de financiación.

Desde la Declaración de la Sorbona hasta la Conferencia de ministros de educación superior de 2009 en Leuven se han descrito siete encuentros, como decíamos al comienzo todos ellos determinantes para la puesta en marcha del EEES. En esta primera década se han dado los primeros pasos, se han sentado las bases, se han creado grupos de trabajo, se han realizado informes y se ha instado a los países participantes a que pongan en marcha en sus instituciones el EEES.

El año 2010 era el plazo que los ministros habían dado a los países para hacer los cambios establecidos. A continuación, abordaremos las cuestiones más relevantes del EEES para la segunda década del milenio.

2.2. El afianzamiento del Espacio Europeo de Educación Superior (2010-2020)

El primer encuentro de ministros de esta década se produce el mismo año 2010 en Budapest. En él se subrayan los logros alcanzados hasta el momento, tales como la cooperación europea entre organismos e instituciones; la comparabilidad entre los sistemas

de educación superior que favorecen la movilidad; la creación de las agencias de calidad europeas y el aumento de la transferencia, transparencia y reconocimiento de créditos. Pero también se hace eco, por vez primera, de las quejas surgidas en algunos países derivadas de la puesta en marcha del mismo proceso, a las que se debe atender y dar respuesta: «reconocemos y escucharemos las voces críticas surgidas entre el personal y los estudiantes» (Budapest, 2010).

La década comienza con dificultades en la implantación de los cambios, pero de esta primera reunión ministerial podemos rescatar el llamamiento, que se lanza a los países involucrados, a seguir trabajando por el buen funcionamiento del EEES. El impulso del proceso de Bolonia sigue adelante, y se solicita al Grupo de Seguimiento de Bolonia que proponga medidas que contribuyan a la correcta implantación tanto de los principios como de las líneas de acción acordadas para el EEES en los sistemas nacionales de educación superior y en sus instituciones. Algunas de las propuestas son: desarrollar métodos de trabajo complementarios que apoyen la puesta en marcha del proceso, realizar visitas de estudio u otro tipo de actividades que fomenten el intercambio de información.

En el año 2012, los ministros de Educación Superior se encuentran en Bucarest en el marco del EEES, la crisis económica que atraviesa Europa en estos momentos comienza a tener repercusiones también en la educación superior «la crisis está afectando la disponibilidad de fondos adecuados y haciendo que las perspectivas laborales de los graduados sean más inciertas» (2012, p.1). Sin embargo, existe también la convicción de que la solución a estos problemas económicos está (en parte) vinculada a la educación. Siendo este el contexto, en el comunicado de Bucarest se recoge la preocupación por asegurar el mayor financiamiento público para la educación superior, por mejorar la empleabilidad de los egresados, reducir el desempleo juvenil y por consolidar los avances logrados hasta el momento: los sistemas de garantía de calidad, el sistema de créditos, las convalidaciones, el suplemento europeo al título, la estructura de tres ciclos, el aprendizaje centrado en el estudiante y los sistemas de movilidad.

Para el periodo 2012-2015 pondrán especial atención en establecer la implementación integral del Plan Bolonia en todas las instituciones, centrándose en:

- Asegurar la finalización de los estudiantes, así como la incorporación de métodos de enseñanza innovadores que tengan los resultados de aprendizaje como meta del proceso educativo y que estos, a su vez, estén vinculados con los créditos de estudio. De la mano de esta cuestión encontramos la mejora de los marcos de cualificaciones y la empleabilidad de los egresados
- Seguir trabajando en los sistemas de garantía de calidad nacionales a través de las agencias creadas para tal fin.
- Asegurar un vínculo más estrecho con la investigación, ofreciendo una variedad de programas de doctorado.

Tres años después, los ministros reunidos en Yereván (Armenia) en el año 2015 se congratulan de reconocer que el EEES es ya una realidad en cuarenta y siete países con diferentes tradiciones (políticas, culturales y académicas) que han cooperado sobre la base del diálogo y han alcanzado objetivos compartidos por medio de compromisos comunes:

«Para el año 2020 estamos decididos a lograr un EEES en el que nuestros objetivos comunes se apliquen en todos los países miembros para garantizar la confianza mutua en los sistemas de educación superior, donde el reconocimiento automático de las calificaciones se ha convertido en una realidad para que los estudiantes y graduados puedan moverse fácilmente a través de él; donde la educación superior está contribuyendo eficazmente a la construcción de sociedades inclusivas, fundadas en los valores democráticos y los derechos humanos; y donde las oportunidades educativas proporcionan las competencias y aptitudes necesarias para la ciudadanía europea, la innovación y el empleo» (Consejo de Ministros de Educación Superior, 2015).

En este encuentro en Yereván son cuatro las metas que se plantean alcanzar:

- Seguir mejorando la calidad y la relevancia del aprendizaje y de la enseñanza.
- Fomentar la empleabilidad de los egresados a lo largo de toda su vida laboral, no solo al terminar los estudios.
- Hacer que los sistemas de educación superior sean cada vez más inclusivos dada la diversidad creciente de los países.
- La implementación completa y coherente de las reformas acordadas a nivel nacional, así como el compromiso de los agentes políticos implicados en ello.

El encuentro de ministros más reciente tuvo lugar en 2018 en París, en este último encuentro se revisa nuevamente el progreso del proceso de Bolonia en los países, observando una implementación desigual tanto entre áreas de política como entre países. Se insiste, en consecuencia, en la importancia del aseguramiento de la calidad, el documento «Estándares y directrices para el aseguramiento de la calidad en el EEES», se recuerda, está a disposición de los países para orientar las reformas. En esta línea de la calidad se da la bienvenida a DEQUAR¹, una base de datos de informes externos de garantía de calidad para todos los países del EEES, que facilitará la comparabilidad, reconocimiento, movilidad, intercambio y transparencia.

Coinciden en centrarse, para el periodo de tiempo 2018-2020, en tres compromisos clave: (1) completar la implantación del sistema de tres ciclos compatible con los ECTS y las cualificaciones del EEES,(2) el cumplimiento del Convenio sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Región Europea² y (3) cumplir lo indicado en el documento Normas y Directrices para la Garantía de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (ESG, 2015). También, para este periodo de tiempo se seguirá trabajando en la cooperación y la movilidad, en mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje incidiendo (como ya se hizo anteriormente) en el aprendizaje permanente y en la innovación educativa. Se mejorarán las sinergias en el triángulo investigación - educación - innovación. Se trabajará en hacer un mejor uso de la educación digital (cuestión en la que se desea hacer una mayor profundización). Otra cuestión de enorme importancia, y de la que se ha hablado poco a lo largo del proceso de Bolonia es la formación del profesorado, en esta reunión los ministros la abordan en

1 DEQAR es la base de datos de resultados externos de garantía de calidad, cuyo objetivo es apoyar la transparencia de la calidad de la educación superior europea y su gestión. DEQAR fue seleccionado para la cofinanciación de la UE por el programa Erasmus + de la Unión Europea.

2 Es el principal texto jurídico internacional que tiene por objeto el justo reconocimiento de las cualificaciones en educación superior. Fue elaborado en 1997 por el Consejo de Europa y la UNESCO.

los siguientes términos: «promoveremos y apoyaremos iniciativas institucionales, nacionales y europeas para la formación pedagógica y desarrollo profesional continuo de los docentes de educación superior y exploraremos formas para un mejor reconocimiento de la innovación y de la calidad en su carrera» (París, 2018, p. 4).

Los representantes ministeriales de los países participantes en el EEES quedaron emplazados para un nuevo encuentro en Italia para el año 2020, dicho encuentro de ministros no ha llegado a producirse todavía debido a la situación de pandemia mundial producida por el COVID-19. Sin embargo, a pesar de la suspensión del encuentro, se sigue trabajando en el EEES, ya en París (2018) se «miró» más allá de 2020 y se planteó un EEES más ambicioso, predispuesto a una mayor cooperación interdisciplinaria y transfronteriza, con la mano tendida para crear lazos con el Área Europea de Investigación y el Comité de Innovación (ERAC), con el Espacio Europeo de Investigación (EEI), con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. «Reconocemos que se requiere un mayor esfuerzo para fortalecer la dimensión social de la educación superior» (2018, p. 4).

En el proceso de Bolonia, como hemos visto, el modelo del EEES es hoy un modelo de cooperación intergubernamental estructurado, un modelo de diálogo y de trabajo en red. Se apostó por la mejora de la educación y, en la actualidad, vemos que el proceso de Bolonia ha dado frutos.

2.3. La calidad como elemento clave en el EEES

Resulta interesante, una vez realizada la revisión histórica del proceso, hacer un pequeño análisis de los documentos con que se ha trabajado, así a modo de análisis cuantitativo hemos querido hacer un conteo de las palabras más repetidas en las comunicaciones y declaraciones emitidas en los diferentes encuentros de ministros de educación superior. Se ha utilizado para ello el programa de análisis Atlas.ti que, mediante el examinador de palabras, nos ha permitido reconocer las palabras más repetidas a lo largo de estos 20 años de reuniones ministeriales. El programa permite eliminar elementos lingüísticos sin valor referencial tales como preposiciones, artículos, etc., también permite filtrar palabras que no se desean considerar en el análisis.

Reconocer las palabras más repetidas, como podemos observar en la figura 1, puede aportar valor, dado que, la importancia de las palabras es innegable en cualquier disciplina vinculada a las ciencias sociales, y cabe deducir que el número de veces que aparezcan ciertas palabras es proporcional a su importancia dentro del proceso. (Hernández, 2015). En este mismo sentido Colella y Díaz-Salazar (2014) afirman que es a partir de los sintagmas desde donde le damos sentido al discurso. A la luz de la Figura 1 podemos ver que determinadas palabras se repiten con frecuencia en los comunicados ministeriales del Proceso de Bolonia, mostrando así la importancia de determinados aspectos. Resulta previsible encontrar repetidas palabras tales como: superior, Europa, Bolonia, educación, área, EEES o instituciones, que por razones evidentes han aparecido en los textos más de 150 veces en casi todos los casos. Otros términos que han aparecido frecuentemente y que merece la pena destacar han sido (por orden): estudiante/s (154), aprendizaje (150), calidad (138), desarrollo (126), reconocimiento (119) y cualificación/es (106), tal y como se muestra en la Figura 1.

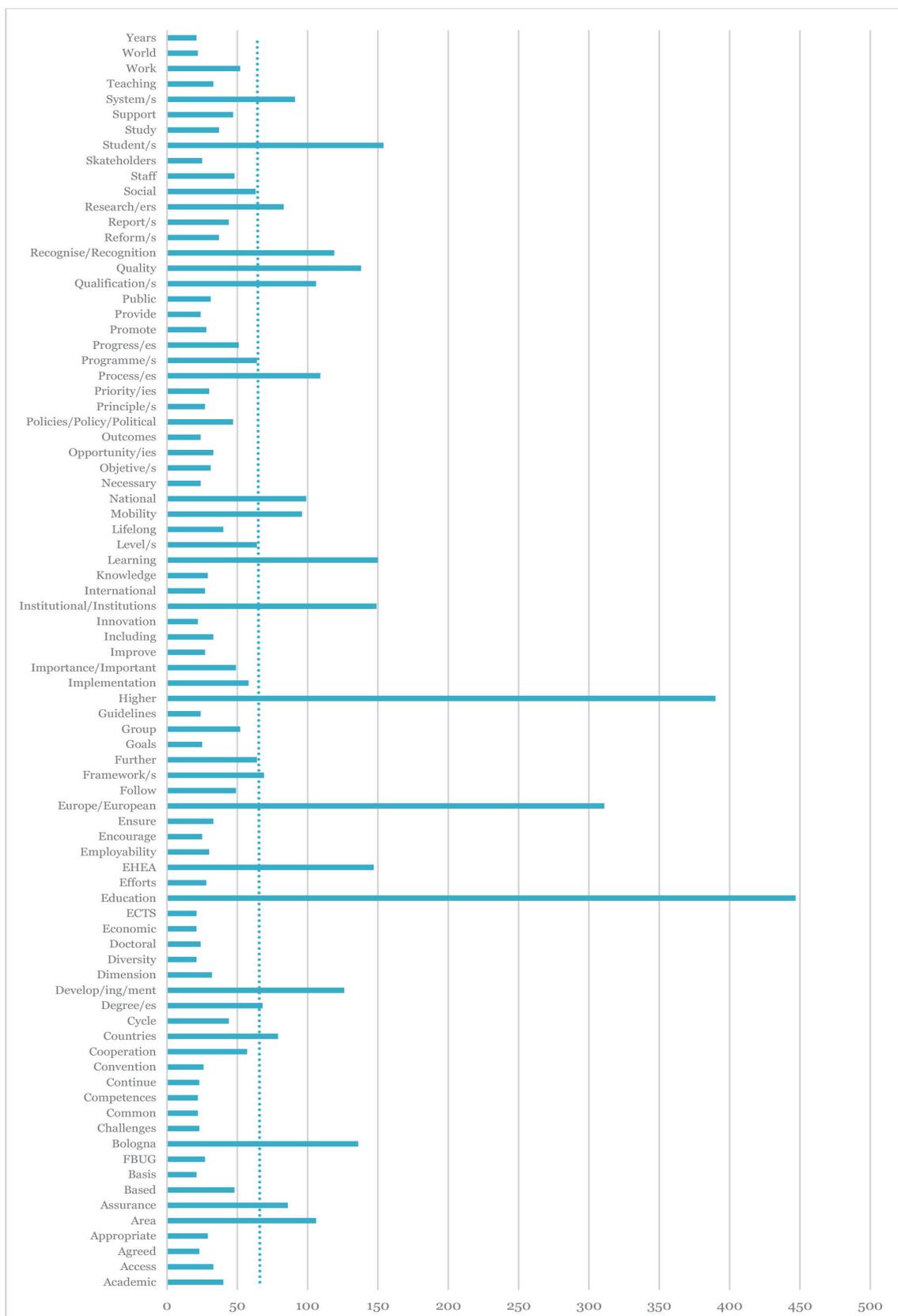


Figura 1. Palabras más repetidas en los documentos del Proceso de Bolonia.

Fuente: Elaboración propia.

«Resulta también lógico encontrar entre estas los términos «estudiante/s» pues son ellas y ellos quienes vivirán las transformaciones derivadas del Proceso, o «aprendizaje» dado que, claramente, la tendencia impactará en los procesos de aprendizaje de los estudiantes incorporando ahora los denominados «resultados de aprendizaje» que serán un componente esencial en los procesos de enseñanza-aprendizaje, contribuyendo todo ello a un cambio de paradigma a favor de la enseñanza y el aprendizaje centrados en el estudiante» (ESG, 2015).

El término «calidad», por su parte, se suma a esta lista de palabras más repetidas en las declaraciones y comunicaciones ministeriales. Lo cual es reflejo de la preocupación por las cuestiones de calidad en las instituciones de educación superior de los países de EEES. En todos los encuentros ministeriales aparece tanto de manera directa como de manera indirecta la cuestión de la calidad dado que «la aspiración de mejorar la calidad de la oferta de la educación terciaria en todo el Espacio Europeo de Educación Superior es un elemento clave dentro del Proceso de Bolonia» (Comisión Europea, 2015, p. 89). La calidad educativa es una cuestión que ha suscitado un gran interés en el ámbito académico por ser un tema de enorme complejidad, de gran calado y que genera controversias sobre su sentido, su medición y su implantación. Numerosos autores han tratado de dilucidar su concepto y su alcance, concluyendo que se trata casi de una cuestión política-filosófica en la que se pueden identificar diversas concepciones (Egido y Haug, 2006; Cascante, 2009; Muñoz-Repiso y Murillo, 2010; López Aguado, 2018; Álvarez-López y Matarranz, 2020).

En el documento denominado *Criterios y directrices para el aseguramiento de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (ESG)* elaborado en 2015; presentada conjuntamente por los siete grupos de interés que conforman el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES): EUA, EURASHE, ESU, ENQA, Business Europe, Education International y EQAR; y aprobado por la conferencia de ministros se plantea la calidad en los siguientes términos:

«La educación superior tiene múltiples finalidades, que incluyen preparar a los estudiantes para una ciudadanía activa, para sus futuras profesiones (por ejemplo, contribuyendo a su empleabilidad), ayudar en su desarrollo personal, crear una amplia base de conocimientos avanzados y fomentar la investigación y la innovación. Por lo tanto, los grupos de interés, que pueden dar prioridad a los diferentes objetivos, pueden ver la calidad de la educación superior de manera diferente y, por consiguiente, el aseguramiento de la calidad debe tener en cuenta los distintos puntos de vista. La calidad, aunque no es fácil de definir, es principalmente el resultado de la interacción entre profesores, estudiantes y el entorno de aprendizaje institucional. El aseguramiento de la calidad debe garantizar un entorno de aprendizaje en el que el contenido de los programas, las oportunidades de aprendizaje y los recursos se ajusten a sus fines». (2015, pp.8-9)

Como vemos, la calidad en el EEES se plantea como un elemento de responsabilidad y de mejora para la educación superior, es decir, para dar confianza a docentes, estudiantes y personal sobre la formación que ofrecen las instituciones y para realizar seguimientos y acciones de mejora que optimicen los procesos formativos.

3. La calidad como el sello inequívoco del EEES

Una vez realizado el recorrido por los hitos más relevantes del proceso de Bolonia, podemos dar un paso más y reconocer que uno de los elementos más significativos en el EEES es la puesta en marcha de mecanismos para garantizar la calidad en la educación superior de los países participantes. Tal y como veíamos en el anterior epígrafe, la calidad ha sido uno de los elementos más repetidos en las reuniones ministeriales, muestra de la importancia tan decisiva que tiene en el EEES. Han pasado veinte años desde el primer encuentro que originó el proceso de Bolonia y, desde entonces, el discurso de la calidad educativa ha tomado mucha fuerza, en esta línea Fernández-González y Monarca (2018) subrayan la centralidad de la calidad en los discursos de política educativa; también Colella y Díaz-Salazar (2014) coinciden en que «el discurso de la calidad domina el exceso de sentido que supone la discursividad de lo educativo, convirtiéndose esa fijación parcial del sentido en el modo legítimo -y normativo- del ser-educación en la actualidad» (p.299). La calidad educativa se ha convertido en el centro de atención de las políticas educativas, no solo en el contexto del EEES sino como tendencia a nivel global, de hecho, el objetivo 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en «garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidad de aprendizaje permanente para todos» (UNESCO, 2015, p. 5)

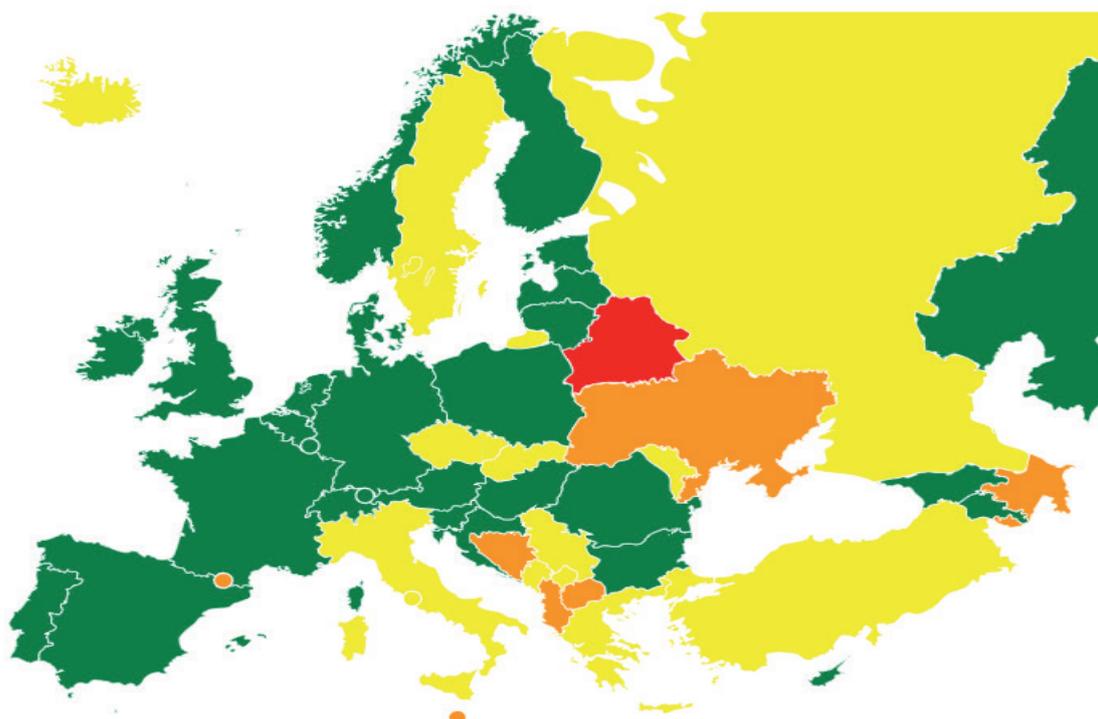
Los mecanismos de calidad que se han puesto en marcha en el EEES han sido varios y de gran impacto en las instituciones universitarias, en esta misma línea la agencia de calidad ANECA (2018) afirma que:

«las políticas, los instrumentos y los procesos que, en relación a la garantía de la calidad universitaria, ponen en funcionamiento los gobiernos, las universidades y las agencias de evaluación, están al servicio de los objetivos dados a la educación universitaria en marcos generales como los propuestos desde foros como el Espacio Europeo de Educación Superior -EEES-» (p. 7)

El siguiente mapa de la Figura 2 ilustra la implementación, por parte de los países, del compromiso clave en el aseguramiento externo de la calidad en todo el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Todas las instituciones de educación superior están sujetas a una garantía externa de calidad que se regula por medio de agencias que han demostrado con éxito el cumplimiento de las Normas y Directrices para la Garantía de Calidad³ en el EEES mediante el registro en EQAR⁴

3 Normas y Directrices para la Garantía de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area; ESG por sus siglas en inglés)

4 El Registro Europeo de Garantía de Calidad para la Educación Superior (EQAR) es el registro oficial de agencias de garantía de calidad del Espacio Europeo de Educación Superior que cumplen sustancialmente con el ESG. Puede accederse a la base de datos a través de su página web: <https://www.eqar.eu/>. Todas las agencias oficiales de los países pertenecientes al EEES, por tanto, deben estar registradas en EQAR.



- Tiene un sistema de garantía de calidad funcional en todo el país, las instituciones de educación superior están sujetas a una garantía externa de calidad por parte de agencias registradas en EQAR.
- Tiene un sistema de garantía de calidad funcional en todo el país, pero solo algunas instituciones de educación superior están sujetas a una garantía externa de calidad por parte de agencias registradas en EQAR.
- Tiene un sistema de garantía de calidad funcional en todo el país, pero todavía no está alineado con el ESG.
- No tiene implantado ningún sistema de garantía de calidad funcional.

Figura 2. Países del Espacio Europeo de Educación Superior
Fuente: EQAR (2020)

Cada uno de los países participantes en el EEES ha puesto en funcionamiento sistemas de garantía de calidad, siguiendo así la pauta por procurar la mejora de la calidad entre las prioridades que se destacan en los comunicados de ministros de educación superior. Pero, dentro de estas acciones de aseguramiento de calidad hay todavía cierta capacidad de decisión por parte de las instituciones de educación superior del EEES. Tal y como podemos ver en la Tabla 1 cada uno de los países del EEES tiene sus propias preferencias con respecto al aseguramiento de la calidad.

Tabla 1.
Acreditaciones y agencias oficiales en los países del EEES

PAÍS	ALINEAMIENTO CON EL ESG	AGENCIAS OFICIALES	INSTITUCIONES CON INFORMES	TIPO		ALCANCE	
				OBLIGATORIA	VOLUNTARIA	INSTITUCIONES	PROGRAMAS
Armenia	■	7	13	•		•	• ⁵
Austria	■	14	24	•		• ⁶	• ⁷
Bélgica	■	9	38	•		• ⁸	•
Bulgaria	■	5	2	•		•	•
Croacia	■	4	119	•		•	•
Chipre	■	6	4	•		•	•
Dinamarca	■	5	28	•		•	•
Estonia	■	5	21	•		•	•
Finlandia	■	4	43	•		• ⁹	
Francia	■	11	274	•		•	
Georgia	■	3	38	•		•	• ¹⁰
Alemania	■	17	369	•		•	•
Hungría	■	7	4	•		•	•
Irlanda	■	9	2		◇ ¹¹	◇	◇
Kazajistán	■	12	65	•		•	•
Letonia	■	3	1	•		•	
Liechtenstein	■	4	1	•		•	•
Lituania	■	7	2	•		•	•
Luxemburgo	■	7	1	• ¹²		•	•
Países Bajos	■	11	6	•		•	•
Noruega	■	5	3	•		• ¹³	• ¹⁴
Polonia	■	7	316	•			•
Portugal	■	8	94	•		•	•
Rumania	■	8	91	•		•	•
Eslovenia	■	12	51	•		•	•
España	■	15	654	•		•	•
Suiza	■	12	13	•		•	• ¹⁵
Reino Unido	■	6	14				
República Checa	■	9	5	•		•	
Grecia	■	3	3	• ¹⁶			
Santa Sede	■	-	-				
Islandia	■	1	11				
Italia	■	6	2	•		•	•
Kosovo	■	4	3				
Moldavia	■	4	14	•		•	•
Montenegro	■	1	9	•		•	•
Rusia	■	14	38	•		•	•
Serbia	■	4	1				
Eslovaquia	■	2	-	•		•	
Suecia	■	6	3				
Turquía	■	6	8	•		•	
Albania	■	3	4	•		•	•
Andorra	■	1	-				
Azerbaiyán	■	2	3	•		•	•
Bosnia y Herzegovina	■	5	3	•		•	•
Malta	■	2	1	•		•	•
Macedonia del Norte	■	2	6				
Ucrania	■	5	2	•			•
Bielorrusia	■	-	-	• ¹⁷			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EQAR (2020)

Tal y como se puede apreciar en la Tabla 1, los mecanismos que más relevancia han tomado en el EEES son, por un lado, la creación de agencias de calidad nacionales e incluso regionales, además de la ya existente ENQA desde el comienzo del proceso de Bolonia, la cual alberga y orienta las acciones de todas las agencias de calidad que posteriormente han ido surgiendo. Por otro lado, la aparición de numerosos procedimientos de evaluación externa por parte de dichas agencias a instituciones de educación superior y a programas educativos de dichas instituciones.

La Tabla 1 refleja el panorama general de los países del EEES y sus respectivas agencias de calidad que realizan evaluaciones externas; en la tabla vemos que la gran mayoría de los países (incluso los que todavía no tienen sus sistemas de calidad alineados completamente ni parcialmente con el ESG) llevan a cabo, de manera obligatoria, evaluaciones externas bien de instituciones, bien de programas educativos, siendo en muchos de los casos, imprescindible la obtención de un informe de evaluación favorable para el funcionamiento de las instituciones o el desarrollo e implantación de los programas educativos. Y que en muy pocos casos las evaluaciones externas son opcionales y elegidas de manera voluntaria por las instituciones. En concreto, son treinta y tres los países que tienen implantados sistemas de evaluación externa para las instituciones educativas de manera obligatoria y treinta y uno los que tienen la evaluación obligatoria para los programas educativos; por su parte y en contra de la tendencia, son solo tres países los que proponen estas evaluaciones externas como opcionales tanto para instituciones como para programas.

5 Solo es obligatoria en programas académicos médicos.

6 Solo es obligatoria en instituciones públicas y en ciencias aplicadas.

7 Solo es obligatoria en programas de ciencias aplicadas y en programas de instituciones privadas.

8 La acreditación institucional solo es obligatoria para la comunidad flamenca belga.

9 En Finlandia es considerado como un proceso obligatorio de auditoría.

10 Obligatoria para programas de doctorado y programas que den acceso a profesiones reguladas.

11 En Irlanda los procesos de acreditación son complementarios a los procedimientos de calidad ya existentes en las instituciones.

12 Aunque en Luxemburgo los procesos de acreditación son obligatorios para instituciones y programas, la última palabra sobre los resultados de los informes de acreditación la tiene el ministerio de educación.

13 En Noruega las instituciones tienen la posibilidad de autoacreditarse.

14 Es obligatoria la acreditación del programa cuando la institución a la que pertenece dicho programa no esté acreditada.

15 La acreditación es obligatoria para los programas relativos a profesiones sanitarias, para el resto de los programas académicos es voluntaria.

16 Aunque la acreditación es obligatoria, se puede elegir entre la acreditación de la institución o de los programas.

17 En Bielorrusia la acreditación la da el Estado, no las agencias de calidad.

4. Conclusiones

A continuación, se proponen algunas reflexiones a modo de cierre derivado del recorrido realizado a lo largo del presente trabajo. Comenzábamos revisando la historia del EEES con sus respectivos encuentros ministeriales y los pequeños avances que han permitido la configuración del mismo. Nos hemos adentrado posteriormente en la calidad de la educación desde la perspectiva que se propone en el EEES.

En primer lugar, cabe reconocer que el proceso de Bolonia, y en concreto el *EEES es un proyecto único y ejemplo de cooperación intergubernamental*. El Proceso de Bolonia ha sido, visto en perspectiva, un éxito y ha demostrado que se puede trabajar de manera cooperativa desde el respeto y el diálogo. Se han producido grandes cambios en los sistemas de educación de los países miembros y, aunque evidentemente el EEES tiene todavía margen de mejora, los cambios que ha generado en educación superior pueden considerarse claramente positivos. El trabajo mantenido en el tiempo a través de las reuniones ministeriales, los grupos de trabajo que se han ido creando y todos los agentes implicados en los países miembros han permitido la creación de esos mecanismos transformadores de la educación superior haciendo que el sistema universitario haya cambiado de manera determinante en los últimos años y de manera más significativa en la última década.

El EEES es, también, un claro ejemplo de Política Educativa Supranacional, siendo como hemos visto una política educativa que, nacida en el seno de la Unión Europea como institución, se convierte en tendencia mundial y que modifica las políticas educativas (de educación superior en este caso) de las naciones, generando unas políticas educativas comunes y armonizadas. En este caso, además de traspasar las barreras nacionales, ha traspasado a la propia institución de la Unión Europea, dado que hoy son ya cuarenta y ocho países los que forman parte del EEES, participando plenamente del mismo.

El modelo de calidad que se ha propuesto en el EEES ha tenido un innegable impacto político en los países. La perspectiva de la calidad en el EEES es solo una de las múltiples que existen, ya afirmaba Laclau (1996) que la calidad es un concepto que depende absolutamente de la interpretación que se le quiera dar. En nuestro caso, hemos visto que la calidad educativa ha implicado la creación de criterios comunes para los países, así como la implantación de evaluaciones externas. A la luz del estudio realizado, resulta evidente que la rendición de cuentas ha venido para quedarse y, en este sentido, el modelo de calidad educativa que se ha impuesto por medio de los procedimientos establecidos, parece que está dando frutos positivos y que, en mayor o menor medida, está funcionando adecuadamente en todos los países del EEES. La mayor parte de los países han implantado procesos de acreditación obligatoria tanto en sus instituciones de educación superior como en sus programas educativos oficiales que aseguran la calidad de la educación superior, esta armonización nunca vista es buena muestra del papel determinante que ha tenido la calidad en el Proceso de Bolonia. El creciente número de agencias de calidad y el creciente número de informes de acreditación que se han emitido (evaluando a instituciones y programas educativos) es un claro indicador de que la cultura de la calidad ha impactado fuertemente en los países y en las instituciones de educación superior.

Cabe esperar que en un futuro no muy lejano se extienda la obligatoriedad de las evaluaciones externas a otros elementos y/o agentes que forman parte de la cadena de la educación superior.

Finalmente se propone, como línea de trabajo futuro, la evaluación de los procesos de calidad puestos en marcha hasta el momento, podríamos denominarlo la metaevaluación de los sistemas de garantía de calidad. El fenómeno de la calidad es un fenómeno que ha venido para quedarse, como veíamos anteriormente y, probablemente, necesite todavía recorrer mucho camino para mejorar algunos de sus procedimientos. Junto con los beneficios derivados del sello de calidad del EEES, es importante reconocer también los peligros asociados al excesivo afán del aseguramiento de la calidad, dado que corremos el riesgo de prestar más atención a los procesos de calidad que a la calidad misma, a las evaluaciones externas y sus informes, que a la realidad educativa; a los índices de impacto de las publicaciones, que al contenido de las mismas; a las horas de docencia o a los resultados de las encuestas que al mismo proceso de enseñanza-aprendizaje. No cabe duda, los procesos de aseguramiento de la calidad son una valiosa herramienta que buscan la mejora de la educación superior, pero es necesario que revisemos periódicamente esos modelos de calidad, que recordemos que la educación está en el centro de todos estos procesos y que por tanto los mecanismos y las herramientas de calidad deben estar siempre al servicio de la educación.

5. Referencias

- Álvarez-López, G.; Matarranz, M. (2020). Calidad y evaluación como tendencias globales en política educativa: estudio comparado de agencias nacionales de evaluación en educación obligatoria en Europa. *Revista Complutense de Educación*, 31(1), 85-93
- ANECA. (2018). Informe sobre el estado de la evaluación externa de la calidad de las universidades españolas. Madrid: ANECA.
- Bucharest Communiqué 26th and 27th of april 2012. *Making the most of our potential: Consolidating the European Higher Education Area*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-bucharest-2012>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Cascante Fernández, C. (2009). ¿Refundar Bolonia? Un análisis político de los discursos sobre el proceso de creación del Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista Española de Educación Comparada*, 15, pp. 131-161.
- Colella, L. y Díaz-Salazar, R. (2014). El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico. *Educ. Educ.*, 18(2), 287-303. DOI: 10.5294/edu.2015.18.2.6
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice. (2015). El Espacio Europeo de Educación Superior en 2015: Informe sobre la implantación del Proceso de Bolonia. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de septiembre de 2011, Apoyar el crecimiento y el empleo – una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa. COM (2011) 567 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 20th september 2011, Supporting growth and Jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems. COM (2011) 1063 final.

- Council recommendation on a Quality Framework for Traineeships. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/141424.pdf. Fecha de acceso: 6 de noviembre de 2020
- Comunicado de la Conferencia de Ministros responsables de la Educación Superior, mantenida en Berlín el 19 de septiembre del 2003. *Comunicado de Berlín, 2003. Educación Superior Europea*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-berlin-2003>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior. Bergen, 19-20 de mayo de 2005. *El Espacio Europeo de Educación Superior-Alcanzando las metas*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-bergen-2005>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Comunicado de Londres, de 18 de mayo de 2007. *Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-london-2007>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de educación superior, Leuven / Louvain-la-Neuve, 28 y 29 de abril de 2009. *Comunicado de Lovaina, 2009. El proceso de Bolonia 2020- El Espacio Europeo de Educación Superior en la nueva década*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-Leuven-Louvain-la-Neuve-2009>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Convenio sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Región Europea (1997). Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13522&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Fecha de acceso: 12 de junio de 2020.
- Declaración conjunta de los ministros europeos de educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999. El Espacio Europeo de la Enseñanza Superior. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-bologna-1999>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Declaración del encuentro de los Ministros Europeos en funciones de la Educación Superior en Praga, de 19 de mayo de 2001. *Declaración de Praga, 2001. Hacia el Área de la Educación Superior Europea*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-prague-2001>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Declaración de Budapest-Viena de 12 de marzo de 2010. *Declaración de Budapest, 2010. Sobre el Espacio Europeo de Educación Superior*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-budapest-vienna-2010>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Egido Gálvez, I. y Haug, G. (2006). La acreditación como mecanismo de garantía de la calidad: tendencias en el Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista Española de Educación Comparada*, 12, pp. 81-112.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018). *Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español*. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 12-44). Madrid: Dykinson.

- Hernández, C. (2015). Nuevos recursos para la investigación cualitativa: Software gratuito y herramientas colaborativas. *Opción*, vol. 31, núm. 5, 453-471
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- López Aguado, M. (2018). La evaluación de la calidad de títulos universitarios. Dificultades percibidas por los responsables de los sistemas de garantía de calidad. *Educación XXI*, 21(1), pp. 263-284.
- Ministros Europeos. (1998). Declaración de la Sorbona. Declaración conjunta para la armonización del diseño del sistema de educación superior europeo. París.
- Muñoz-Repiso, M. y Murillo, F.J. (2010). Un balance provisional sobre la calidad en educación: eficacia escolar y mejora de la escuela. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(2), pp. 177-186.
- Paris Communiqué, 25th of may 2018. *Conférence ministérielle européenne pour l'enseignement supérieur*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-paris-2018>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la modernización de los sistemas de educación superior en Europa. (2013/C 258 E/08). *Diario Oficial*, serie C, número 258 E, de 7 de septiembre de 2013.
- Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (2015). Brussels, Belgium.
- Yerevan Communiqué of Ministers, 14th and 15th of may 2015. *The Bologna Process Revisited: the Future of the European Higher Education Area*. Disponible en: <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-yerevan-2015>. Fecha de acceso: 1 de junio de 2020.
- UNESCO. (2015). Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción. París: UNESCO.



La educación terciaria tecnológica en el Mercosur. Caracterización desde una perspectiva comparada

*Technological tertiary education in Mercosur.
Characterization from a comparative perspective*

Irma Briasco*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.28049

Recibido: **17 de agosto de 2020**
Aceptado: **21 de octubre de 2020**

*IRMA BRIASCO: Doctora en Educación por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Desde 1995 a 2018 se desempeñó como Especialista en Educación Técnico Profesional para Iberoamérica de la Organización de Estados Iberoamericanos. Desde 2007 se desempeña como docente e investigadora en la Universidad Pedagógica Nacional, Argentina. Es miembro de la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Es secretaria editorial de RELEC. **Datos de contacto:** e-mail: irma.briasco@unipe.edu.ar

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo describir la situación, a nivel macro, de la educación terciaria tecnológica en los países de Mercosur, mediante análisis de fuentes secundarias disponibles. Recoge el desarrollo de un estudio sectorial citado en la bibliografía y en la introducción. El mismo se realizó en el marco del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES)¹.

Se presentan las decisiones metodológicas que guiaron el trabajo que permitieron realizar la caracterización propuesta, detallando en dos tablas la situación de la oferta de educación terciaria tecnológica.

Los hallazgos del análisis se sintetizan a modo de tendencias emergentes, para luego dejar planteado aportes para la discusión.

Se espera poder hacer un aporte en un espacio que presenta importantes lagunas, dada la falta de estudios específicos para estas ofertas.

Palabras clave: educación terciaria tecnológica; MERCOSUR; macroanálisis de la educación terciaria; perspectiva comparada.

Abstract

The objective of this paper is to describe the situation, at the macro level, of technological tertiary education in the Mercosur countries, through an analysis of available secondary sources. Collects the development of a sectorial study cited in the bibliography and in the introduction. It was carried out within the framework of the Nucleus of Studies and Research in Higher Education of MERCOSUR (NEIES)².

The methodological decisions that guided the work that allowed to carry out the proposed characterization are presented, detailing in two tables the situation of the offer of technological tertiary education.

The findings of the analysis are synthesized as emerging trends, to then leave contributions for discussion.

It is expected to be able to make a contribution in a space that presents important gaps, given the lack of specific studies for these offers.

Keywords: technological tertiary education; MERCOSUR; macroanalysis of tertiary education; comparative perspective

¹Es una de las iniciativas del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), que se desarrolla bajo la órbita de trabajo de la Comisión de Área de Educación Superior (CAES)

²It is one of the initiatives of the Educational Sector of MERCOSUR (SEM), which is developed under the working orbit of the Higher Education Area Commission (HEAC)

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo describir la situación, a nivel macro, de la educación superior tecnológica en los países participantes de Mercosur, mediante análisis de fuentes secundarias disponibles. Recoge el desarrollo de uno de los ejes del estudio sectorial *La oferta de educación terciaria tecnológica. Caracterización de los modelos de gestión institucional desde la perspectiva de los estudios comparados*,¹ realizado en el marco del NEIES.

En las decisiones metodológicas se dejan planteadas las dificultades que esta tarea demanda, dada la carencia de sistemas de información confiables, en particular para las ofertas que son el objeto de estudio de este artículo. Para presentar el estado de situación de la educación terciaria tecnológica en los sistemas educativos se definieron una serie de dimensiones que orientaron el análisis: oferentes; duración y título; cobertura; organización y enfoque curricular; estructura y gobierno; legislación; financiamiento y sistemas de información. La información relevada a partir de fuentes secundarias, si bien no reúne las condiciones metodológicas para enmarcarse en un estudio comparado, ha permitido realizar una lectura conjunta de las dimensiones definidas y ofrecer una caracterización regional de la educación terciaria tecnológica en la actualidad.

Los hallazgos del análisis se sintetizan a modo de tendencias emergentes, para luego dejar planteado aportes para la discusión. En este último punto se indaga en las proyecciones para la construcción de la agenda de política de Mercosur para este tipo de ofertas, intentando así realizar un aporte sustantivo al proceso de integración subregional

2. Notas metodológicas

En este trabajo se recoge el desarrollo de uno de los ejes del estudio sectorial mencionado, referido a la descripción de la situación a nivel macro de la educación superior tecnológica en los países participantes de Mercosur, realizado mediante análisis de fuentes secundarias disponibles. Los países seleccionados corresponden al bloque subregional, Mercosur, objeto de estudio del informe sectorial tomado como insumo.

A continuación, se detallan las decisiones metodológicas que guiaron el trabajo y las acciones desarrolladas en este sentido.

Las ofertas de educación terciaria tecnológica que se recortan en este artículo son aquellas que cumplen los criterios establecido para los programas *Educación terciaria de ciclo corto* (CINE 5) según la Clasificación Internacional Normalizada de Educación 2011. En este sentido, la *oferta de educación superior técnica/educación terciaria técnica* es caracterizada a partir de los programas educativos nacionales (y sub-nacionales) y sus respectivas certificaciones. Se entiende por *oferta* a todo programa educativo ofrecido por una institución educativa en una unidad de servicio determinada en un año determinado².

1 En el estudio sectorial se desarrollaron otros dos ejes referidos al modelo de gestión y las trayectorias de los equipos directivos. Fue elaborado por un equipo de investigadores de universidades de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Fue aprobado por NEIES en junio de 2020. Dicho proceso contó con dos instancias de validación donde participaron equipos técnicos de cada uno de los países.

2 Unidad de servicio es la concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización, sede o anexo, de una unidad o institución educativa.

Los programas de nivel CINE 5 (educación terciaria de ciclo corto) suelen estar destinados a impartir conocimientos, habilidades y competencias profesionales. Estos programas se caracterizan por estar basados en un componente práctico, orientados a ocupaciones específicas y, por preparar a los estudiantes para el mercado laboral. Sin embargo, también pueden facilitar el ingreso a otros programas de educación terciaria. El nivel CINE 5 tiene una duración mínima de dos años y suele tener (aunque no siempre) una duración inferior a tres años.

Siguiendo a Christopher Freeman (tomado de Albornoz y Osorio, 2018) se evaluó pertinente la consulta de indicadores de nivel internacional que, según la clasificación propuesta, concierne propiamente a la comparación entre países. Esta tarea es generalmente desarrollada por organizaciones supranacionales a través de metodologías adecuadas para recopilar información, tomando como referencia los datos suministrados por los organismos encargados de la recolección en cada país. Posteriormente, se realiza un procesamiento adecuado para obtener indicadores normalizados, de modo que sean comparables entre países a nivel regional. En este nivel se pueden ubicar las diversas experiencias como la de la Red INDICES; The World Technical and Vocational Education and Training (TVET) de UNESCO-UNEVOC, o del *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina* (SITEAL), entre otros consultados.

Según lo propuesto por el Manual de Lima (OEI, 2017a) como primera etapa de trabajo se consideró importante avanzar en la caracterización y descripción cualitativa de los sistemas nacionales de Educación Superior, haciendo especial foco en el nivel CINE 5; y en una segunda instancia, relevar y sistematizar algunos indicadores vinculados con los estudiantes, el personal y el financiamiento de este mismo nivel. Sin embargo, dada la escasa información comparativa sobre estos últimos aspectos³, en general, en los sistemas de educación superior de los cinco países estudiados y, en particular, en el recorte CINE 5, se decidió no incorporarlos en este artículo. Si bien la clasificación CINE ofrece un marco para la descripción estadística de los sistemas nacionales de educación, es importante señalar que en la mayoría de los países de la región las estadísticas disponibles son limitadas al igual que los diagnósticos nacionales. Por ejemplo, la identificación de las instituciones oferentes y de su matrícula asociada es compleja y aún más difícil es contar con información sobre el personal, el financiamiento y los resultados de la inserción laboral de sus egresados, recortados por el nivel CINE. Según el informe de la OREALC/UNESCO (2013) en ninguno de los países estudiados se detectaron Sistemas de Información (SINFO) de la Educación y Formación Técnica y Profesional y del total de su oferta. Si bien se realizan operativos censales del sistema educativo en general, que relevar datos de la educación técnica del nivel secundario y superior técnico, no se integra con la información recogida por el sector o subsistema universitario.

Con el objetivo de realizar la descripción de los sistemas nacionales, se relevaron distintas fuentes: marcos normativos, informes ministeriales y artículos de investigaciones. Esta descripción de los sistemas nacionales, desde sus características cualitativas, buscó contextualizar la información proveniente de los indicadores elaborados por distintas organizaciones supranacionales, también relevados para este estudio. Esta descripción cualitativa permite dar cuenta en cada país de:

³ En relación con el Personal solo se encontró información parcial para Argentina (personal del sector de gestión público universitario), Brasil y Chile.

- La organización del sistema de educación superior: marco normativo, organización interna, subsistemas, jurisdicción o nivel del que depende, organismos de regulación, planificación y coordinación y organismo de evaluación.
- Las instituciones del sistema de educación superior: tipo de instituciones, número de instituciones según la clasificación establecida, número de instituciones por subsistema, número de instituciones por sector de gestión.
- Las propuestas de formación: normativa, cantidad de programas, cantidad de programas por subsistema, cantidad de ofertas por subsistema.

Para conocer el estado de situación de la educación terciaria tecnológica en los sistemas educativos se definieron una serie de dimensiones que orientaron el análisis: oferentes; duración y título; cobertura; organización y enfoque curricular; estructura y gobierno; legislación; financiamiento y sistemas de información. La información relevada a partir de fuentes secundarias, si bien no reúne las condiciones metodológicas para enmarcarse en un estudio comparado, ha permitido realizar una lectura conjunta de las dimensiones definidas y ofrecer una caracterización regional de la educación terciaria tecnológica en la actualidad.

3. La Educación Terciaria Tecnológica en el MERCOSUR

3.1. Puntos de partida

Las ofertas impartidas en los institutos tecnológicos de los países seleccionados, se encuentran enmarcadas en los respectivos lineamientos nacionales referidos a «enseñanza y formación técnica y profesional» (en adelante EFTP). En este artículo se considera la definición acordada en UNESCO:

«comprende la enseñanza, la formación y la adquisición de destrezas relativas a una gran variedad de sectores ocupacionales, actividades de producción, servicios y medios de subsistencia. La EFTP, como parte del aprendizaje a lo largo de toda la vida, puede impartirse en los niveles secundario, postsecundario y superior, e incluye el aprendizaje en el trabajo y la formación permanente y el desarrollo profesional que pueden conducir a la obtención de certificaciones. La EFTP incluye asimismo una gran variedad de posibilidades de adquisición de destrezas en función de los contextos nacionales y locales. Aprender a aprender, el desarrollo de aptitudes en materia de lectoescritura y de cálculo y las aptitudes transversales y para la ciudadanía forma parte integral de la EFTP» (UNESCO, 2015a).

Los países de América Latina y el Caribe presentan diferentes denominaciones y alcances para la EFTP. El punto de partida es, entonces, el reconocimiento de la heterogeneidad y complejidad que la EFTP y sus sistemas de educación tienen en los cinco países que forman parte de este estudio. Heterogeneidad que se expresa tanto en relación con la estructura, como con la institucionalidad y el gobierno del sistema.

Asimismo, el mencionado estudio de UNESCO señala que los sistemas nacionales de educación superior han experimentado una fuerte expansión durante las últimas décadas producto del aumento continuo de la participación de la población en este nivel educativo. En respuesta a una demanda cada vez más masiva y diversa, los sistemas amplían y diversifican también su oferta mediante la conformación de sistemas crecientemente diferenciados en su base institucional. Por lo tanto, la heterogeneidad propia de la EFTP suma complejidad al entramarse con el dinamismo y diversificación que asume el nivel superior. La diversificación y expansión de los sistemas de educación superior puede interpretarse como respuesta ante la creciente masificación del nivel, pero también como parte del dinamismo de la EFTP. Este fenómeno se manifiesta en: a) la creación de instituciones de educación terciaria con programas de ciclo corto que, por sus objetivos y su mayor vinculación con la producción y los intereses de los territorios, resultan pertinentes y distintas a las universidades tradicionales; y b) la reducción del tiempo necesario para el egreso de los estudiantes de las universidades mediante la creación de los llamados niveles de titulación.

Por su parte, el informe «Estrategia para la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) (2016-2021)» destaca que uno de los factores con influencia en la expansión y diversificación tanto de la educación superior en general, como de la superior técnica en particular, es la extensión de la duración del período de educación obligatoria establecida en las leyes de educación o normas nacionales (UNESCO, 2016). En esta misma línea, Jacinto (2013, citado en Briasco, 2018) analiza esta expansión y diversificación y sostiene que la misma sucede principalmente en países con una alta demanda de educación superior, que buscan aumentar la cobertura del nivel diversificando el modelo universitario tradicional y la formación de grado de larga duración. En un estudio posterior de carácter comparativo (tomando casos de Brasil, Colombia y México), esta misma autora se pregunta: «¿la «educación técnica terciaria» ha contribuido a aumentar las oportunidades económicas y sociales de los jóvenes en América Latina?» (Jacinto y Fanelli, 2014; citado en Briasco, 2018). El análisis muestra que la educación técnica de nivel terciario (ETT) ha contribuido efectivamente a generar más oportunidades en la medida en que constituye una instancia de formación alternativa para las nuevas generaciones. Se señala además un tema central para la orientación de intereses: el de la representación social de esta oferta.

«La ETT es más accesible, de menor duración, tiene una orientación vocacional y es en general más barata que la formación universitaria. No obstante, los estudios de caso también revelan que, si bien un título de educación técnica terciaria es un activo para los jóvenes que buscan empleo, no se le otorga el mismo valor que a un título universitario tradicional» (Jacinto, Fanelli, *op. cit.*).

En el mismo trabajo se señala además que el diploma tiene una circulación de mercado diferenciada por sector, siendo más valorado en el ámbito de los servicios, en algunas ocupaciones reguladas y, en menor medida, en el sector industrial. Se destaca asimismo un hallazgo relevante para el presente estudio, referido a las trayectorias educativas de los graduados: «el proceso de articulación e integración entre la educación no universitaria y universitaria continúa siendo incipiente. Las transiciones exitosas entre la educación técnica terciaria y el sistema universitario parecen ser escasas» (Jacinto, Fanelli, *op. cit.*).

Estos aportes desde estudios comparativos, en particular en el marco de un proceso de integración subregional como es el de Mercosur, suponen primeros esfuerzos en la línea de construcción de políticas educativas supranacionales, cuyo objeto se define como «un área emergente del saber pedagógico, en íntima conexión con la Política Educativa, la Educación comparada y la Educación Internacional; tratando de acotar su objeto de estudio y apuntar sus áreas de interés propio» (Valle, 2013)

3.2. Caracterización de la Educación Tecnológica en cada país de MERCOSUR

3.2.1. Argentina

En Argentina es el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, el organismo rector para la construcción de las políticas educativas Educación Técnico Profesional de Nivel Superior, que permite iniciar y/o continuar itinerarios profesionalizantes, a través de una formación en áreas ocupacionales específicas cuya complejidad requiere el dominio y la manifestación de conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes profesionales que solo son posibles de desarrollar a través de procesos de formación prolongados y sistemáticos.

El ámbito y el Nivel de Educación Superior se caracterizan por los rasgos peculiares de sus instituciones. Ellas deben desarrollar funciones relativas a la enseñanza, la investigación, el desarrollo, la vinculación tecnológica y la innovación. Se garantiza a los estudiantes una base de conocimientos, habilidades y una trayectoria profesional, orientadas a lograr una mejor inserción y desarrollo en un campo profesional determinado del mundo del trabajo. Asimismo, posibilita la continuidad del aprendizaje durante toda su vida activa. La formación en este ámbito y nivel debe complementarse con otras alternativas educativas de perfeccionamiento para permitir ulteriores niveles de evolución, especificación, reorientación, y, eventualmente, de reconversión de la profesión inicial. En este sentido, es necesario favorecer una articulación dentro de la modalidad Técnico Profesional a través del desarrollo de diferentes trayectorias posibles: La Educación Técnico Profesional inicial de nivel Secundario; la Formación Profesional Continua; la Educación Superior, que ofrece el ámbito universitario y las jurisdicciones educativas provinciales y la Formación Profesional Inicial.

La consolidación de la identidad de la educación terciaria tecnológica es uno de los ejes de discusión más relevantes que atraviesan a esta modalidad en la Argentina, como consecuencia de un proceso de transformación que ha afectado particularmente a estas ofertas formativas y frente al cual no hubo una respuesta debidamente planificada.

Se destaca el incremento sostenido de la población que accede y egresa del nivel secundario –establecido como obligatorio hace más de una década por la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06– ha generado una mayor demanda sobre la educación post-secundaria en general y sobre las instituciones de educación terciaria tecnológica en particular. Esto derivó en un fuerte crecimiento de la matrícula en estas ofertas y en una diversificación de la demanda en parte por el ingreso de sectores de la población que tradicionalmente no accedían a este nivel educativo. Por otro lado, se advierte un incremento de las ofertas formativas de nivel superior técnico que han buscado atender a esta nueva demanda a partir de criterios y modos diferentes, generando un panorama de mayor heterogeneidad.

Un rasgo distintivo de este proceso de expansión de la oferta ha sido el fuerte dinamismo de las instituciones formativas del sector privado y la tendencia a generar ofertas

mayormente vinculadas con el sector servicios. Es posible que esta tendencia se explique por diferentes motivos, entre los cuales se encuentran los procesos de tercerización de la economía que se dieron en Argentina y en muchos países de América Latina en las últimas décadas, así como también la creciente relevancia que ha adquirido la administración como una actividad transversal a los diferentes tipos de organizaciones, junto con los avances tecnológicos que han incorporado el uso de sistemas informáticos en numerosas actividades como un elemento central de sus procesos. No obstante, es posible considerar también la incidencia de factores propios del sistema formador que favorecieron este tipo de crecimiento, como por ejemplo la mayor simplicidad que implica generar este tipo de ofertas formativas en cuanto a recursos disponibles.

Un tema no menor, es la necesidad de consolidar la identidad de la educación terciaria tecnológica mediante un trabajo de diferenciación y a la vez de articulación con otras ofertas que componen el espectro amplio de la EFTP en Argentina: las tecnicaturas de nivel secundario, la formación continua y las universidades. Es prioridad consensuar una definición clara del perfil profesional propio de la formación técnica de nivel superior, y al mismo tiempo diseñar estrategias institucionales que permitan articular ofertas con miras a ampliar las posibilidades de acceso a los distintos niveles de la educación técnico profesional, generando diversidad de alternativas y garantizando oportunidades de progresión en las trayectorias calificantes.

3.2.2. Brasil

La Educación Profesional Tecnológica (EPT) en Brasil está conformada, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 39 de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Brasileña (LDB), la Ley 9.394 / 1996, por una amplia gama de actividades que cubren cursos de capacitación inicial y continua o formación profesional; educación técnica en la escuela secundaria y; educación tecnológica profesional de pregrado y posgrado. A pesar de esta complejidad, «la EPT brasileña reproduce la estructura de una sociedad caracterizada por grandes antagonismos» (Freyre, 2014) y esta «marcada por la degradación del trabajo manual» (Cunha, 2005). El legado de la esclavitud, la educación que se forma para el trabajo, para la producción de vida material, todavía está culturalmente asociada con la pobreza y la servidumbre.

Dentro del marco del Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica (SETEC / MEC) es responsable de planificar y desarrollar la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, lo que incluye garantizar una disponibilidad presupuestaria y financiera adecuada. Creada en 2008 por la Ley N° 11.892, la Red Federal ha sido un hito en la expansión, internalización y diversificación de la educación profesional y tecnológica en el país. La misma fue aumentó el número de plazas para EPT, ofreciendo desde educación básica hasta posgrados, incluso formación inicial y continua para docentes, configurando así un cambio de paradigma en Brasil.

No obstante estos avances, mediante la Ley N° 13.415 en 2017 se implementa una reforma del nivel secundario que afecta también a la educación profesional y marcó el retorno del viejo y recurrente modelo de educación dual.

«Reaparecen desafíos que parecían superados. Existen semejanzas con el modelo de la década de 1990, cuando se hicieron cambios profundos mediante instrumentos legales abreviados, sin más discusiones con la sociedad, buscando la yuxtaposición con el mercado que exigía una capacitación técnica más rápida y más corta y se centró en la versatilidad» (Afonso y Gonzalez 2018).

La llamada «nueva escuela secundaria» propone la flexibilidad de la matriz curricular basada en la definición de itinerarios formativos y tendrá como referencia la Base Curricular Nacional Común (BNCC). El nuevo modelo se refiere a una formación profesional fragmentada y desarrollada en la etapa final de la escuela secundaria, es decir, como una de las posibilidades de un itinerario formativo. A pesar de este contexto adverso, actualmente, de acuerdo con las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Técnica Profesional de Nivel Medio (Resolución CNE N° 6 de 2012), se desarrolla la Educación Técnica de Nivel Medio en forma articulada y posterior a la escuela secundaria. La formación posterior, se desarrolla en cursos destinados exclusivamente a aquellos que ya han terminado la escuela secundaria. Este formato tiene definición de capacitación técnica y no debe confundirse con la educación superior o universitaria en Brasil.

Los Institutos Federales (IF) son instituciones de educación profesional y tecnológica, reconocidas por la sociedad, con un papel notable en el desarrollo económico, social y cultural a nivel nacional, alentadas por la expansión acelerada en los últimos 10 años. El objetivo es capacitar a los ciudadanos para trabajar en los diversos sectores de la economía con énfasis en el desarrollo local, regional y nacional. Su gran diferencial se apoya en el tipo de capacitación brindada, que debe estar en línea con los principios de la educación profesional y sus bases conceptuales. En este sentido, busca superar la formación dual. Los IF son responsables de asumir la cuestión del trabajo como un principio educativo, contribuyendo a la emancipación y la autonomía de los sujetos, en la perspectiva de contribuir a la reducción de las desigualdades sociales.

Como instancia clave para garantizar la continuidad de la red federal:

- a) fortalecer la educación y capacitación permanente de los funcionarios públicos, maestros y técnicos, con énfasis en la singularidad de los objetivos, misión, propósitos y características de la Red Federal Brasileña de Educación Profesional y Tecnológica, especialmente en lo que respecta a su historia, consolidación y cambios experimentados a lo largo de los años; institucionalización de programas de capacitación permanente para funcionarios que brinden subsidios para la renovación y actualización de debates recientes sobre la educación profesional tecnológica brasileña y también;
- b) garantizar el acceso, la inclusión, la permanencia y el éxito de los estudiantes: es necesario asegurar un presupuesto para la continuidad de las acciones de asistencia estudiantil, garantizando lo que establece el Programa Plan Nacional de Asistencia al Estudiante (PNAES)⁴ instituido en 2010, que tiene varios ejes de atención a los estudiantes.

Aun así, se destaca la necesidad de una discusión permanente y la construcción de estrategias para ofrecer cursos, considerando las demandas sociales (y no solo las del mercado), la región en la que opera y la capacidad de absorción de los graduados a nivel local y regional y nacional.

3.2.3. Chile

En Chile la oferta se encuentra inserta en el Ministerio de Educación, el cual cuenta con una subsecretaría de educación superior. En la página oficial de Mineduc se define⁵:

4 http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%207.234-2010?OpenDocument. Visitado abril 2020

5 <https://educacionsuperior.mineduc.cl/educacion-superior-tp/>. Visitado abril 2020

«la Formación Técnico-Profesional como un sistema único e integrado que vincule la Educación Media y la Educación Superior Técnico-Profesional con la capacitación. De esta manera, serán posibles trayectorias continuas entre los distintos momentos formativos y laborales que den respuestas a las necesidades sociales y de los sectores productivos, para que nuestros técnicos puedan insertarse en el mundo laboral con éxito. Una mejor calidad de la Formación Técnico-Profesional los beneficia directamente, potenciando sus trayectorias educativas.» (Mineduc, 2020)

Se verifica un redimensionamiento de la oferta, identificando puntos clave tales como: la Formación Técnico-Profesional como una opción realmente competitiva y con altos estándares de calidad; articulación entre la Educación Media TP, la Educación Superior TP y el sector productivo; aumento de instituciones y becas; Conformación del Consejo Nacional Técnico-Profesional; implementar Centros de Formación Técnica (CFT) estatales con calidad, pertinencia con la región y en articulación con los liceos técnico-profesionales.

Uno de los ejes del debate actual sobre la EFTP es justamente el vínculo que las instituciones formativas entablan con el entorno socio-productivo. Los planteos sobre este punto se orientan a superar la relación basada en la necesidad de realizar prácticas profesionalizantes para avanzar en un modelo de vinculación con el medio que propicie el desarrollo y la competitividad de las regiones en las cuales las instituciones se insertan y, en última instancia, el del país en su conjunto. Para ello, se postula el principio de pertinencia de la formación ofrecida, considerando que la educación terciaria tecnológica debe establecer una sinergia positiva con su entorno local y regional no solo para fomentar la colocación laboral de sus estudiantes y egresados sino también para anticipar y responder a las demandas de innovación y cambio que experimenta el ámbito productivo en su proceso de desarrollo. En vistas de este objetivo, las alianzas estratégicas entre el sector público y privado, así como entre empresas y universidades, se ponderan como instrumentos para integrar de manera efectiva y sistemática la formación con el entorno socio-productivo.

3.2.4. Paraguay

La Educación y Formación Técnica y Profesional se reconoce como una modalidad del sistema educativo paraguayo que brinda posibilidades de cualificación laboral en diversos niveles y especialidades de los sectores industrial, agropecuario y de servicios. Las primeras experiencias formales en esta modalidad se registraron ya en los inicios del siglo XX, sin embargo, no fue sino a partir de la década de los 80 que la Educación Técnica y Profesional cobró un impulso significativo como estrategia para la generación de recursos humanos calificados para el sector productivo del país.

Se cuenta con una oferta de formación profesional para jóvenes y adultos gestionada por la Dirección General de Educación Permanente para personas jóvenes y adultas del MEC. Dicha oferta comprende por una parte un grupo de cursos no formales de corta duración dirigidos a jóvenes y adultos mayores de 15 años que han concluido el 3° Grado de la Educación Escolar Básica, denominados de Formación Profesional Inicial (FPI). De igual manera, otro grupo de cursos están dirigidos a una población joven y adulta que ha concluido el 6° Grado de la Educación Escolar Básica y se denominan de Formación Profesional de Nivel 1 (FP1). Un tercer grupo de cursos se dirige a jóvenes y adultos que

han concluido el 9º Grado de la Educación Escolar Básica y se denominan de Formación Profesional de Nivel 2 (FP2). Tales cursos poseen estructuras modulares flexibles organizadas en familias profesionales que abarcan los siguientes campos ocupacionales: artesanía, diseño, corte y confección, belleza integral, idiomas, hospitalidad, administración y oficina, informática y construcciones.

En el nivel medio, gestionado por la Dirección General de Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica y la Educación Media del MEC, se imparten programas de bachillerato técnico ofrecidos en distintas especialidades de los sectores industrial, agropecuario y de servicios. Estos bachilleratos tienen como finalidad preparar a los estudiantes para acceder a la educación superior y desarrollar al mismo tiempo competencias profesionales para su inserción al mundo del trabajo. Los programas formativos tienen 3 años de duración, con diseños curriculares disciplinares, y están dirigidos a jóvenes que han concluido los 9 años de la Educación Escolar Básica. Actualmente, se encuentran habilitadas 28 especialidades del bachillerato técnico, lo cual ofrece a los jóvenes una amplia variedad de oportunidades para potenciar sus aptitudes y vocaciones. Otro grupo de ofertas de antigua data en el nivel medio lo constituyen los denominados programas de formación profesional en centros vocacionales. Actualmente, estos programas se encuentran en proceso de análisis para ser reconvertidos a la modalidad de formación profesional media para la formación en áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios.

Las carreras de tecnicatura superior se imparten en universidades, institutos superiores o institutos técnicos superiores -la mayor parte se concentran en el sector privado- con diseños curriculares de entre 1600 y 2000 horas pedagógicas, distribuidas en un período no inferior a 2 años y no mayor a 3 años; con una carga adicional de 500 horas reloj mínima de pasantía profesional. Los cursos o cursos-talleres de pregrado en el nivel superior se desarrollan en un tema o disciplina determinada en el área de competencia de la institución, siendo de corta duración y con un perfil de entrada post-bachillerato y/o post-titulación de Técnico/a Superior para complementar su formación. Estos cursos son autorizados para su implementación por un lapso de un año y tienen una carga horaria mínima de 40 y máxima de 300 horas pedagógicas.

La promulgación de la reciente ley N° 5749/2017 que establece la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias ha generado un nuevo ordenamiento administrativo de la EFTP en Paraguay, incorporando una instancia consultiva denominada «Consejo Nacional de Educación y Trabajo» (CNET). Dicho organismo tiene por objeto, entre otras cuestiones, proponer y aprobar un plan estratégico de educación y trabajo que contenga acciones de implementación de la educación técnica y la capacitación laboral, propiciando la coordinación con los diversos sectores involucrados en la ejecución de las políticas públicas en materia de educación y trabajo; garantizar la implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales; cooperar en la implementación del Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales.

3.2.5. Uruguay

El caso de Uruguay es peculiar dada la tradición que tiene este país en lo que refiere a la política, la administración y gestión de la educación pública en todas sus modalidades. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el organismo estatal responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente en todo el territorio uruguayo.

La aprobación de la Ley General de Educación en 2008, N°18.437 mantiene a la ANEP y crea el Sistema Nacional de Educación (SNE) y el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP). En el art. 62 del Capítulo VI del título III referido al Sistema Nacional de Educación Pública, expresa que «El Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) tendrá a su cargo la formación profesional (básica y superior), la educación media superior técnica tecnológica (bachilleratos tecnológicos), la educación media superior orientada al ámbito laboral y la educación terciaria técnica (tecnicaturas)». Es de destacar que en esta Ley se estableció la creación de una nueva institución para la Educación Superior:

«Créase el Instituto Terciario Superior (ITS) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública. Estará constituido por una red de instituciones ubicadas en diferentes lugares del país. Desarrollará actividades de educación terciaria, integrando enseñanza, investigación y extensión. Formará técnicos en diversas áreas de la producción y los servicios. Los conocimientos y créditos adquiridos serán reconocidos o revalidados por las demás instituciones terciarias o universitarias, de forma de facilitar la continuidad educativa de sus estudiantes y egresados» (art. 87).

El CEPT-UTU promueve una oferta educativa amplia y heterogénea, diseñada para un público diverso a través de más de doscientos cursos en las áreas agraria, deportiva, de servicios, de producción y artística. Acceden a estos cursos los egresados de primaria, de educación media básica pública o privada, así como egresados de educación media superior que aspiran los cursos técnicos o tecnológicos terciarios. También se ofrecen cursos de formación profesional básica para adolescentes, jóvenes y adultos que, tras abandonar sus estudios, desean continuar con su educación, y a los trabajadores que pueden acreditar sus saberes o asistir a cursos o a capacitaciones profesionales.

En diciembre de 2012, por Ley N°19 043 se crea la Universidad Tecnológica del Uruguay (Utec), ente autónomo que se autodefine como una institución «de educación pública, de perfil tecnológico, que nace comprometida con la ampliación de la oferta terciaria universitaria en el interior de Uruguay, fomentando el vínculo con el medio productivo y la promoción del desarrollo social y cultural del país»⁶. La Utec tiene tres Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) que ofrecen carreras tecnológicas diferentes en cada sede. De esta manera, en la actualidad hay dos instituciones públicas encargadas específicamente de la EFTP: CETP-UTU y Utec, además de la Universidad de la República que también oferta algunos cursos técnicos terciarios, en algunos casos en convenio con CETP-UTU y Utec.

3.3. Sistematización de los acuerdos alcanzados en Mercosur Educativo

El Sector Educativo del Mercosur (SEM) es un espacio de coordinación de las políticas educativas que reúne a los Estados Parte y los Estados Asociados. El mismo tuvo su origen en diciembre de 1991 cuando, a través de la Decisión 07/91, se creó la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur. La misión del SEM es conformar un espacio educativo común, que permita estimular la movilidad y el intercambio a través de la negociación y concertación de políticas, la elaboración de programas y proyectos conjuntos que promuevan un desarrollo articulado de la educación en los países de la región.

⁶ Fuente: página oficial de la Utec: <https://utec.edu.uy/institucional/>

A los fines del presente artículo, se destaca que, los programas y proyectos inscriptos en el área de Educación Superior del Mercosur Educativo no contemplan específicamente la educación terciaria tecnológica, en tanto se orientan al sistema de formación universitaria.

Basándose en la experiencia de trabajo acumulada por la CAET en la homologación de titulaciones técnicas para el Nivel Medio, actualmente la mencionada subcomisión se encuentra efectuando una compilación de las ofertas de los países miembros con el objetivo de avanzar en la generación de tablas de equivalencia para el reconocimiento de títulos técnicos de Nivel Superior en distintas especialidades.

3.4. Oferta de educación terciaria tecnológica en los países de Mercosur. Tablas comparativas.

La siguiente tabla presenta las principales particularidades de la provisión de educación terciaria tecnológica dando cuenta de la heterogeneidad institucional y de certificaciones existente.

Tabla 1.
Provisión de educación terciaria tecnológica (CINE 5), certificación que otorga y años de duración

País	Instituciones oferentes	Certificación que otorgan	Duración
Argentina	Institutos superiores tecnológicos	Técnico Superior	2-3
	Universidades	Técnico universitario, analista, títulos intermedios	2-3
	Institutos universitarios		
Brasil	Red Federal de Educación	Técnico de nivel medio	1-2
	Redes Estadales de Educación		
	Redes Municipales de Educación		
	Servicios Nacionales de Aprendizaje		
	Escuelas Técnicas Privadas		
Chile	Instituciones Privadas de Educación Superior		
	Universidades	Técnico	2-3
	Centros de formación técnica	Técnico Superior	2-4
	Institutos profesionales	Técnico Superior	2,5
Paraguay	Institutos técnico-profesionales	Profesional Técnico Superior	
	Institutos de educación superiores	Técnico Superior	2
	Institutos técnicos superiores	Técnico Avanzado	2
Uruguay		Técnico Profesional	2
	Institutos de Ed. Superior (ITS)	Tecnicaturas/Carreras Técnicas	2
	Escuelas Técnicas	Tecnólogo	3
	Escuelas Agrarias	Tecnicaturas/ingenierías/ Licenciaturas	2-4
	Universidades	Licenciaturas/ Ingenierías	4
	Institutos Técnicos Regionales (ITR)		

Fuente: elaboración propia (2020)

Tabla 2.
Tipo y cantidad de instituciones por gestión (CINE 5)

País	Tipo de instituciones	Estatal		Privada	
		Superior	CINE 5	Superior	CINE 5
Argentina	Universidades e institutos universitarios	66	61	65	48
	Institutos de educación superior	1046	550	1193	265
Brasil	Red Federal de Educación	639			
	Redes Estadales de Educación	3003	No corresponde	3.016	No corresponde
	Redes Municipales de Educación	268			
	Instituciones Privadas				
Chile	Universidad	25	14	35	12
	Institutos profesionales, Centros de formación técnica y FFAA	2	2	97	66
Paraguay	Universidades	8	4	44	11
	Institutos profesionales, Institutos superiores	58	10	369	253
Uruguay	Universidades e Institutos universitarios	3	2	16	8
	Institutos de enseñanza terciaria no universitaria	1	1	4	3

Fuente: elaboración propia (2020)

Considerando el estado de situación descrito, es posible comprender que en los cinco países estudiados, el mapa institucional y de titulaciones resulte heterogéneo. Y esto es así porque en cada uno de ellos existen distintas titulaciones asociadas a la EFTP, con programas que van desde los dos hasta los cinco años de duración, pudiendo estos últimos conducir a grados equiparables a los otorgados en el sector universitario. A esto se suma la dimensión institucional, ya que, a diferencia de la oferta universitaria tradicional, «la educación terciaria técnica se imparte en un conjunto variado de instituciones de naturaleza jurídica distinta, asociada al tipo de titulaciones que están habilitadas a ofrecer» (UNESCO, 2016).

4. Tendencias emergentes

La caracterización de la situación a nivel macro de la Educación Superior Tecnológica en los países participantes de Mercosur, permite elaborar algunas comparaciones provisionales y apreciaciones generales que esperan brindar información para avanzar en la definición de políticas para la educación terciaria tecnológica. A continuación se presentan ordenadas en función de las categorías de análisis propuestas:

Oferentes. En todos los países la educación terciaria tecnológica se ofrece en universidades y en instituciones terciarias, tanto de tipo de gestión estatal como privada. Las diferencias entre los países bajo estudio residen en la incidencia de cada tipo de institución. Por ejemplo, la oferta terciaria universitaria tiene un peso menor en Chile y Uruguay en relación con los demás países. Respecto de la oferta universitaria en la región, ocupa un 10 % de la oferta total de la educación terciaria tecnológica, y de ese 10 %, dos de cada

tres instituciones son de gestión privada. Más allá del esquema organizacional que cada país adopte para su provisión, la educación superior o terciaria tecnológica está atravesando un proceso de consolidación como una oferta educativa en un entorno institucional propio y paralelo al universitario que, en muchos casos, se funda en base a ofertas e instituciones de formación profesional que fueron promovidas al nivel terciario.

Duración y título. La duración en todos los casos no es menor a dos años, aunque el máximo varía de tres a cuatro (la carrera universitaria en Chile es la de mayor extensión). Se destaca el caso de Brasil, es posible que los cursos (técnicos subsequentes) tengan duración entre 1 y 2 años, y tienen carga-horaria definida en el «Catálogo Nacional de Cursos Técnicos». Respecto de los títulos obtenidos, existe heterogeneidad de denominaciones entre los cinco países: para las carreras en instituciones no universitarias se obtiene el título de «técnico», «técnico avanzado» o «tecnólogo». Respecto de las carreras universitarias, puede otorgarse el título de «licenciado» y «técnico de nivel superior o técnico universitario» (caso de Chile).

Cobertura. Los datos de matrícula específica del segmento que corresponde a CINE 5 para la educación terciaria tecnológica no se encuentran disponibles, no obstante, se pueden analizar otros indicadores que brindan algunas coordenadas con relación a la cobertura de estos países y sus diferencias. En el porcentaje de estudiantes en la educación superior de nivel CINE 5 se observa considerables diferencias entre los países analizados. Con mayor cobertura se encuentran Argentina y Chile con el 29 %; le sigue con menos de la mitad de este porcentaje Uruguay con el 13,7 %, y con marcada diferencia, dando cuenta de la escasa matrícula existente para este segmento se encuentran Paraguay y Brasil con el 5,4 %, y el 0,04 % respectivamente. El porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que están escolarizados también varía considerablemente: Chile, con la relación más alta, muestra un 52,1 % de jóvenes escolarizados; le sigue Argentina con el 46,5 %; Uruguay con el 40,3 %; Paraguay con el 39,5 y, por último, Brasil con el 30,7 %. Por otra parte, considerando los datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES) y la EPH 2016 en Paraguay, se observa una tasa bruta de matrícula en la educación superior que es superior en Chile y Argentina (63,2 % y 61,4 % respectivamente, seguidas por Uruguay con el 50,5 %; Brasil con el 37,2 % y Paraguay 34,1 %. Las ofertas de educación terciaria tecnológica representan una porción minoritaria dentro de la educación superior.

Organización y enfoque curricular. Se observan distintos niveles de regulación del currículum, diferente espacio explícito para prácticas y una heterogénea presencia de pasantías profesionales como parte de la formación. Chile, Paraguay y Uruguay explicitan el enfoque por competencias. Los procesos de ingreso son variados e incluyen admisión selectiva, número máximo de vacantes, exámenes y otros mecanismos, así como el cobro de aranceles en el sector privado. La organización de la enseñanza abarca desde propuestas de tiempo completo o tiempo parcial, de la formación presencial a la formación a distancia.

Estructura y Gobierno. Respecto de la estructura del sistema en cada país, la oferta de EFTP formal puede ser parte impartida en el nivel secundario o medio, postsecundario no terciario y/o superior o terciario. Prevalece un modelo de organización a nivel gobierno compuesto por subsistemas cuyas metas son similares, pero las acciones que desarrollan y dependen de un mismo organismo, éstas desconectadas, es el caso de Argentina,

Paraguay y de Brasil. Un aspecto importante para considerar es la regionalización de la oferta universitaria en Chile, con el despliegue de sedes en las distintas ciudades.

Legislación. Se destaca el caso de Argentina que, además de contar con el marco general de una Ley Nacional de Educación al igual de los demás países, se ha sancionado legislación específica: la Ley de Educación Técnica Profesional N° 26.058 que alcanza a todas las instituciones, de todos los niveles, que imparten esta modalidad educativa. En cambio, en Uruguay, Paraguay, Chile y Brasil la normativa específica sobre el desarrollo de la educación terciaria tecnológica se corresponde a los diferentes subsistemas que participan en la oferta.

Financiamiento. En cuatro de los cinco países relevados existe oferta estatal de educación terciaria tecnológica garantizada por presupuesto nacional y gratuito para los estudiantes. En el caso de Chile existe un sistema de becas y gratuidad para los estudiantes de menores ingresos, si cumplen con requisitos académicos.

Sistemas de información. Si bien en algunos países, como Argentina, Brasil y Chile, se detectaron avances en términos de producción y publicación de información, los restantes países presentan algunas limitaciones. Se evidencia la escasa disponibilidad de estadísticas y diagnósticos nacionales relacionada con la heterogeneidad institucional de la oferta y la desarticulación de las instancias de gobierno y producción de la información. Un estudio realizado en la región sobre los sistemas de información de la ETP permite ampliar las dificultades señaladas para el acceso a información y a indicadores básicos (Mejer, 2013, citado en Briasco y otros, 2020).

Mercosur: En todos los países se reconocen avances en acuerdos para la acreditación de saberes por competencias y principalmente por la acreditación y certificación de carreras amparados a los acuerdos regionales y se visualiza como tema prioritario la profundización en estas discusiones acerca de equivalencias, reconocimientos de títulos y revalidas con miras al ejercicio profesional en los distintos países del Mercosur. No obstante, un tema prioritario es el avance en modalidades de trabajo interinstitucional, así como construir viabilidad en un modelo de trabajo interinstitucional y supranacional dada la importancia, necesidad y utilidad del trabajo conjunto de los países del bloque en materia de Educación Tecnológica.

5. Aportes para la discusión

Uno de los temas clave que surge es el papel de los sistemas de información para la construcción de políticas, nacionales con perspectiva subregional. De manera coincidente, los cinco países analizados, con situaciones y requerimientos específicos, demandan políticas públicas que revisen las estructuras de gobierno a cargo de la oferta para conectar y articular sus áreas, que garantice coherencia y fortalezca la educación terciaria tecnológica. Se trata de promover y facilitar la coordinación entre las áreas de gobierno involucradas y fortalecer sus capacidades técnicas y administrativas para la gestión y la financiación de estas ofertas. En esa línea, sería necesario avanzar en una normativa que desarrolle en cada país los principales lineamientos político-pedagógicos de la educación terciaria tecnológica a través de una regulación nacional y específica de la modalidad, en perspectiva supranacional.

Asimismo, para efectivizar procesos tanto de planificación como de evaluación y mejora permanente de la oferta educación terciaria tecnológica se hace indispensable elaborar «Sistemas de Información (SINFO) de la Educación y Formación Técnica y Profesional y del total de su oferta» que brinden estadísticas y diagnósticos nacionales. Tal como se ha afirmado en el artículo, si bien existen operativos censales de los sistemas educativos en general, los datos de la educación técnica del nivel secundario y superior técnico relevados no cuentan con la desagregación requerida para su identificación y, en algunos casos, no se integran con la información recogida por el sector o subsistema. Es necesario contar con información acerca de las instituciones oferentes y los principales indicadores educativos para la toma de decisiones, que estén orientadas al aseguramiento de la calidad y la acreditación, así como al despliegue de acciones para ampliar la equidad en el acceso a la educación terciaria tecnológica.

Otro aporte a la discusión supondría encarar el desafío de formular una mirada integral, que implique la generación de una política en el plano nacional, enmarcada en procesos supranacionales, con miras a formular estrategias y criterios de carácter sistémico que permitan superar la actual fragmentación, la superposición de ofertas en algunos sectores productivos y la ausencia de las mismas en otros. Esto potenciado por la débil articulación e integración entre la educación terciaria y la universitaria permitiendo la construcción de trayectorias formativas. Estas políticas asegurarían la libre circulación de credenciales, situación ya mencionada en las tendencias. Un tema prioritario es la profundización de estrategias para trabajo interinstitucional, así como construir viabilidad para un modelo de gestión supranacional para el bloque Mercosur.

Por último, estudios como el presentado, que den cuenta de desarrollos institucionales, sus resultados e impactos tanto a nivel nacional como regional y supranacional, buscan contribuir a un proceso de mejoramiento en la construcción de políticas públicas.

6. Referencias

- Afonso, A. y Gonzalez, W. (2018) *Desafios da educação profissional e tecnológica: novas faces dos mesmos problemas*. ComCiência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, Dossiê emprego e profissões, nov. 2018.
- Albornoz, M. y Osorio, L. (2018) *Dossier. Información comparable sobre educación superior: el caso del Manual de Lima y la Red INDICES*. En Propuesta Educativa: Número 49, Año 27, Vol.1
- Briascó, I. (2018) *Estudio sobre la educación y formación técnico profesional en Argentina, Brasil y Colombia. Período 2012-2014. Tendencias y situaciones emergentes*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en http://baseries.flacso.org.ar/uploads/productos/1587_01.pdf
- Briascó, I. y otros (2020) *La oferta de educación terciaria tecnológica. Caracterización de los modelos de gestión institucional desde la perspectiva de los estudios comparados*. (Informe Final de Estudios Sectoriales). Inédito. NEIES. SEM. Buenos Aires. Argentina.
- Cunha, L. A. (2005) *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp.

- Freyre, G. (2014) *Casa grande e senzala*. São Paulo: Global. Instituto de Estadística de la UNESCO (2011). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. Canada: UIS-UNESCO.
- OEI (2017). *Manual Iberoamericano de Indicadores de Educación Superior: Manual de Lima*. Buenos Aires: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: <http://www.redindices.org/manual-de-lima>
- OREALC/UNESCO (2013). *Estado de situación de los Sistemas de Información (SINFO) de la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en 12 países de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO
- UNESCO (2015) *Recomendación Relativa a la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP)*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2016) *Estrategia para la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) (2016-2021)*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2017) *La Enseñanza y Formación Técnico Profesional en América Latina y el Caribe. Una perspectiva regional hacia 2030*. UNESCO. Santiago, Chile.
- Valle, J. (2013) Supranational Education: A new field of knowledge to adress educational policies in global world. *Revista Española de Educación Comparada*, 20(07). <http://hdl.handle.net/10486/662795>

9



Capitalismo académico digital

Digital academic capitalism

Geo Saura*; Katia Caballero**

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27797

Recibido: **26 de junio de 2020**

Aceptado: **16 de octubre de 2020**

*GEO SAURA: Investigador y Profesor de Política Educativa en la Universidad de Granada. Su investigación está centrada en la neoliberalización de la educación. Investigador Principal del Proyecto «Redes políticas de gobernanza filantrópica: corporaciones, gobiernos y donantes ensamblando, movilizándolo y mutando las políticas en educación» (REPOGOFI) (Referencia: PPJIA2019-07). **Datos de contacto:** e-mail: geosaura@ugr.es

KATIA CABALLERO: Profesora Titular en el Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Granada. Su investigación gira en torno a la Educación Superior, la identidad, el desarrollo profesional y el liderazgo pedagógico. Es Investigadora Principal del Proyecto «La influencia del neoliberalismo en las identidades académicas y en la satisfacción profesional» (NEOACADEMIC) (Referencia: PID2019-105631GA-I00). **Datos de contacto: e-mail: kaballero@ugr.es

Resumen

El presente artículo examina los procesos que describen la digitalización de la Educación Superior. El principal objetivo es analizar cómo el capitalismo digital, el gobierno de la digitalización, el poder de las métricas digitales y las plataformas académicas están cambiando la producción del conocimiento académico y la vida profesional de los académicos. Para explicar el capitalismo académico digital como marco actual que hace competir a las universidades en el mercado global, realizaremos una revisión de los conceptos que han modificado completamente las normas y cultura universitarias, tales como economía del conocimiento, capitalismo académico, gobierno de los números y racionalidad neoliberal de la performatividad. Seguidamente, estudiaremos cómo los rankings entre universidades y los sistemas de rendición de cuentas se han convertido en formas de control cuantificado que han socavado el propósito original de las universidades. A continuación, analizaremos una nueva forma de capitalismo y gobierno académico centrado en la digitalización como modelo más avanzado de cambio en la Educación Superior. Se comentarán los índices de impacto más importantes y las métricas digitales alternativas (almetrics) para entender la cultura métrica que comienza a instaurarse en las universidades. Finalmente, se estudiará el rol de las plataformas académicas sociales como «Academia.edu» y «ResearchGate» en el contexto del capitalismo académico digital y su influencia en los sujetos académicos, ahora cuantificados y digitalizados.

Palabras clave: Educación Superior; capitalismo digital; métricas; académicos/as; Academia.edu; ResearchGate.

Abstract

This article examines the processes involved in the digitalisation of Higher Education. The main aim is to analyse how digital capitalism, governing by digitisation, the power of digital metrics and the academic networks are making changes in the production of academic knowledge and in the academics' professional lives. To explain the digital academic capitalism as the current framework that make compete universities in the global market, we will make a review on concepts that have completely modified the academia rules and culture, such as economy of knowledge, academic capitalism, governing by numbers and the neoliberal rationality of performativity. Next, we will focus on how rankings among universities and accountability systems have become ways of quantified control that have undermined the original purpose of universities. Subsequently, we will analyse the new form of academic capitalism and governing centred on digitisation as a step forward in the change of Higher Education. The most important impact indexes and digital alternative metrics (almetrics) will be revised to understand the new metric culture in the academia. Finally, we will study the role of social academic platforms as "Academia.edu" and "ResearchGate" in the context of digital academic capitalism and its influence in the academic subjects that become quantified and digitalised.

Keywords: Higher Education; digital capitalism; metrics; academics; Academia.edu; ResearchGate.

1. Introducción

La sociedad digital en la que vivimos está produciendo transformaciones en todas las esferas sociales e institucionales (Lupton, 2015). Estos cambios están teniendo su particular efecto en las universidades y en la relación entre la producción del conocimiento y la cultura académica. Por un lado, los procesos de digitalización modifican el funcionamiento de las universidades que se describían desde las narrativas de la economía del conocimiento (Olssen y Peters, 2005) y de las prácticas políticas del capitalismo académico (Jessop, 2017; Slaughter y Leslie, 2001). Todo ello se debe a que ahora tanto las lógicas de las economías del conocimiento como las del capitalismo académico están siendo sustituidas por las dinámicas propias del capitalismo digital (Fuchs, 2019; Peters, 2020). Por otro lado, los procesos de digitalización social modifican las lógicas del gobierno de los números (Rose, 1991; 1999) que han dominado la academia y han venido transformando la identidad profesional de los académicos durante las últimas décadas. Ahora, al gobierno de los números y a la cultura de la performatividad (Ball, 2012) se le suma el «poder de las métricas» (Beer, 2016), que viene acompañado de procesos de auto-monitoreo y auto-promoción de los «sujetos cuantificados» (Lupton, 2016). Esto da lugar a los nuevos «académicos digitalizados» (Lupton, Mewburn y Thompson, 2018).

El objetivo de este artículo es explorar algunos de los aspectos más relevantes de la digitalización en la Educación Superior para demostrar cómo la producción del conocimiento académico está siendo dominada por el capitalismo digital, el gobierno de la digitalización, el poder de las métricas y las plataformas sociales académicas. Es lo que llamamos «capitalismo académico digital». Para ello, tras esta sección introductoria, el artículo se divide en seis apartados.

En primer lugar, se describe cómo desde la década de los 90 las universidades han sido dominadas por la economía del conocimiento, el capitalismo académico, el gobierno de los números y la racionalidad neoliberal de la cultura de la performatividad. Seguidamente, se analiza cómo los rankings de universidades y las políticas de rendición de cuentas se fueron hegemonizando como los cambios políticos más determinantes para modificar el funcionamiento de las universidades bajo los principios del capitalismo académico desde comienzos del siglo XX. Los rankings y los sistemas de rendición de cuentas han ejercido un control directo sobre las universidades y los académicos, alterando las formas de producción del conocimiento científico. En tercer lugar se aborda la noción de capitalismo digital y el gobierno de los dígitos liderados por los procesos algorítmicos de los Big Data (Kitchin, 2014), el capitalismo de vigilancia (Zuboff, 2019) y la «ubersificación de la universidad» (Hall, 2016). A continuación se describen los índices de impacto de Journal Citation Reports (JCR), Scimago Journal Rank (SJR), h-Index de Google Scholar y las métricas alternativas digitales (almetrics) como principales sistemas para metrificar digitalmente la producción del conocimiento y generar la cultura métrica académica (Burrows, 2012). Finalmente, se analizan las plataformas sociales académicas más importantes –Academia.edu y ResearchGate– y su legitimización dentro del capitalismo académico digital, fomentando la construcción de sujetos académicos cuantificados y digitalizados (Lupton, Mewburn y Thompson, 2018). Se concluye haciendo referencia a las nuevas funciones asumidas por los académicos de auto-monitoreo y auto-promoción para mejorar el impacto métrico como cuidado del sí profesional y su influencia en la generación de nuevas identidades académicas digitales.

2. El capitalismo académico y el gobierno de los números

El conocimiento generado desde las universidades se ha convertido en una forma de producción para avanzar en las lógicas competitivas de las economías globales (Olssen y Peters, 2005). Basándose en los principios de la economía del conocimiento, término que comienza a expandirse a finales del siglo XX, el discurso internacional ha conducido a las instituciones universitarias a adaptarse a los cambios del capitalismo global, haciendo del conocimiento una forma de competición económica entre países. Los informes de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE, 1996a; 1996b; 1996c) fueron unos de los primeros discursos supranacionales que impulsaron a las universidades a convertir el avance del conocimiento en una forma de competir en el mercado global. En el contexto europeo, la adhesión de las universidades a la economía del conocimiento se materializa con la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). El EEES fue la estrategia más pragmática para homogeneizar progresivamente a las universidades europeas con la finalidad de que estas pudieran competir con las economías de China y Estados Unidos.

De esa relación entre producción de conocimiento y competición, propia de una lógica capitalista, nace el concepto de «capitalismo académico» (Slaughter y Leslie, 2001). La labor académica se transforma así, en las últimas tres décadas, en una actividad al servicio del capitalismo regida por principios de producción y competitividad económicos (Brunner *et al.*, 2019; Slaughter y Rhodes, 2004). El resultado ha sido la conversión de la academia en un espacio donde se desarrollan prácticas y dinámicas de producción del conocimiento, entendido como mercancía. En este contexto, el capitalismo académico se sirve del capital humano de las universidades para potenciar al máximo la producción. De ahí que los cambios que ha sufrido la profesión académica, orientada a aumentar la producción de resultados de investigación y la posición en los rankings entre universidades, haya fomentado la competición por recursos externos de financiación y la sobreproducción del conocimiento.

El capitalismo académico ha dado lugar a nuevos sujetos académicos gobernados por los números (Rose, 1991). El gobierno a través de números y estadísticas cuantificadas ha expandido «tecnologías políticas» que se sustentan en la producción, la autorización, la validación, la difusión y la acumulación (Rose, 1999). Estos procesos de gobernanza mediante números han sido impulsados desde la política educativa global para clasificar, comparar y categorizar a las instituciones universitarias (Grek, 2009). Todo ello ha generado un sentimiento de dependencia de los números (Sellar, 2015) que queda justificado por las propias políticas educativas como la forma de controlar la calidad, generar verdad, legitimar relaciones de poder y constituir los nuevos sujetos académicos neoliberales contemporáneos (Ball, 2012). Esta gobernanza académica neoliberal basada en la cuantificación (Lewis, 2013) ha llevado a las universidades a una sobreproducción de conocimiento regida por una de las máximas del capitalismo académico: «publicar o perecer» (Harzing, 2010). La incesante producción de artículos como forma de supervivencia en la universidad ha generado las nuevas subjetividades académicas propias del «homo economicus» (Read, 2009). Así, las subjetividades se construyen cuando el académico se sumerge en las dinámicas de producción, ejerce un auto-control sobre ellas y asume la responsabilidad de sus éxitos y fracasos. Esta forma de subjetivación es

propia de la gubernamentalidad neoliberal en la Educación Superior y transforma a los académicos en empresarios de sí mismos.

Estas lógicas de la economía del conocimiento que funcionan por medio del capitalismo académico y la gobernanza de los números han producido variaciones epistemológicas sobre cómo y para qué se produce el conocimiento en las universidades. La performatividad, que fue un concepto que abordó el filósofo francés Jean-François Lyotard (1984) en «La condición postmoderna. Informe sobre el saber», ha sido un posicionamiento teórico que ha servido para comprender los principios y los cambios que acompañan a la producción del conocimiento mediante dinámicas de rendimiento constante en la producción de resultados. Los primeros trabajos que comenzaron a utilizar la noción de performatividad en la educación superior, que han venido desde los estudios en educación comparada (Barnett, 1996; Cowen, 1996), se centraron en demostrar cómo, ya en la década de los 90, las universidades tenían como meta luchar por la economía del conocimiento a través de prácticas que hacían que su capital humano orientase la actividad académica hacia dinámicas de constante rendimiento cuantificado. La cultura de la performatividad persigue la optimización relacional de reciprocidad input/output sustentada en la maximización de resultados. De ahí que performatividad se base en el determinismo y en la filosofía positivista de la eficiencia. Las acciones que generan la cultura de la performatividad en la universidad están enfocadas a la producción de conocimiento como valor económico por encima de cualquier otro valor. Esta cultura modifica la relación del académico con su actividad profesional, con sus colegas y, lo más importante, consigo mismo. La performatividad, que se basa en la cuantificación de la producción, ha sido muy atractiva y eficaz para consolidarse como tecnología de gobierno que convierte a los números en garantes de la verdad y de la calidad. De ahí que los sistemas de comparación, a través de rankings, se hayan servido de estos procesos de gobernanza numérica para determinar cuán válido es un académico, una universidad y un país.

3. Rankings y rendición de cuentas

El gobierno de los números ha originado políticas para reorientar las formas de producción del conocimiento académico y las lógicas de funcionamiento de las universidades. Dichas políticas se han materializado a través de la consolidación de rankings universitarios (Shore y Wright, 2015) y evaluaciones basadas en la rendición de cuentas (*accountability*) (Cannizzo, 2015).

Aunque los rankings de universidades se remontan a la década de los años 80, la expansión de los mismos se produce a principios de la primera década del siglo XX (De Angelis y Harvie, 2009; Shore y Wright, 2015). El Academic Ranking of World Universities (ARWU, por sus siglas en inglés), conocido también como Ranking de Shanghái, el ranking Times Higher Education World University (THE) y el QS World Rankings (que incorpora a diferentes rankings pertenecientes a la corporación británica Quacquarelli Symonds) se han consolidado durante la última década como los tres sistemas de clasificación más importantes de la política educativa global. Estos rankings competitivos han normalizado que la finalidad de las universidades sea mejorar constantemente los resultados numéricos de los indicadores de producción del conocimiento para situarse en el mejor posicionamiento de las clasificaciones. El ARWU o ranking de Shanghái, que comienza en el año 2003, es el más relevante de todas las clasificaciones en las que se posicionan a unas universidades y regiones respecto a otras. Aunque hay múltiples

dimensiones de medición de la calidad de las universidades, el 60 % del valor total de los indicadores de ARWU se fundamentan en torno a publicaciones de impacto en revistas indexadas. El ranking de Shanghái ha legitimado la cultura de rankings mediante la cual los países y las universidades son auto-gobernadas en procesos de competencia. Esta cultura hegemónica de los rankings para medir la calidad en función de la producción, ha tenido grandes detractores en la literatura internacional (Lynch, 2013; Shore y Wright, 2015). Una de las corrientes críticas más relevante es la que se está elaborando con base en el pensamiento descolonial (Leite, 2010; Shahjahan y Blanco-Ramírez, 2016). El pensamiento descolonial es una corriente epistémica y política que se basa en la crítica de la cosmovisión de la modernidad que hegemoniza el conocimiento occidentalizado en la educación (Grosfoguel 2008). Esta corriente analiza cómo las universidades del sur global han ido modificando sus culturas de origen a través de un pensamiento colonizado impuesto como único enfoque para comprender la realidad (Lander, 2000; Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007). Son procesos de hegemonización que expanden modos de entender, de ser y de representar los fenómenos (Mignolo, 2011) a través de un «epistemicidio» en la producción del conocimiento (Santos, 2010). Estos cambios en la producción del conocimiento tienen que ver con la imposición de las dinámicas del capitalismo académico que han alejado a las instituciones universitarias de sus culturas originarias. Las universidades del sur global han vivido procesos de ruptura abrupta con sus contextos de origen para dirigir la producción del conocimiento en una adaptación a las lógicas competitivas del mercado global por las que han sido colonizadas. Estos cambios epistémicos en las instituciones de educación superior de América Latina han llevado a que se generen procesos de resistencia a la hegemonía de la economía del conocimiento y del capitalismo académico por medio de una epistemología del sur que tiene como fin último decolonizar el saber (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007; Santos, 2010).

La cultura de la auditoría (Power, 2000), bajo la que se sostienen los rankings universitarios, se instaure gracias a las políticas de rendición de cuentas lideradas por un gobierno de los números que hace recaer en los sujetos académicos toda la responsabilidad sobre la producción. Para ello, durante las últimas décadas, a través de los sistemas de evaluación, se han impulsado estrategias para lograr que el capital humano de las universidades produzca conocimiento constantemente medido en rendimientos de productividad de los resultados de investigación. Estos resultados se materializan principalmente en publicaciones, captación de recursos de investigación financiados de modo competitivo y transferencia de resultados al mundo empresarial. Las políticas de rendición de cuentas basadas en la producción se han analizado en diferentes países y dan muestras de cómo se legitima la competitividad individual bajo nuevos espacios de control en la academia (Cannizzo, 2015; Fardella, Sisto, Jiménez, 2017; Jankowski y Provezis, 2014). Uno de los discursos supranacionales iniciales para promover políticas basadas en el rendimiento de cuentas viene de la mano del Banco Mundial a finales de los años 90, periodo en el que se instaure la noción de economía del conocimiento para competir por el conocimiento global. En el informe del Banco Mundial *“The financing and management of higher education”* (Johnstone, Arora y Experton, 1998), la lógica discursiva orienta a los países a instaurar modelos de mercado en las universidades para que los académicos perciban salarios e incentivos económicos en función de su desempeño y producción. Aunque las políticas de rendición de cuentas forman parte de una corriente global, en cada contexto se ha desarrollado de manera diferente, pues se han tenido que ajustar a las tradiciones culturales de las universidades en cada país (modelo de mercado,

humboldtiano y napoleónico). Tomando como ejemplo el caso español y en línea con la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), en el año 2002 se crea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) para poner en marcha dinámicas de rendición de cuentas basadas en la producción científica. Se crean así los sistemas de acreditación para acceder a distintas figuras de personal docente y los de incentivación económica a través de los sexenios de investigación. La finalidad de la ANECA, desde su creación, fue valorar la calidad del trabajo académico según variables cuantitativas basadas en la producción de conocimiento bajo dinámicas propias del capitalismo académico (Amigot y Martínez, 2013; Díez-Gutiérrez, 2018; Gómez, Jódar y Bravo, 2015; Manzano, 2015). En el año 2015 y en el año 2019 se establecen dos nuevas políticas que hacen que la ANECA valore esencialmente la producción del conocimiento a través de artículos científicos indexados en las industrias de Web of Science y Scopus¹. Así, en las universidades españolas, el personal docente ha tenido que adaptarse durante la última década a dinámicas descontroladas de rendición de cuentas que tienen como resultado la sobreproducción de conocimiento y el sometimiento al capitalismo académico. Estos cambios abruptos en la política universitaria española han llevado de modo reciente al desarrollo de estudios y trabajos de investigación que destacan los efectos de la racionalidad neoliberal y el gobierno de los números en las universidades y en la actividad profesional de los académicos (González-Calvo y Arias-Carballal, 2018; Saura y Bolívar, 2019; Vayreda, Conesa, Revelles-Benavente, González-Ramos, 2019).

4. Hacia un capitalismo académico digital

Si bien la economía del conocimiento ha servido para comprender las lógicas del capitalismo académico en la década de los 90, la noción de capitalismo académico digital es ahora más apropiada para abordar el nuevo rumbo del sistema capitalista hacia la producción y mercantilización de conocimiento digitalizado. Schiller (2000) comenzó a utilizar el concepto de capitalismo digital para describir las variaciones del mercado global en torno a medios de producción digitales al tiempo que se expandía el uso de Internet (Fuchs, 2019; Schiller, 2000). Es común también utilizar otros términos como «capitalismo informacional», «capitalismo de redes» (Fuchs y Mosco, 2015), «capitalismo cognitivo» o «capitalismo del conocimiento» (Peters, 2020; Peters y Jandrić, 2018) para hacer referencia a las formas de producción del conocimiento en la era de la digitalización. En lugar de recurrir a la noción de economía del conocimiento, como se hacía durante las últimas tres décadas, ahora, discursos supranacionales como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020) y la Comisión Europea (2020), se decantan por hablar de «economías digitales» o «economía digital competitiva» para supeditar la producción del conocimiento a los principios del capitalismo digital. La idea esencial del capitalismo digital es que la acumulación del capital y las formas de producción se desarrollan sustancialmente a través de un trabajo inmaterial producido por la tecnología digital. Así, los procesos de producción digitalizados se configuran a través del uso de redes y plataformas, tipo Uber, Airbnb, LinkedIn

¹ ANECA. Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios. En 2017 y 2020 se establece nuevos criterios para la acreditación basados en la producción cuantitativa de resultados de investigación materializados en la primacía de las revistas de web of science y scopus.

y otras similares, y aunque algunas investigaciones se refieren a ellas como parte de una «economía colaborativa» (Sundarajan, 2016), para otros autores más críticos, como Srnicek (2017), forman parte del «capitalismo de plataformas».

Como consecuencia de lo anterior, comienzan a proliferar los análisis que se sirven del abordaje teórico del capitalismo digital para examinar los cambios más relevantes en la Educación Superior. Hall (2016) se ha centrado en las dinámicas internas de las universidades a través de la producción del capital y los espacios de la digitalización académica a través de la noción de la «Ubersificación». La ubersificación de la universidad es una metáfora para comprender que el funcionamiento de la universidad actual está basado en lógicas del capitalismo digital que se materializan a través de la mercantilización del conocimiento en plataformas como la del magnate tecnológico Uber. Además, las lógicas del capitalismo digital permiten comprender la influencia que la industria de las corporaciones tecnológicas de Silicon Valley ejerce sobre la reforma global de la Educación Superior (Means, 2019). Junto a ello, los estudios que abordan la digitalización de la Educación Superior comienzan a apostar por la noción del capitalismo digital a través de la corriente de análisis de la economía política (Mirrlees y Alvi, 2020).

El capitalismo digital genera la transformación de la producción del conocimiento en las universidades, de manera que lo que antes estaba gobernado por números, paulatinamente comienza a estar gobernado por la digitalización. El gobierno de los números que auspiciaba la cultura de la performatividad ha devenido en la datificación, que consiste en procesar los números para convertirlos en datos cuantitativos y analizarlos por medio de tecnologías digitales (Williamson, 2018). Estos procesos de datificación fomentan que vivamos gobernados por la digitalización. La digitalización es el tratamiento de los datos analógicos y su conversión en dígitos a través de códigos binarios que pueden ser procesados por algoritmos y softwares. Estos procesos de digitalización están haciendo que el trabajo académico esté sufriendo nuevas modificaciones, a la vez que las universidades son objeto de las dinámicas expansivas del mercado global del conocimiento digitalizado. El gobierno de los dígitos está generando importantes cambios en la producción del conocimiento en las universidades gracias a las posibilidades que las grandes corporaciones tecnológicas digitales ofrecen por medio de los *Big Data* y la inteligencia artificial (Kitchin, 2014; Mayer-Schönberger y Cukier, 2013). *Big data* hace referencia a las cantidades masivas de datos que son procesados en grandes volúmenes y a una velocidad de análisis muy elevada para ofrecer valores relacionados con el comportamiento de los sujetos frente a la información que le ofrecen los medios tecnológicos. Estos cambios que devienen de los procesos de almacenamiento de datos masivos se recogen de modo cotidiano para extraer patrones de conducta exhaustivos, de gran alcance y flexibles que son almacenados y procesados a tiempo real (Kitchin, 2014; Williamson, 2019). Desde la visión de Mayer-Schönberger y Cukier (2014) la aplicación de los *Big Data* en el campo de la educación, junto a la inteligencia artificial, componen unos de los cambios más importantes en la política educativa global (Pedró, Subosa, Rivas y Valverde, 2019). A través de esta tipología de procesamiento digital, se obtiene información personalizada e individualizada de los procesos de aprendizaje a tiempo real, por medio de sistemas probabilísticos que prevén aciertos y errores a la vez que conducen las acciones hacia unas metas que son en parte predeterminadas. En este sentido, la selección de información por parte del sujeto condiciona sus elecciones futuras, pues la tecnología digital se encarga de establecer filtros en función de los patrones de búsqueda del sujeto, y esto puede hacerlo mediante cualquier dispositivo y desde cualquier lugar.

Con referencia concreta a los procesos de control digitalizados, Shoshana Zuboff (2019) introduce el término «capitalismo de vigilancia», y las prácticas que se derivan del mismo forman lo que Lyon (2018) denomina «cultura de vigilancia». El «capitalismo de vigilancia» se entiende como el conjunto de prácticas de control del sistema capitalista sobre la información publicada en redes digitales y sobre las dinámicas de acceso de los sujetos a ella. Por su parte, la cultura de vigilancia hace referencia a las prácticas y compromisos que los sujetos asumen en el control de sus dígito. De esta manera, los académicos se convierten en «trabajadores del conocimiento digitalizado» (Lupton, 2015, p. 66), es decir, orientan sus esfuerzos a la máxima difusión de su producción para que esta revierta en ellos en forma de dígito y, por ende, de prestigio digital.

Para analizar la transformación de las universidades a través del capitalismo digital y del gobierno de la digitalización, destacaremos el papel de las métricas, así como el de las plataformas y redes sociales académicas. Se revisarán los índices de factor de impacto de la producción científica en Web of Science y Scopus, el «h-Index» de Google Scholar, el código Orcid, la industria de las métricas de impacto digitales de las publicaciones científicas de las revistas y las métricas alternativas (Altmetrics), así como las plataformas y redes sociales académicas de publicaciones como Academia.edu, ResearchGate, Twitter y LinkedIn.

5. Métricas digitales

Los procesos de digitalización social han hecho que las métricas digitales sean parte de nuestras vidas (Beer, 2015; Lupton, 2015). A través de cualquier dispositivo tecnológico digital se ha normalizado que metrifuquemos las horas de sueño, las calorías que consumimos o los pasos que andamos. Lo que medimos y la importancia que otorgamos a los resultados que obtenemos afecta a lo que hacemos y a lo que somos. Las métricas influyen en la elaboración y modificación de juicios sobre nosotros mismos y en las consecuencias de esos juicios en nuestras vidas (Beer, 2015). Las métricas digitales son procesos de medición a través de datos masivos que han sido, desde la última década, el mecanismo más empleado para la generación de valor del capitalismo digital contemporáneo (Shiller, 2015). Es decir, la digitalización métrica es el medio de la datificación masiva para generar los valores del capitalismo digital. Estas métricas digitales, que se configuran a través de los *Big Data*, están cambiando las formas de gobernar a los sujetos y los espacios, de administrar a las organizaciones, de hacer funcionar las economías y de desarrollar ciencia (Kitchin, 2015). Así, las métricas se han convertido en nuevos espacios de medición digitalizada a través de códigos, softwares y algoritmos que están configurando nuevos procesos de control y de gobierno de los sujetos.

Debido a estos procesos de digitalización social, la universidad comienza a quedar dominada por nuevos mecanismos de gobernanza basados en el «poder de las métricas» o «cultura métrica» (Beer, 2016; Burrows, 2012; Feldman y Sandoval, 2018; Williamson, Bayne y Shay, 2020). Los factores de impacto de Web of Science y Scopus, el «h-Index» de Google Scholar y las múltiples métricas digitales de las revistas de impacto (denominadas altmetrics o métricas alternativas) se han normalizado como procesos de gobierno a través de mediciones digitalizadas en códigos y softwares. Estas métricas digitales que están dominando la producción del conocimiento académico se constituyen como los procesos más avanzados de la industria de la bibliometría. La bibliometría nace como una ciencia fundamentada en la aplicación de las matemáticas y métodos estadísticos a

las publicaciones científicas como un neologismo que hibrida los términos análogos de «biometría, econometría y cienciometría» (Pritchard, 1969, p. 348).

El índice de impacto Science Citation Index (ISI) de Web of Science, perteneciente ahora a Clarivate Analytics, que fue en su inicio la propiedad intelectual y científica de Thomson Reuters, nace en 1961 y se materializa mediante los impactos de revistas en Journal Citation Reports (JCR). El índice de impacto SCImago Journal Rank (SJR) de Scopus, propiedad de Elsevier mide los factores de impacto de las publicaciones de las revistas desde 1998 a través del algoritmo de Google PageRank. Tanto JCR como SJR se basan en la medición de las citaciones de las publicaciones científicas en revistas académicas a través de cuartiles según la importancia que dichas revistas tienen por su nivel métrico de citación o impacto. Por otro lado, el h-Index de Google Scholar, fundado por Hirsch (2005), se basa en un impacto de citación de cada científico mediante la relación entre el número de citas y los artículos publicados que posee. Tanto los índices de impacto de revistas JCR y SJR, así como el índice de impacto de cada académico en Google Scholar (h-Index) se han convertido en una finalidad misma de la producción científica. Son espacios de gobierno en los que la academia (investigadores y revistas) aspira a introducirse de modo exitoso a través del aumento de citaciones de impacto. Esto es así porque en la academia jugamos al juego de las métricas, a la vez que las métricas juegan con nosotros. Todo ello ha derivado en procesos de auto-gobierno que nos hacen actuar siguiendo sus reglas y sus límites, y convirtiéndonos en sujetos digitalizados.

Como medio alternativo a las tres grandes bases de datos que miden el impacto de las publicaciones (JCR, SJR y Google Scholar), en la última década aparecen las métricas alternativas o altmetrics. Las altmetrics son métricas digitales del impacto de las publicaciones en la Web a través de blogs, menciones en medios de comunicación, Twitter, Facebook, y demás redes sociales, así como de las veces que se referencian las publicaciones en Wikipedia o la cantidad de veces que un artículo es guardado en repositorios como Mendeley. Si bien las altmetrics tienen su origen en la webometría de los años 90 (Torres-Salinas, 2013), se consolidan en la última década como registros de atención para cuantificar cuántas personas han descargado un artículo. Consiste en medir la difusión para comprender dónde y por qué se está discutiendo y compartiendo una investigación; se trata de un indicador de influencia para reconocer efectos tangibles de los avances que producen los resultados de las publicaciones en la sociedad (Almetric, 2020). Las métricas alternativas, aunque nacen como sistemas de medición de impacto alternativos al funcionamiento de JCR, SJR y Google Scholar, en la actualidad se han convertido en una industria más del capitalismo digital para producir y ayudar a la comercialización del conocimiento científico. De esta manera, hoy por hoy se ha normalizado que las webs de las revistas informen sobre todo tipo de métricas digitales para cuantificar la valía de sus publicaciones.

Plum Analytics se funda en 2012 como una de las primeras corporaciones de las altmetrics y, desde el año 2017, forma parte de la industria de la producción del conocimiento en Elsevier (Plum Analytics, 2020). PlumX Metrics es la plataforma de las métricas alternativas de Plum Analytics para medir el impacto de los artículos de las revistas de Scopus. Las métricas digitales alternativas de PlumX Metrics se hacen a través de 5 categorías: *Citations* o cantidad de veces que se cita un artículo en CrossRef, PubMed, Scielo, Scopus, etc.; *Usage* a través de la cantidad de descargas, vistos, catálogos, *abstracts*, reproducciones de vídeo; *Captures* o capturas de pantallas en marcadores, exportaciones, seguidores, recomendaciones de lectura; *Mentions* o menciones de un

artículo en comentarios de revistas, blogs, medios de comunicación; y *Social media* para medir la cantidad de likes, comentarios y veces que se comparte un artículo en las principales redes sociales como Facebook o Twitter.

Digital Science, una corporación creada en 2010, se ha consagrado como uno de los grandes magnates tecnológicos del capitalismo digital en la medición de la producción del conocimiento científico, mediante las métricas digitales alternativas de impacto. En su web se especifica que es una empresa «que se enfoca en inversiones estratégicas en compañías nuevas que apoyan el ciclo de vida de la investigación» (Digital Science, 2020). Almetric (que funciona de modo similar a PlumX Metrics y por esa razón no será tenido en cuenta aquí) y Dimensions son partes de Digital Science materializadas como plataformas para el análisis de las métricas digitales del impacto científico. Dimensions mide cada artículo en relación a las siguientes categorías: *Publications*, que es el número de publicaciones relacionadas con la búsqueda; *Citations* es la cantidad de veces que una publicación ha sido citada por otras publicaciones en las bases de datos; *Publications with citations* es el número de publicaciones con al menos *n* citas o publicaciones que aún no se han citado; *Field Citation Ratio* es un indicador del rendimiento relativo de citas de una publicación en comparación con artículos de edad similar en su área temática para establecer el promedio de impacto; *Relative Citation Ratio* que indica el rendimiento relativo de citas de una publicación al comparar su tasa de citas con la de otras publicaciones en su área de investigación; y *Recent citations* que es el valor de las citas recientes a través del número de citas recibidas en los últimos dos años.

Tanto PlumX Metrics, Dimensions y Almetric se han consolidado en las revistas científicas como métricas alternativas que conviven directamente con los factores de impacto de JCR, SJR y Google Scholar. Ahora las revistas utilizan tanto los resultados algorítmicos digitales de PlumX Metrics, Dimensions y Almetric como métricas a través de visualizaciones muy atractivas. Véase a continuación dos ejemplos gráficos de estas altmetrics digitales de los artículos científicos:



Imagen 1. PlumX Metrics

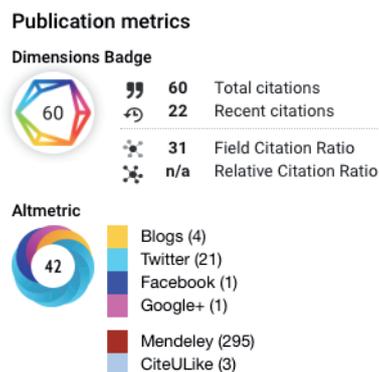


Imagen 2. Dimensions y Almetric

El uso de estas métricas digitales está generando nuevas formas de gobierno de los sujetos académicos y de la producción del conocimiento en las universidades. A través de lentes de análisis foucaultianas, Sharpe y Turner (2018) han definido el uso de estas métricas digitales para la producción de conocimiento académico como una nueva forma de la razón gubernamental neoliberal. Las métricas como forma de gobierno, que tienen su base en la estadística, es algo que Michel Foucault estudió en profundidad desde 1977

a 1979. La estadística y las métricas funciona como control poblacional por medio de la biopolítica (Foucault, 2007) y como gobierno de sí mediante la gubernamentalidad de las tecnologías del yo (Foucault, 2008). Siguiendo esta base teórica, las métricas digitales hibridan las formas de gobierno del conocimiento científico a través de estructuras de poder externas, así como desde modos de auto-gobierno. Las métricas se han convertido en un fin mismo de las publicaciones por lo que es necesario que cada sujeto se gobierne a sí mismo para, constantemente, alcanzar un mayor impacto. En definitiva, estas métricas han sido legitimadas como espacios de gobierno de la universidad neoliberal a la vez que han constituido la «metrificación de la academia» (Burrows, 2012, p. 356).

6. Plataformas académicas

Academia.edu y ResearchGate se han consolidado como las plataformas sociales del ámbito académico. Ambas se fundan en el año 2008 con la finalidad de que cada usuario pueda libremente subir y compartir los resultados de producción científica a la vez que establecen interacciones virtuales en la red académica global. En junio de 2020, Alexa Internet Inc., la compañía de Amazon sobre métricas digitales y análisis de datos masivos del tráfico web, sitúa a ResearchGate en la posición #168 del Alexa Ranking, mientras que Academia.edu se posiciona en la #286 entre todas las webs del mundo. La misión de Academia.edu «es acelerar la investigación mundial» de 139 millones de académicos que la conforman, incorporando más de 39 millones de artículos (Academia.edu, 2020). También mantienen que se utiliza la red «para compartir su investigación, monitorear análisis profundos sobre el impacto de su investigación y rastrear la investigación de los académicos que siguen». Academia.edu ofrece un paquete de visualizaciones de impacto métrico a través de algoritmos que exponen desde qué servidor se está leyendo la investigación, cuántos usuarios están prestando atención y descargando un artículo, así como quiénes están recomendando una publicación determinada. ResearchGate, por su parte, sostiene que la finalidad de la corporación es ayudar a los 17 millones de usuarios académicos que componen la red para «que su progreso sea más rápido» (ResearchGate, 2020). Aunque funciona de modo similar a Academia.edu, el aspecto más distintivo de ResearchGate es el índice de impacto que aporta compuesto por un algoritmo interactivo entre las publicaciones subidas, las citas recibidas de las publicaciones, las interacciones de actividad que cada autor realiza en la web y la cantidad de *followers* que tiene. El resultado de todo ello es un impacto métrico denominado *ResearchGate Score* (RG Score). La finalidad del *RG Score* es analizar toda la investigación de cada usuario y convertirla en una «fuente de reputación» (ResearchGate, 2020). Así, establece un h-Index convertido en una métrica digital más del impacto de la producción científica y citas recibidas mediante un dígito que sitúa a cada usuario en un percentil según los resultados del puntaje del *RG Score* entre todos los miembros de la red. Análisis desde el campo de la bibliometría y la comunicación han demostrado lo fácil y común que es manipular los resultados e interacciones de estas plataformas para aumentar el *RG Score* (Orduña-Malea, Martín-Martín y Delgado-López-Cózar, 2016).

En la actualidad, Academia.edu ha recibido 33.8 millones de dólares desde diferentes donaciones de usuarios que pagan por una membresía Premium en la que pueden ver sus datos actualizados constantemente, así como desde fundaciones filantropocapitalistas y corporaciones que donan e invierten con dinámicas de capital de riesgo como Tencent, Khosla ventures, True ventures, Spark ventures y Spark capital. ResearchGate posee un

fondo total de inversión de 87.6 millones de dólares. Las inversiones de ResearchGate han venido de la mano de corporaciones como Groupe Arnault, Benchmark o Goldman Sachs. El filantropista Bill Gates, que invirtió 35 millones de dólares en la red social académica, se ha convertido en uno de los principales donantes y defensor de ResearchGate. Las inversiones y donaciones que reciben ResearchGate y Academia.edu demuestran la importancia del «filantropismo», esa hibridación de las lógicas de la filantropía con las del capitalismo (Saura, 2020), en los cambios que está viviendo la producción del conocimiento científico en el capitalismo digital. Gary Hall ha sido tajante para analizar la situación de estas redes sociales académicas como emblemas del capitalismo digital. Centrándose concretamente en «Academia.edu», sostiene que «tiene una relación parasitaria con el sistema de educación pública, en el sentido de que estos académicos ahora trabajan de forma gratuita para ayudar a construir su plataforma privada con fines de lucro al proporcionar el aporte agregado, los datos y el valor de la atención» (Hall, 2015).

Algunas investigaciones recientes analizan cómo estas plataformas sociales académicas son mecanismos del capitalismo digital para construir nuevos sujetos académicos digitalizados y cuantificados (Hall, 2016; Lupton, Mewburn y Thompson, 2018; Tanczer, Deibert, Bigo, Franklin, Melgaco, Lyon, Kazansky y Milan, 2020). Discutiendo la interrelación de la visibilidad en los espacios digitales, las métricas y los nuevos espacios de control, Academia.edu y ResearchGate han sido analizados como los ejemplos más claros de la nueva cultura de la «vigilancia académica» (Tanczer et. al., 2020, p.X). Para ello, y partiendo de las nociones del capitalismo de vigilancia (Zuboff, 2019) y la cultura de la vigilancia (Lyon, 2017), como formas de control avanzadas del capitalismo digital, estas plataformas se han convertido en emblemas de la academia neoliberal a través de la cuantificación y puntuación desenfrenadas (Tanczer et.al, 2020). La inteligencia artificial y los *Big Data* son los procesos de digitalización que conducen estas plataformas de metrificación digital. Ambas redes sociales académicas utilizan los procesos algorítmicos de datos masivos de Google Analytics. Aunque no hay mucha más evidencia al respecto, sí se conoce que utilizan procesos algorítmicos adictivos similares a los de Facebook (Tanczer et.al, 2020, p. 23).

7. Conclusiones

Los procesos de digitalización del conocimiento como mecanismos de producción del capitalismo académico digital que han sido abordados en este trabajo, convierten a los sujetos académicos en empresarios de sí mismos. El académico ya no solo debe investigar y acumular publicaciones, sino que también debe ejercer un cuidado de las mismas, así como de sus seguidores. Las recomendaciones y las interacciones son un valor añadido al éxito de la propia empresa. En este sentido, los procesos de «Uberificación de la universidad» (Hall, 2016) están produciendo sujetos académicos más individualizados, cuantificados y digitalizados (Adell, Castañeda y Esteve, 2018; Hall, 2016). La autopromoción y el cuidado del perfil académico son indispensables para generar una marca personal y garantizar el prestigio académico. Las herramientas de análisis foucaultianas de las tecnologías del yo (Foucault, 1990) y la «ética del cuidado de sí» (Foucault, 2008) han sido útiles para comprender cómo la digitalización de la Educación Superior está generando nuevos sujetos académicos. Así, las plataformas se han convertido en un escaparate, cuyo atractivo depende de las labores de cuidado que asuma el sujeto. De esta forma, los sujetos académicos están sometidos a procesos de auto-gobierno y se

convierten en «almas académicas cuantificadas» (Hammarfelt, de Rijcke y Rushforth, 2016). La finalidad de la auto-promoción como cuidado del sí digital, se hace a través de la supervisión constante de estos espacios virtuales para intentar aumentar el impacto, el éxito académico y el ego-ideal que conforma la identidad académica. Deborah Lupton (2015) lo concibe como sujeto cuantificado que intenta dar sentido a los espacios de digitalización de lo social.

Las tecnologías digitales funcionan para que cada cual, desde la libertad, recopile, registre, supervise, comparta y vigile su producción científica creando una identidad académica digital. El sujeto académico cuantificado y digitalizado asume prácticas de auto-seguimiento y auto-monitoreo reflexivo. Utiliza las métricas de ResearchGate y Academia.edu para ampliar las interacciones virtuales, los impactos y el cuidado de su propia empresa. Para actualizar la expresión de Harzing (2010) de «publicar o perecer» que da sentido a las lógicas del capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 2001), ahora los académicos utilizan estas plataformas digitales definidas como «Facebooks académicos» bajo el lema establecido por Duffy y Pooley (2017) de «promocionarse o perecer».

8. Referencias bibliográficas

- Academia.edu (2020). *About Academia.edu*. Recuperado de: <https://www.academia.edu/about>
- Adell, J., Castañeda, L. & Esteve, F. (2018). ¿Hacia la Ubersidad? Conflictos y contradicciones de la universidad digital. *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 21(2), 51-68.
- Almetric (2020). *What are altmetrics? Capturing the online attention surrounding scholarly content*. Recuperado de: <https://www.altmetric.com/about-altmetrics/what-are-altmetrics/>
- Amigot, P. & Martínez, L. (2013). Gubernamentalidad neoliberal, subjetividad y transformación de la universidad. La evaluación del profesorado como técnica de normalización. *Athenea Digital*, 13(1), 99-120.
- Ball, S. J. (2012). Performativity, commodification and commitment: An I-spy guide to the neoliberal university. *British Journal of Educational Studies* 60(1), 17-28.
- Barnett, R. (1996). The evaluation of the higher education system in the United Kingdom. En R. Cowen (Ed.), *The world yearbook of education: The evaluation of higher education systems*: Londres: Kegan Paul.
- Beer, D. (2015). Productive measures: Culture and measurement in the context of everyday neoliberalism. *Big Data and Society*, 2(1), 1-12.
- Beer, D. (2016). *Metric power*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F. & Rodríguez-Ponce, E. (2019). Idea moderna de universidad. De la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XXI*, 22(2), 119-140.

- Burrows, R. (2012). Living with the h-index? Metric assemblages in the contemporary academy. *The Sociological Review*, 60, 355–372.
- Cannizzo, F. (2015). Academic subjectivities: Governmentality and self-development in higher education. *Foucault Studies*, 20, 199–217.
- Castro-Gómez, S. & Grosfoguel, R. (eds.). (2007). *El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Siglo del Hombre Editores.
- Cowen, R. (1996). Performativity, Post-modernity and the university. *Comparative Education*, 32(2), 245–258.
- De Angelis, M. & Harvie, D. (2009). Cognitive capitalism and the rat-race: How capital measures immaterial labour in British universities. *Historical Materialism*, 17(3), 3–30.
- Díez-Gutiérrez, E. J. (2018). Universidad e investigación para el bien común: la función social de la Universidad. *Aula abierta*, 47(4), 395–404.
- Digital Science (2020). *Our Portfolio*. Recuperado de: <https://www.digital-science.com/products/>
- Duffy, B. E. & Pooley, J. D. (2017). “Facebook for Academics”: The convergence of self-branding and social media logic on Academia.edu. *Social Media+Society*, 3(1), 1–11.
- European Commission. (2020). *The Digital Economy and Society Index (DESI)*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- Fardella-Cisternas, C., Sisto-Campos, V., & Jiménez-Vargas, F. (2017). La transformación de la universidad y los dispositivos de cuantificación. *Estudios de Psicología (Campinas)*, 34(3), 435–448.
- Foucault, M. (1988). *The history of sexuality. Vol. 3. The care of the self*. New York: Vintage.
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France 1977–1978*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fuchs, C. (2019). Karl Marx in the Age of Big Data Capitalism. En D. Chandler, D. & C. Fuchs (eds.), *Digital Objects, Digital Subjects: Interdisciplinary Perspectives on Capitalism, Labour and Politics in the Age of Big Data* (pp. 53–71). London: University of Westminster Press.
- Fuchs, C. & Mosco, V. (eds.). (2015). *Marx in the age of digital capitalism*. Leiden: Brill.
- Gómez, L., Bravo, M. J., & Jódar, F. (2015). Gubernamentalidad neoliberal y producción de conocimiento en la universidad: genealogía de una configuración subjetiva. *Universitas Psychologica*, 14(5), 1735–1750.

- González-Calvo, G. & Arias-Carballal, M. (2018). Effects from Audit Culture and Neoliberalism on University Teaching: An Autoethnographic Perspective. *Ethnography and Education*, 13(4), 413-427.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe, *Journal of Education policy*, 24(1), 23-37.
- Hall, G. (2015, October 18). *Does Academia.edu mean open Access is becoming irrelevant? Media Gifts*. Retirado de: <http://www.garyhall.info/journal/2015/10/18/does-academiaedu-mean-open-access-is-becoming-irrelevant.html>
- Hall, G. (2016). *The uberfication of the university*. Minneapolis, MI: University of Minnesota Press.
- Harzing, A. W. (2010). *The publish or perish book*. Melbourne: Tarma Software Research.
- Hirsch, J. E. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102(46), 16569-16572.
- Jessop, B. (2017). Varieties of Academic Capitalism and Entrepreneurial Universities: On Past Research and Three Thought Experiments. *Higher Education* 73(6), 853-870.
- Johnstone, D., Arora, A. & W. Experton (1998). *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*. Nueva York: World Bank.
- Kitchin, R. (2014). *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures & their consequences*. London: Sage.
- Lander, E. (comp.). (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leite, D. (2010) Brazilian higher education from a post-colonial perspective. *Globalisation. Societies and Education*, 8(2), 219-233.
- Lynch, K. (2013). New managerialism, neoliberalism and ranking. *Ethics in Science and Environmental Politics*, 13, 141-153.
- Lupton, D. (2015). *Digital sociology*. Routledge: New York and London.
- Lupton, D. (2016). *The quantified self: A sociology of self-tracking*. Cambridge: Polity Press.
- Lupton, D., Mewburn, I. & Thomson, P. (2018). *The digital academic: Critical perspectives on digital technologies in higher education*. Milton Keynes: Routledge.
- Lyon, D. (2018). *The Culture of Surveillance: Watching as a Way of Life*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Lyotard, J-F. (1984). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Manzano-Arrondo, V. (2015). Academia, evaluación y poder. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 8, 197-222.

- Mayer-Schonberger, V. & Cukier, K. (2013). *Big Data: A Revolution that Will Change How We Live, Work and Think*. London: John Murray.
- Means, A. J. (2018). *Learning to save the future: Rethinking education and work in an era of digital capitalism*. New York: Routledge.
- Mignolo, W. D. (2011). *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham, NC: Duke University Press.
- Mirrlees, T., & Alvi, S. (2019). *EdTech Inc.: selling, automating and globalizing higher education in the digital age*. Routledge: London and New York.
- OECD (1996a). *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*. Paris: OCDE.
- OECD (1996b). *Measuring what people know: human capital accounting for the knowledge economy*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264065482-en.pdf?expires=1592760927&id=id&accname=guest&checksum=E4984BA867CAC5B7CE2093B76F3F9458>
- OECD (1996c). *The knowledge-based economy*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2896%29102&docLanguage=En>
- OECD. (2020). *Digital Economy*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/>
- Olssen, M. & Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313-345.
- Orduña-Malea, E., Martín-Martín, A., Delgado-López-Cózar, E. (2016). ResearchGate como fuente de evaluación cien ca: desvelando sus aplicaciones bibliométricas. *El profesional de la información*, 25(2), 303-310.
- Pedró, F., Subosa, M., Rivas, A., & Valverde, P. (2019). *Artificial intelligence in education: Challenges and opportunities for sustainable development*. Paris: UNESCO.
- Peters, M. A. (2020). Digital socialism or knowledge capitalism? *Educational Philosophy and Theory*, 52(1), 1-10.
- Peters, M. A. & Jandrić, P. (2018). *The Digital University: A Dialogue and Manifesto*. New York: Peter Lang.
- Power, M. (2000). The Audit Society – Second Thoughts. *International Journal of Auditing*, 4, 111-119.
- Plum Analytics (2020). *Plum Analytics/About/Leadership*. Recuperado de: <https://plumanalytics.com/about/leadership/>
- Pritchard, A. (1969). Statistical Bibliography or Bibliometrics. *Journal of Documentation* 25(4), 348–349.
- ResearchGate (2020). *About us*. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/about>

- Rose, N. (1991). Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting Organization and Society*, 16(7), 673–692.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul: The shaping of the private self (2 ed.)*. London: Free Association Books.
- Santos, B. de S. (2010). *Epistemologías del sur*. Siglo XXI: México.
- Saura, G. (2020). Mobilising the philanthropic neoliberalisation of Teach For All in Spain. En M. A.M. Thomas, E. Rauschenberger y K. Crawford-Garrett (eds.) *Examining Teach For All. International Perspectives on a Growing Global Network* (pp. 138-156). London and New York: Routledge.
- Saura, G. & Bolívar, A. (2019). Sujeto Académico Neoliberal: Cuantificado, Digitalizado y Bibliometrificado. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2019, 17(4), 9-26.
- Schiller, D. (2000). *Digital capitalism: Networking the global market system*. Cambridge: MIT Press.
- Sellar, S. (2015). A feel for numbers: Affect, data and education policy. *Critical Studies in Education*, 56(1), 131–146.
- Selwyn, N. (2016). *Is technology good for education?* Cambridge: Polity Press.
- Shahjahan, R. A., G. Blanco Ramirez, & V. D. O. Andreotti. (2017). Attempting to Imagine the Unimaginable: A Decolonial Reading of Global University Rankings. *Comparative Education Review* 61(1), 51–73.
- Sharpe, M. & Turner, K. (2018). Bibliopolitics: The History of Notation and the Birth of the Citational Academic Subject. *Foucault Studies*, 25, 146-173.
- Shore, C. & Wright, S. (2015). Audit culture revisited. Rankings, rantings, and the reassembling of society. *Current Anthropology*, 56(3), 421-444.
- Slaughter, S. & Leslie, L. L. (2001). Expanding and elaborating the concept of academic capitalism. *Organization*, 8(2), 154-161.
- Slaughter, S., & Rhodes, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Srnicek, N. (2017). *Platform Capitalism*. Hoboken: Wiley.
- Sundararajan, A. (2016). *The sharing economy: The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*. Cambridge: Mit Press.
- Tanczer, L. M., Deibert, R. J., Bigo, D., Franklin, M. I., Melgaço, L., Lyon, D. Becky Kazansky, B., & Milan, S. (2020). Online Surveillance, Censorship, and Encryption in Academia. *International Studies Perspectives*, 21(1), 1-36.
- Torres-Salinas, D., Cabezas, A. & Jimenez, E. (2013). Altmetrics: nuevos indicadores para la comunicación científica en la Web 2.0. *Comunicar*, 41, 53-60.

- Vayreda, A.; Conesa, E.; Revelles-Benavente, B. & González-Ramos, A. M. (2019). Subjectivation processes and gender in a neoliberal model of science in three Spanish research centres. *Gender, Work & Organization*, 26, 430–447.
- Williamson, B. (2017). *Big data in education: the digital future of learning, policy and practice*. London: Sage.
- Williamson, B. (2019). Datafication of education: a critical approach to emerging analytics technologies and practices. En *Rethinking Pedagogy for a Digital Age* (H. Beetham y R. Sharpe, R., pp. 212-226). London: Routledge.
- Williamson, B., Bayne, S. & Shay, S. (2020) The datafication of teaching in Higher Education: critical issues and perspectives. *Teaching in Higher Education*, 25(4), 351-365.
- Wyatt-Smith, C., Lingard, B., & Heck, E. (2019). *Digital learning assessments and big data: Implications for teacher professionalism*. UNESCO Education Research and Foresight Working Papers, 1-23.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs.

10



Tendencias privatizadoras del modelo de financiación de la educación superior en Europa. Propuestas de la Unión Europea y análisis del acceso asequible

Privatizing trends in the financing model of higher education in Europe. Proposals of the European Union and analysis of affordable access

Alexandra Carrasco González*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.28047

Recibido: **17 de agosto de 2020**
Aceptado: **23 de octubre de 2020**

*ALEXANDRA CARRASCO GONZÁLEZ: Personal docente e investigador adscrita al Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación (ECHE) de la Universidad de Valencia. Miembro del grupo de investigación POLISOC (Políticas Educativas, Interculturalidad y Sociedad). **Datos de contacto:** e-mail: alexandra.carrasco@uv.es

Resumen

La influencia que ejercen organismos supranacionales como la Unión Europea (UE) en la configuración de políticas educativas nos obliga a incluir la esfera supranacional en el estudio de las tendencias educativas. Una tendencia en auge en el ámbito de la educación superior es el aumento de la inversión privada y nuestro objetivo es medir su impacto en los últimos años en el contexto europeo, y si pone en riesgo el acceso asequible de este nivel educativo. Para ello, en primer lugar, analizamos las diferentes acciones desarrolladas desde la Unión Europea sobre el incremento de financiación privada de la educación superior a través de diversos documentos y planes de trabajo. En segundo lugar, desde la metodología de Educación Comparada, contrastamos la variación de las fuentes de financiación de la educación superior en 20 países europeos, en una trayectoria de trece años (2002-2016), y su repercusión en el acceso asequible de la educación superior, principalmente a través del análisis de las tasas económicas y los sistemas de ayudas a estudiantes. Los resultados, por un lado, nos indican que la UE justifica el aumento de la financiación privada de las universidades como estrategia global para lograr una mayor competitividad dentro del contexto de la sociedad del conocimiento. Por otro lado, existe una tendencia hacia la privatización de los modelos de financiación de la educación superior en los países europeos, llegando incluso a poner en riesgo el acceso asequible de la educación superior en países como España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal.

Palabras clave: educación superior; educación comparada; acceso asequible; Unión Europea.

Abstract

The influence exerted by supranational organizations, such as the European Union (EU) in the configuration of educational policies, forces us to include the supranational sphere in the study of educational trends. A growing trend in the field of higher education is the increase in private investment and our objective is to measure its impact in recent years in the European context and if it puts at risk the affordable access to this educational level. To do this, in the first place, we analyze the different actions developed from the European Union on increasing private financing of higher education through various documents and work plans. Second, from the Comparative Education methodology, we compare the variation in the sources of financing for higher education in 20 European countries, over a 13-year trajectory (2002-2016), and its impact on affordable access to education higher, through the analysis of economic rates and student aid systems. The results, on the one hand, indicate that the EU justifies the increase in private financing of universities, as a global strategy to achieve greater competitiveness within the context of the knowledge society. On the other hand, there is a trend towards the privatization of financing models for higher education in European countries, which countries such as Spain, Greece, Ireland, Italy and Portugal, put at risk the affordable access to higher education.

Keywords: higher education; comparative education; affordable access; European Union.

1. Introducción

La influencia de los organismos supranacionales en el diseño de políticas educativas viene acompañada de los dos fenómenos más importantes y poderosos del siglo XXI: la privatización y la globalización, que han terminado extendiéndose por todo el mundo y ambos están estrechamente relacionados (Tilak, 2006). El mayor impacto de la globalización sobre los Estados ha sido definido como la pérdida de capacidad estatal para crear políticas nacionales independientes (Dale, 2007), produciéndose una cesión de responsabilidades a los organismos supranacionales (Tarabini y Bonal, 2011). Desde esta lógica, estas organizaciones se convierten en nuevos agentes que intervienen en el diseño de las políticas educativas. El interés de los organismos internacionales en política educativa ha ido creciendo notablemente en los últimos años, y su cada vez mayor implicación en acciones educativas va marcando sutilmente una determinada forma de entender algunas cuestiones en política educativa (Valle, 2012).

Esta investigación adopta un enfoque multinivel (Tarabini-Castellani y Bonal, 2011), integrando la esfera supranacional en el estudio de la tendencias privatizadoras de los modelos de financiación de la educación superior (ES) en 20 países europeos, puesto que parte de la idea de que muchas de las transformaciones de la ES han venido suscitadas por la influencia o el apoyo que ejercen los diferentes organismos supranacionales (Rizvi, 2016; Luzón y Torres, 2013). Si bien su proceso de privatización es complejo y engloba múltiples variables y factores, muchos de ellos contextuales e históricos, desde este estudio, se aporta una postura concreta centrada en incluir la influencia que puede ejercer la Unión Europea como organismo supranacional en el impulso de las tendencias de privatización de la educación superior europea.

Esta perspectiva se sustenta en la Política Educativa Supranacional (Valle, 2012), que tiene como objeto de estudio las políticas educativas de los organismos internacionales, entendiendo como política educativa «cualquier acción en materia educativa, o de enseñanza o formación, que se ponga en marcha desde estos organismos, o bien cualquier propuesta que surja desde ellos como recomendación de carácter global para la educación, la enseñanza o la formación» (Valle, 2012, p. 117).

La Unión Europea (UE) no tiene competencia para modificar las políticas educativas nacionales o para aprobar leyes educativas, pero mediante la aprobación de planes de trabajo, objetivos y recomendaciones, ejerce una *ley blanda* que, aunque no sea vinculante y los países no estén obligados a cumplirlos (Matarranz y Pérez, 2016), de un modo u otro va marcando una dirección concreta sobre algunas cuestiones relevantes en el campo de la ES, y en especial sobre la modernización de las universidades europeas.

Este trabajo, en primer lugar, se centra en recoger las recomendaciones, objetivos y planes de acción que marcan las directrices de reforma en política universitaria a los Estados miembros, impulsados desde la UE a partir de la Declaración de Lisboa (2000), con la intención principal de analizar las medidas que enfatizan la participación del sector privado en la financiación de la ES y su consideración como un bien de inversión individual.

En segundo lugar, se muestra una comparativa de las trayectorias de los modelos de financiación de la ES que han adoptado 20 países europeos desde 2002 a 2016, con el doble objetivo de, por un lado, estudiar qué países europeos han privatizado su modelo de financiación, especialmente mediante modelos de repartición de costes, y, por otro, evaluar cómo afecta ese modelo de repartición a un acceso asequible, desde el punto de vista económico.

Entendemos que la educación superior como un bien público es aquella donde las tres áreas de política universitaria –la titularidad, provisión y financiación– quedan casi completamente cubiertas por el sector público, mientras que el proceso de privatización supone una mayor participación del sector privado en alguna de estas áreas (Verger, 2013).

Este estudio se focaliza en la privatización de la ES desde el análisis de las fuentes de financiación, pero integra las otras dos áreas (titularidad y provisión) a lo largo de la investigación y, en especial, atiende a la tendencia bastante extendida de distribución de costes, donde principalmente su coste ha pasado de ser casi exclusivamente responsabilidad de los Gobiernos a ser compartida con los alumnos y sus familias, a través del aumento de la tasa de matrícula o con la introducción de sistemas de ayudas a estudiantes basados en prestamos.

La problemática de partida es que la privatización de la ES centrada en la repartición de costes, por un lado, modifica la manera de entender la ES, dejando de considerarse como un bien público para convertirse en un bien de inversión individual, un cambio de concepción que trae cambios sociales que en la práctica pueden generar desigualdades. Por otro lado, el establecimiento de tasas de matrícula a estudiantes, si no se acompaña de buenos sistemas de ayudas económicas (becas y/o prestamos), pone en riesgo el acceso asequible desde un punto de vista económico. Un acceso asequible a la ES desde un análisis económico es aquel que permite el acceso a los estudiantes sin que el importe de tasas económicas suponga una barrera, a través de una adecuada combinación entre los precios de matrícula o gratuidad, con los sistemas de ayudas públicas que reciben (becas y/o prestamos). El acceso asequible económico es un concepto consagrado en la meta 4.3 de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y, en los últimos años, está cobrando una mayor importancia dada la tendencia mundial hacia el reparto de costes en ES (Unesco, 2017).

En definitiva, este trabajo analiza: las acciones de la UE dirigidas a promocionar el incremento de inversión privada en ES y la influencia de este organismo en las políticas de ES nacionales; arroja luz sobre las tendencias privatizadoras y, en algunos casos, desprivatizadoras de los modelos de financiación de 20 países europeos; y, en concreto, aporta la relación entre procesos de privatización y la garantía de un acceso asequible en Europa. Si bien entendemos que el impulso de recomendaciones y planes de acción pro-privatización de la UE en ES no es la única variable que puede interferir en su proceso de privatización, es necesario tener en cuenta la influencia que pueden ejercer en este sentido los organismos internacionales. Al mismo tiempo, a lo largo del estudio se incluyen otras variables contextuales que nos ayudan a comprender con mayor profundidad las tendencias de privatización en Europa.

2. Marco metodológico

Primero, con el propósito de valorar las acciones y recomendaciones desarrolladas desde la UE que enfatizan la privatización de la financiación de la educación superior, esta investigación recoge: por un lado, los objetivos marcados y planes estratégicos, aprobados por el Consejo Europeo; y por otro lado, los intereses de la UE en cuanto a las reformas de la ES y las universidades, a través de los documentos publicados por la Comisión Europea. Todo ello, a partir de la Declaración de Lisboa en el año 2000, porque es cuando se ponen en marcha todas estas reformas. Asimismo, se analiza las diferentes formas desde las que la UE influye mediante estos mecanismos en las políticas educativas nacionales europeas.

La educación no es un ámbito en el que la UE tenga competencia para elaborar legislación. Por ello, nos centramos en dos de los órganos europeos que mayor influencia ejercen en política educativa. El Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado de los Estados miembros, su presidente y el presidente de la Comisión, que orienta las prioridades y marca objetivos en políticas educativas. La Comisión Europea, que representa los intereses de la UE, por lo que a través de diferentes documentos comunica los intereses en política educativa de la UE a los países miembros y da recomendaciones sobre las líneas a seguir en política educativa.

Segundo, atendiendo al objetivo centrado en estudiar las tendencias generales de los modelos de financiación de la ES de los países europeos y, en concreto, en detectar aquellos países que han acentuado su privatización desarrollando modelos de repartición de costes en ES, el estudio utiliza el método comparativo propio de la Educación Comparada para contrastar las variables de gasto total, gasto público, gasto privado (dividido en gasto familiar y gasto de otras entidades privadas) y gasto internacional en instituciones de educación terciaria de 20 países europeos de 2002 a 2016. Dicho periodo se debe a que es el más largo y actual, de acuerdo con las variables analizadas, del que se disponen datos, apoyándonos en los informes anuales de la OCDE «Education at Glance».

La población está conformada por el total de los 27 países que forman parte de la UE en la actualidad, año 2020. En el estudio hemos incluido a Reino Unido, porque durante la perspectiva de tiempo abordada (2002-2016) pertenecía a la Unión Europea, aunque desde 2020 ya no es un país miembro. Del total de países (28), se han seleccionado 20 para la investigación: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. Por falta de datos en los informes de la OCDE se han excluido: Bulgaria, Chipre, Croacia, Malta, Rumania, Lituania, Letonia y Luxemburgo.

Tercero, con el objetivo de analizar cómo puede afectar la privatización del modelo de financiación basado en la repartición de costes al acceso asequible de la ES, se recogen y contrastan datos de diferentes informes de la OCDE, la Comisión Europea y la base de datos de este último organismo, Eurostat, que proporciona información para el análisis del acceso asequible, atendiendo: al importe de tasas económicas tanto en IES (Instituciones de Educación Superior) públicas como privadas; el porcentaje de estudiantes beneficiarios de sistemas de ayudas públicos (becas y/o prestamos); el porcentaje de inversión pública destinado al sistema de ayudas económicas a estudiantes; y el de alumnos matriculados en IES públicas y privadas, todo ello tanto para 2002 como para 2016.

Los datos se enfocan en las Instituciones de Educación Terciaria que teniendo en cuenta la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 2011), hace referencia a nivel CINE 5 (educación terciaria de ciclo corto), CINE 6 (nivel de grado o equivalente), CINE 7 (nivel de máster o equivalente) y CINE 8 (nivel de doctorado o equivalente), y para instituciones públicas y privadas de enseñanza universitaria o no universitaria.

El trabajo se focaliza en las instituciones universitarias, que engloban CINE 6, 7 y 8 (grado, máster y doctorado), aunque indistintamente se utilicen los conceptos de ES o IES, que también incluyen CINE 5. Esto se debe a que, por un lado, el análisis de la UE se centra en universidades y, por otro lado, los países de la muestra presentan el grosor de su porcentaje de matriculados en CINE 6 (grado), según el indicador «Del total de estudiantes en educación terciaria, por nivel de educación terciaria para 2016»

(edu_uoe_enrto8), datos de Eurostat para 2016. Solo países como Austria, Eslovenia, España, Francia y Dinamarca muestran porcentajes (entorno al 10 %) en CINE 5, pero no es un nivel representativo ni objeto de estudio de esta investigación.

3. La Unión Europea y el incremento de la inversión total en educación superior como objetivo estratégico

Conocimiento y formación han sido dos aspectos clave desde que el Consejo Europeo celebrado en Lisboa se propusiera como objetivo estratégico para la década de 2010 convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social (Consejo Europeo de Lisboa, 2000). Para ello, desarrolló una estrategia global de política económica y social, denominada Estrategia Lisboa, que servía de marco para que los Gobiernos europeos pudieran dar respuesta conjuntamente a los diferentes retos a los que se enfrentaban.

En la Estrategia Lisboa, el Consejo especificó que se requería modernizar el modelo social europeo a través de una mayor inversión en capital humano e instaba a los Estados miembros a que consiguieran un aumento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos (Consejo Europeo de Lisboa, 2000).

Dos años más tarde, el Consejo Europeo de Barcelona, para poder acortar las distancias con sus principales competidores mencionando a EE. UU. y Japón, fijó un doble objetivo para la investigación: aumentar el gasto global en I+D e innovación en la UE hasta alcanzar el 3 % del PIB para 2010; y lograr que dos tercios de estos nuevos fondos proviniesen del sector privado. Además, estableció como nueva meta convertir a los sistemas de ES en una referencia de calidad mundial para 2010 (Consejo Europeo de Barcelona, 2002).

En 2006, el Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de marzo en Bruselas, tras cinco años de aplicación de la Estrategia Lisboa, se reunió para realizar un relanzamiento de la Estrategia y abordar ámbitos específicos de actuación prioritaria antes de 2007, entre los que señaló la educación y la formación, ya que eran factores clave para la competitividad de la UE y la cohesión social. Así, estableció como actuación prioritaria una mayor inversión en conocimiento e innovación, e instó a los Estados miembros a facilitar el acceso de las universidades a fuentes de financiación complementarias, incluidas las privadas, y eliminar los obstáculos de las universidades a asociarse con las empresas (Consejo Europeo de Bruselas, 2006).

Estas propuestas fijaban modificaciones en políticas de I+D y de educación superior, convirtiéndolas en principales elementos de competitividad en la sociedad de conocimiento. De este modo, los niveles de inversión y la calidad de los sistemas de estudios superiores se convirtieron en cuestiones centrales de la UE, dando lugar al desarrollo de dos planes de acción en el ámbito de educación. Asimismo, desde la Comisión Europea se elaboraron tres agendas europeas dirigidas a la reforma de las universidades y la ES, y se publicaron comunicaciones que se centraban en marcar las directrices que orientaban las reformas en política de enseñanza superior de los Estados miembros.

Los dos planes de acción en el ámbito educativo desarrollados por la Estrategia Lisboa para alcanzar los objetivos propuestos fueron, primero, «Educación y Formación 2010»

(ET 2010, por sus siglas en inglés Education and Training), que comprendía de 2000 hasta 2010 y planteaba un total de tres objetivos estratégicos; y, más tarde, aprobado en base a los logros del ET 2010 y en relación a la Estrategia Europa (2020), el plan de acción «Educación y Formación 2020» (ET 2020), que abarcaba de 2010 a 2020 y abordaba cuatro objetivos estratégicos. Ambos marcos de acción compartían: «mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y formación», desde donde se marcaban directrices encaminadas al incremento de inversión en ES. El resto de objetivos variaba, pero en ambos marcos estratégicos se incluían pautas orientadas a que los Estados miembros facilitaran el acceso de los estudiantes a todos los niveles educativos, incluido el superior, y propusieran medidas que promovieran la equidad y cohesión social.

Para reforzar la consecución de los objetivos estratégicos planteados en el ET 2010, la Comisión en 2006 publicó la primera agenda educativa «Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación» (COM [2006] 208), en la que marcaba nueve directrices para la reforma política de las universidades europeas, una de ellas centrada en aumentar la financiación, así como mejorar la eficacia de la financiación en educación e investigación (COM [2006] 208). En este sentido, en la misma agenda educativa la Comisión propuso como objetivo hasta 2010 que «la UE dedique al menos el 2 % de PIB (financiación pública y privada) a la modernización del sector de la educación superior» (COM [2006] 208, p. 8).

En diciembre de 2008, a través de la Comunicación «Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación» (COM [2008] 865), la Comisión planteó que la modernización de las universidades fuera uno de los temas prioritarios del nuevo marco para la cooperación política en educación y formación de la Estrategia Lisboa, e indicó los cuatro objetivos estratégicos para la próxima década, que se recogieron en 2009 en el nuevo marco estratégico ET 2020 (2009/C 119/02).

La Comisión para reforzar la consecución de los objetivos estratégicos del ET 2020 promovió en 2011 una nueva agenda de modernización de la enseñanza superior (COM [2011] 567). En la nueva agenda resaltaba que muy pocas instituciones europeas gozan de reconocimiento mundial y volvía a insistir en la necesidad de seguir invirtiendo en ES para posicionarse en la carrera global del conocimiento, puesto que su inversión total en Europa seguía siendo demasiado baja en comparación con EE. UU. y Japón, y la principal diferencia era la escasa financiación privada en ES de la UE respecto a sus competidores. La Comisión establecía que la inversión pública debía seguir siendo la base de una ES sostenible, pero para alcanzar sistemas de alta calidad, se requería al mismo tiempo, fuentes adicionales de financiación privada (COM [2011] 567).

En 2017, la Comisión publicó: «Una agenda renovada de la UE para la educación superior» (COM [2017] 247) y, respecto a la inversión en la ES, esta agenda señalaba que era necesario fomentar una inversión eficaz y marcaba que se estaba empezando a utilizar el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) a fin de atraer inversiones privadas a actividades de ES específicas que ofrecen buenas perspectivas de rentabilidad financiera (COM [2017] 247).

La primera comunicación que se debe destacar en el ámbito de la educación publicada por la Comisión tras la Declaración Lisboa (2000) fue en 2002, bajo el título «Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa» (COM [2002] 779). En este documento, la Comisión presentó un nuevo paradigma de inversión en educación y formación para la UE, centrado en combinar inversiones públicas con una orientación

específica e incrementar el gasto privado (empresas y particulares) como complemento de la inversión pública (COM [2002] 779). Este informe planteaba que uno de los principales desafíos de la UE era que padecía un déficit de financiación en recursos humanos en ámbitos esenciales para la economía del conocimiento como la ES, y exponía que el bajo nivel de financiación privada en ES de la UE constituía una de las principales diferencias con sus principales competidores, EE. UU. y Japón (COM [2002] 779).

En el resto de comunicaciones, la Comisión vuelve hacer alusión al déficit de inversión de la UE en ES y su principal directriz se ha centrado en la necesidad de incrementar la inversión privada para alcanzar mayor competitividad, mostrando como una buena fuente de ingresos privados la contribución que los estudiantes pueden realizar en forma de gastos de matrícula (COM [2002] 779; COM [2003] 58; COM [2005] 152; COM [2006] 208; COM [2006] 481; COM [2011] 567; COM [2017] 247).

Este organismo justifica la participación de los estudiantes resaltando que eran los principales beneficiarios porque les aseguraba ingresos más altos y un estatus social más elevado (COM [2005] 152). La Comisión apuntaba que los estudiantes de la ES obtenían importantes ingresos privados que no estaban suficientemente compensados por una fiscalidad progresiva (COM [2006] 481). Además, matizaba que «los derechos de matrícula en el mercado pueden mejorar la calidad de la enseñanza y de la gestión de las universidades, y reforzar la motivación de los estudiantes» (COM [2006] 481, p. 8). Por ello, este organismo, mediante estas recomendaciones, contribuye a la consideración de la ES como un bien de inversión individual. Si bien es conveniente señalar que la Comisión también ha marcado líneas para que los Gobiernos desarrollen medidas que garanticen el acceso en los diferentes niveles de educación, incluidos el superior.

Todas estas propuestas ejercen una influencia por parte de la UE sobre el diseño de las políticas educativas nacionales y enfatizan la privatización de la ES, ya que promueven el incremento de la inversión privada, con el objetivo de ganar una mayor competitividad en el ámbito internacional.

Los dos marcos de acción impulsados (ET 2010, ET 2020) se aplicaban mediante un mecanismo que introdujo la Estrategia Lisboa: el Método Abierto de Coordinación (MAC), que servía como guía y coordinación entre el Consejo Europeo y los Estados miembros para garantizar la dirección estratégica y el cumplimiento de los mandatos. El MAC ha sido calificado como una forma de ley blanda o «soft law» (María Chiodi, 2015), es decir, un sistema de gobernanza débil mediante el cual la UE influye en el diseño de las políticas educativas nacionales, dado que a través del establecimiento de objetivos comunes se instaura una interdependencia (Valle, 2015), en el sentido de que la consecución de los mismos depende de la participación conjunta entre los Estados miembros. En este caso, convertirse en la economía del conocimiento más competitiva del mundo por parte de la UE depende de un incremento de inversión en ES de los Estados miembros, por ser uno de los ámbitos esenciales en la sociedad del conocimiento.

La Comisión, a través de la publicación de los informes y agendas educativas, ejerce una influencia en las políticas nacionales de ES que puede entenderse desde la categoría de «Liderazgo reflexivo» (Valle, 2015). Esto nos ayuda comprender como mediante la elaboración de documentos, que actúan como marcos reflexivos universales, las organizaciones van marcando las tendencias que deben seguir las políticas educativas, alienándolas hacia reformas comunes.

En general, los principales objetivos de la UE se centran en garantizar la cohesión social y en incrementar su competitividad internacional. En el ámbito de ES, estos objetivos

pueden traducirse en demandas contrapuestas: por un lado, políticas que garantizan el acceso equitativo y asequible de la ES; y, por otro, aquellas que enfatizan la privatización de la ES, fomentando una mayor participación del sector privado en su financiación. Una adecuada combinación de estas políticas en los diferentes contextos será fundamental para no poner en riesgo el acceso asequible de la ES y no fomentar su privatización.

4. Tendencias del modelo de financiación de la ES en los países europeos y el análisis del acceso asequible

Antes de exponer las tendencias de privatización de la ES en los 20 países europeos, en base al estudio de las fuentes de financiación, es pertinente comentar algunos datos relativos a otros dos elementos que engloban el proceso de privatización: la matrícula y la cobertura. Por ello, se presenta: el porcentaje de alumnos matriculados en educación terciaria y su evolución durante (2002-2016), atendiendo al indicador de tasa bruta de matriculación en educación terciaria (CINE 5-8), expresado en porcentaje para ambos sexos, y como un porcentaje de la población total del grupo de edad de cinco años después de finalizar la escuela secundaria, de la base de datos DataBank; así como datos relativos al porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas o privadas para los países de la muestra, según datos analizados en los informes «Education at Glance» de OCDE (2006, 2007 y 2019) sobre el porcentaje de estudiantes (en grado, máster y doctorado) matriculados en IES públicas, privadas dependientes o privadas independientes para estudiantes nacionales e internacionales para los cursos 2003/04 y 2017/18 o próximos.

En primer lugar, atendiendo el indicador de cobertura para 2016, destacamos que la mitad de países (10/20) dan una cobertura superior al 70 % en educación terciaria, el resto (7/20) entorno al 60 %, y tan solo países (2/20) muestran valores próximos a 40 %. Además, todos los países presentan para 2016, el grosor de su porcentaje en el nivel de CINE 6 (grado), y en conjunto, en la enseñanza universitaria (CINE 6-8) (datos Eurostat), y la mayoría (16/20) han aumentado sus tasas de acceso a la educación terciaria de 2002 a 2016.

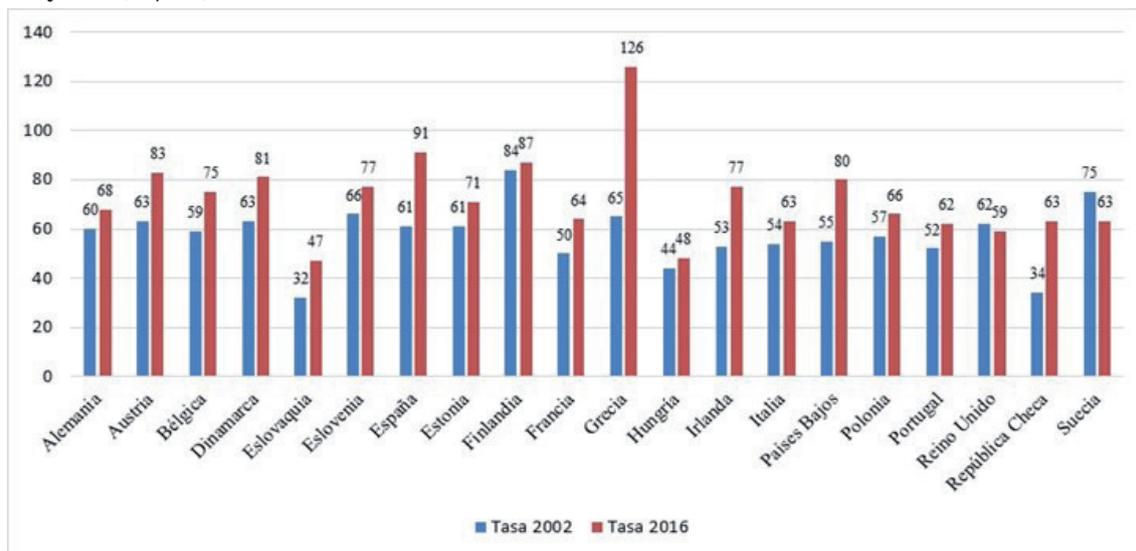


Figura 1. (%) Tasa Bruta de Matrícula, en Educación Terciaria, para Ambos Sexos (%) 2002 y 2016. Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, esta cobertura en la mayor parte de países (17/20) se cubre desde el sector público con porcentajes aproximados o superiores al 80 % de alumnos matriculados en IES públicas para el curso 2017/18. Excepto Reino Unido y Bélgica que sus porcentajes se concentran en IES privadas dependientes del Gobierno. El caso de Finlandia según datos del último curso 2017/18, presenta porcentajes del 67 % de matrícula en IES privadas dependientes del gobierno, pero los estudiantes no pagan tasas de matrícula en estas instituciones. Si bien, podemos destacar una tendencia hacia la privatización de la ES caracterizada por el aumento de alumnos matriculados en IES privadas de 2002 a 2016 en los siguientes países: Austria de 12 % a 18 % en 6 puntos porcentuales (pp de ahora en adelante); Eslovenia de 0 % a 7 % (7 pp); Alemania de 2 % a 9 % (7 pp); Francia de 10 % a 17 % (7 pp); Eslovaquia de 0 % a 13 % (13 pp); España de 12 % a 18 % (6 pp); e Italia de 7 % a 12 % (5 pp).

4.1. Comparación de variables

Basándonos en los datos del indicador «Gasto en instituciones de Educación Terciaria expresado como porcentaje del PIB, por fuente de financiación» de los informes de la OCDE, mostramos el siguiente gráfico, donde comparamos para el año 2002 y el año 2016 las variables de gasto total, gasto público, gasto privado y gasto internacional para los 20 países de la muestra. Esto nos permite valorar cómo han variado los esfuerzos económicos de los diferentes países en instituciones de educación terciaria, en relación a su producto interior bruto, de 2002 a 2016.

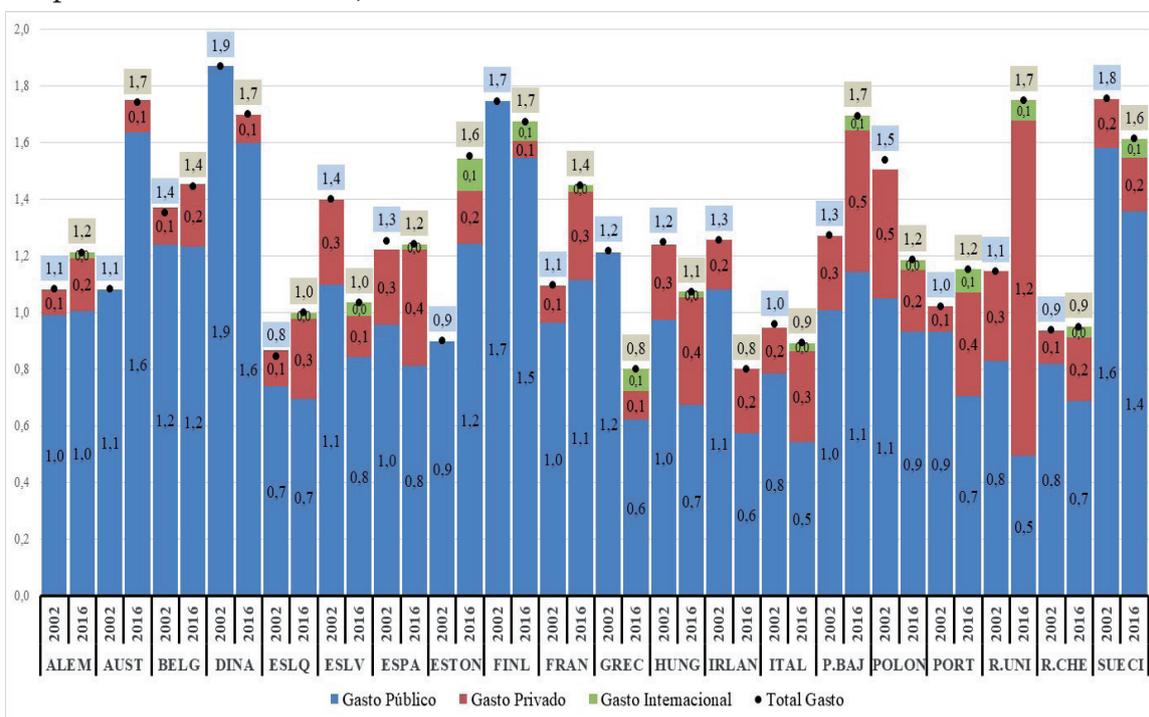


Figura 2. Inversión Total en Instituciones de Educación Terciaria como Porcentaje del PIB, por Fuente de Financiación para 2002-2016. Fuente: Elaboración propia. Notas: Dinamarca datos 2014 (no 2016). Eslovenia datos 2004 (no 2002).

Atendiendo a datos relativos al crecimiento (porcentaje anual) del Producto Interior Bruto (PIB) por país, extraídos de la base de datos de DataBank, de 2002 a 2016, no se aprecian grandes variaciones, pero sí una bajada generalizada entre 2008 y 2009 en

todos los países. Sin embargo, en 2016 todos los países presentan porcentajes de crecimiento, excepto Grecia con un -0,2 %.

Con los datos proporcionados del indicador «Proporciones relativas del gasto público, privado e internacional en instituciones educativas, como porcentaje, para la educación terciaria» de los informes de la OCDE, presentamos un tercer gráfico, en el cual comparamos para el año 2002 y el año 2016, para los 20 países de la muestra, las variables de gasto público, gasto privado y gasto internacional como porcentaje del gasto total, con el principal objetivo de estudiar en qué medida se han diversificado las fuentes de financiación para instituciones de educación terciaria de 2002 a 2016.

Estos indicadores se basan en la fuente final de fondos, es decir, después de las transferencias de fuentes públicas al sector privado. Por ello, el dinero destinado a becas o préstamos no aparece en el gasto público, sino en el gasto privado, porque se calcula cuando ya ha sido transferido a los estudiantes que forman parte del sector privado. Esto significa que la variable de gasto familiar contempla el importe de tasas económicas que deben pagar los estudiantes y la cuantía económica que reciben como ayuda y que puede cubrir parcial o completamente las tasas, sin diferenciar entre becas y préstamos.

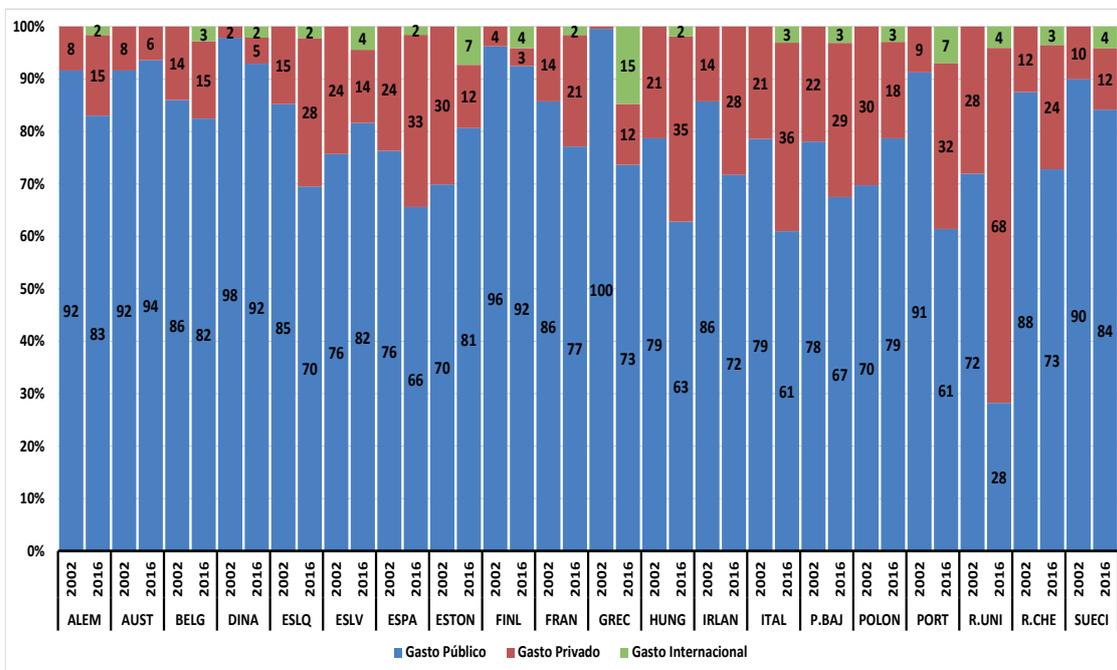


Figura 3. Proporciones Relativas al Gasto de las Instituciones de Educación Terciaria, como Porcentaje del Gasto Total, por Fuente de Financiación para 2002-2016. Fuente: Elaboración propia. Nota: Dinamarca datos 2014 (no 2016), Eslovenia datos 2004 (no 2002), Finlandia y Grecia datos de la base de datos OCDE.Stat para 2016, Grecia para 2015.

Con el propósito de evaluar la variación del modelo de financiación, establecemos una clasificación para que sirva de guía y permita visualizar mejor los cambios. En ella se utilizará el siguiente criterio: por ejemplo, entre 20 y 30, hasta el valor 25, se considerará próximo a 20, y 26 próximo a 30. La clasificación de modelos de financiación de la educación superior, según sus fuentes (públicas y privadas), es la siguiente:

- Modelos principal o exclusivamente públicos: Entre 80-100 % de financiación pública y 20-0 % de financiación privada.
- Modelos mixtos: Entre 50-70 % de financiación pública y 50-30 % de financiación privada.
- Modelos privados: Entre 0-40 % de financiación pública y 60-100 % de financiación privada.

De acuerdo con la variación de las proporciones relativas al gasto público y privado de 2002 a 2016 como porcentajes del gasto total de la educación terciaria (gráfico 3), se clasifica a los países teniendo en cuenta las categorías anteriores, lo que nos permite estudiar el cambio de modelo de financiación en la trayectoria de tiempo analizada.

Con los datos del segundo indicador, además hemos elaborado un cuarto gráfico, centrado en el análisis del gasto privado para el año 2002 y 2016 para un total de 18 países de la muestra (excepto Alemania y Hungría por falta de datos). En este cuarto gráfico, vemos el porcentaje de inversión privada para cada país en 2002 y 2016, que se exponía en el gráfico 2, pero dividido en las variables: gasto familiar (GF) y gasto de otras entidades privadas (GEP). Esto nos permite analizar la variación del gasto privado, diferenciando entre ambas.

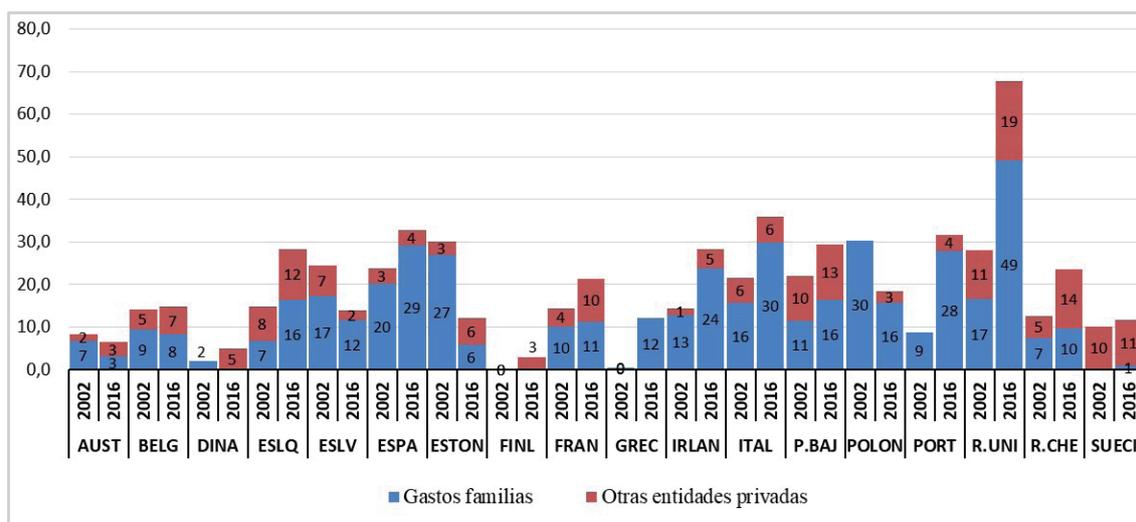


Figura 4. Proporciones Relativas al Gasto Privado como Porcentaje del Gasto Total, Diferenciando entre Gasto Familiar y Gasto de Otras Entidades Privadas (2002-2016). Fuente: Elaboración propia.

4.2. Modelos de financiación de la educación superior que se mantienen principalmente públicos y garantizan el acceso asequible

En este bloque encontramos modelos de financiación de la educación superior principalmente o exclusivamente públicos (en torno a 80-100 % de fuentes públicas, y 20-0 % de fuentes privadas), que se mantienen en esa categoría en el periodo de tiempo analizado de 2002 a 2016, estos son: Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Suecia.

En primer lugar, destacamos el caso de Austria, por ser el único país que presentaba un modelo de financiación público en 2002 y que, en 2016, tenía un modelo de carácter más público. Es el único país que ha seguido esta tendencia de acentuación del modelo

público, debido al gran aumento de 0,6 pp de inversión pública, que representa el mayor incremento de la muestra de fuentes públicas, y el ligero acrecentamiento en 0,1 pp de inversión privada. Su gran inversión pública se ha traducido en que su modelo de financiación pase de 92 % de fuentes públicas a un 94 %, y las privadas disminuyan de un 8 % a un 6 %, representando un gasto familiar prácticamente nulo, que incluso ha disminuido de un 7 % a 3 % de 2002 a 2016. Su GF es tan bajo porque, por ejemplo, para el curso 2017/18, los estudiantes nacionales y de la UE estaban exentos del pago de tasas, solo debían abonar tasas de un máximo de 727 € anuales los estudiantes internacionales; además, los estudiantes podían beneficiarse de becas (Comisión Europea *et al.*, 2017).

En segundo lugar, destacamos Alemania y Bélgica. Estos países no presentan grandes variaciones, únicamente un leve aumento de 0,1 pp de inversión privada de 2002 a 2016, pero han mantenido sus niveles de inversión pública. Alemania ha pasado de un 92 % de fuentes públicas a un 83 %; y en privadas, de un 8 % a un 15 %. Bélgica ha variado de 86 % de públicas a 82 %; y las fuentes privadas se han mantenido en un 15 %.

Atendiendo a nuestra clasificación, las fuentes de ambos países siguen siendo públicas, a pesar del leve aumento de inversión privada que no ha alterado el GF. En Bélgica, el gasto familiar es muy bajo (apenas un 8 %). De hecho, los estudiantes pagan tasas de un importe inferior a 1.000 €, pero además pueden beneficiarse de becas (Comisión Europea *et al.*, 2017), y la mayor parte de alumnos están matriculados en IES privadas dependientes del Gobierno. Respecto a Alemania, no se disponen de datos del porcentaje que corresponde al GF, aunque debe ser mínimo, ya que los estudiantes no pagan tasas económicas y reciben ayudas económicas para el curso 2017/18 (becas, préstamos, beneficios fiscales para los padres y prestaciones familiares) (Comisión Europea *et al.*, 2017). Asimismo, no muestra variaciones del porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas.

En tercer lugar, los países nórdicos Dinamarca, Finlandia y Suecia destacaban en 2002 por ser los países con mayor inversión total en IES de educación terciaria y en su totalidad pública. Sin embargo, Suecia presentaba un mínimo de privada en 2002 y, tras disminuir su inversión pública de 2002 a 2016, su modelo ha pronunciado su privatización, pasando de 90 % a 84 % de fuentes públicas, y 10 % a 12 % de fuentes privadas. Finlandia y Dinamarca han pasado de ser completamente públicos en 2002 a presentar valores de inversión privada y disminuir la pública como porcentaje del PIB en 2016, aunque, al igual que Suecia, siguen siendo modelos principalmente públicos.

Los países nórdicos, a pesar de un ligero aumento de inversión privada, no han recaído sobre el gasto familiar y, si nos fijamos en los porcentajes de GF, son inexistentes. Estos países no ponen en riesgo la asequibilidad económica a los estudios superiores, puesto que el acceso es prácticamente gratuito y, además, la gran mayoría de estudiantes se benefician de sistemas de ayudas públicos que costean los gastos de manutención (Comisión Europea *et al.*, 2017), y en el caso de Suecia y Dinamarca, más del 90 % de estudiantes está matriculado en IES públicas para ambos años (OCDE, 2005, 2019). Finlandia presenta un gran incremento del porcentaje de matrícula en IES privadas dependientes del Gobierno, llegando a representar el 67 % para 2017/18, pero los estudiantes no deben pagar tasas económicas (OCDE, 2019). No obstante, algunas reformas privatizadoras de la ES adoptadas en los tres países nórdicos han sido la introducción de préstamos como sistema de ayudas económicas a estudiantes en combinación con becas o el establecimiento de tasas de matrícula a estudiantes internacionales (OCDE, 2019).

En resumen, los países de este bloque caracterizados por modelos de financiación principalmente públicos, donde el Gobierno sigue siendo la principal fuente de financiación, no tienden hacia políticas de repartición de costes en ES y, por lo tanto, no se establecen barreras que dificulten el acceso asequible económico de este nivel educativo. Este bloque nos muestra la importancia que tiene el modelo de financiación de la ES público en relación a garantizar un acceso asequible.

No obstante, todos los países han incrementado o incorporado la inversión privada en los últimos años como complemento de la inversión pública, por lo que desarrollan una leve tendencia hacia la privatización de la ES. En el caso de los países nórdicos, que siempre se han caracterizado por un modelo de Estado de Bienestar con una gran inversión pública en educación, en los últimos años han adoptado una serie de medidas pro-privatización que han alterado el carácter público del modelo educativo nórdico, como también señalan otras investigaciones (Verger *et al.*, 2016).

4.3. Modelos de financiación de la educación superior que tienden hacia una desprivatización y mejoran el acceso asequible de la educación superior

Países como Polonia, Estonia y Eslovenia han pasado de modelos de financiación de la ES mixtos (en torno 50-70 % de fuentes públicas y 50-30 % de fuentes privadas) en 2002 a modelos públicos (en torno a 80-100 % de fuentes públicas y 20-0 % de fuentes privadas) en 2016, desarrollando una tendencia hacia la desprivatización, entendida como «el papel decreciente del componente privado en la dinámica cambiante respecto al sector público» (Kwiek, 2016, p. 1).

Estonia y Eslovenia entraron a formar parte de la UE en 2004, es decir, dos años después desde donde parte este estudio. La primera ha incrementado la inversión pública 0,3 pp y la privada, en 0,2 pp, situándola entre uno de los países que ha experimentado un mayor aumento de su inversión total. El cambio de modelo ha variado de 70 % a 81 % en fuentes públicas y de 30 % a 12 % en privadas.

Eslovenia ha disminuido su inversión pública -0,3 y la privada -0,2 pp, por lo que sus esfuerzos de inversión total han descendido en comparación con 2002. El modelo de financiación ha variado de 76 % a 82 % en fuentes públicas y de 24 % a 14 % en privadas. Polonia también disminuyó la inversión pública y privada; así, el total de inversión en 2016 es más bajo y su modelo ha variado de 70 % a 79 % en públicas, y 30 % a 18 % en privadas.

Son los tres países que más han reducido sus valores porcentuales de inversión privada de 2002 a 2016: Estonia (-18 pp), Polonia (-11 pp) y Eslovenia (-10 pp), incluso podemos decir los únicos, porque solo van seguidos de Austria con valores poco representativos (-2 pp). Esto se ha traducido en que sean los únicos países de la muestra que han bajado su porcentaje de GF, de un modo considerable Estonia (-21 pp) y Polonia (-14 pp), y Eslovenia en valores poco representativos (-5 pp) de 2002 a 2016.

La desprivatización de los modelos en el caso de Polonia y Estonia, ya que Eslovenia no muestra grandes variaciones en su gasto familiar, ha favorecido el acceso asequible de la ES, puesto que el gasto familiar ha disminuido considerablemente.

Polonia ha rebajado el porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas de 13 % a 7 %, donde pagan tasas académicas mucho más elevadas. Por ejemplo, el promedio anual en 2004/05 era de 2.290 € y, para el curso 2017/18, es tanto para grado como para máster 5.308 € en IES privadas (OCDE, 2019), frente a un sector público gratuito.

En Estonia en 2004 los estudiantes pagaban entre 1.849-3.936 € de tasas académicas en IES privadas dependientes del Gobierno, modelo predominante, y desde 2013

el estudio en estas universidades es gratuito (Eurídice), lo que ha hecho que en comparación con 2016 disminuya considerablemente su GF. Además, ha decaído de 14 % a 10 % el porcentaje de tasas de matrícula en IES privadas y, para estas instituciones, los alumnos en el curso 2017/18 deben pagar un promedio de tasas académicas de 7.234 € para grado, 7.388 € para máster y 0 € para doctorado (OCDE, 2019).

En suma, este grupo de países es el único que ha experimentado una desprivatización del modelo de financiación de la ES, mostrando una tendencia opuesta a la generalizada. Para el caso de Polonia y Estonia, como han evidenciado otras investigaciones (Kwiek, 2016) centradas en los países centroeuropeos (Polonia, Estonia, Bulgaria y Rumania), que experimentaron una gran expansión del sector privado en enseñanza superior a partir de la caída de la Unión Soviética (1989), pero en los últimos años se ha producido un decrecimiento demográfico en los casos de Estonia y Polonia (según datos consultados en DataBank). Esto se ha traducido en una disminución de la demanda general de la ES, debilitando al sector privado al presentar cuotas muy elevadas y competir con un sector público donde el acceso es gratuito.

4.4. Modelos de financiación de la educación superior que tienden hacia la privatización, y casos que desarrollan modelos de repartición de costes que ponen en riesgo el acceso asequible de la educación superior

En este bloque encontramos el mayor número de los países (Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y República Checa), lo que nos indica la tendencia predominante del estudio, caracterizada por la privatización de los modelos de financiación de la ES. Se trata de países que han variado de modelos de financiación de la ES públicos (en torno a 80-100 % de fuentes públicas, y 20-0 % de fuentes privadas) a modelos mixtos (en torno 50-70 % de fuentes públicas, y 50-30 % de fuentes privadas) de 2002 a 2016.

Del total de los diez países que han privatizado claramente su modelo de financiación de ES, si observamos el incremento porcentual de sus fuentes privadas en el gráfico 4, vemos que España, Grecia, Italia, Irlanda, Portugal y Eslovaquia han desarrollado modelos de repartición de costes, aumentando su GF. Estos países son los que pueden poner en riesgo el acceso asequible económico de la ES y, por falta de espacio, solo en ellos centraremos el análisis.

En el resto de países, la privatización de su modelo de financiación lo han ajustado elevando el gasto de otras entidades privadas (República Checa, Francia) o en ambas variables (GF, GEP), de un modo poco significativo en el caso de Países Bajos. El gasto familiar en estos países apenas se ha visto alterado en el periodo analizado y sus valores no son muy elevados, garantizando así el acceso asequible a la educación superior, y las vías de privatización han sido otras diferentes a desviar los costes a los estudiantes. Respecto a Hungría, no se disponen de datos sobre si el aumento de inversión privada recae en gasto familiar u otras entidades privadas.

La variación del modelo de financiación de 2002 a 2016 ha sido: España de 77 % a 66 % de públicas, y 24 % a 33 % en privadas (aumentando 9 pp su GF); Eslovaquia de 85 % a 70 % para fuentes públicas, y de 15 % a 28 % de fuentes privadas (aumentando 9 pp su GF); Irlanda de 86 % a 72 % públicas y 14 % a 28 % de privadas (aumentando 10 pp su GF); Grecia de un 100 % a un 75 % público y 12 % privado (aumentando 12 pp su GF); Italia de 79 % a 61 % de públicas, y 21 % a 36 % de privadas (aumentando 14 pp su GF); y Portugal de 91 % a 62 % de fuentes públicas, 9 % a 32 % de privadas (aumentando 20 pp su GF).

En primer lugar, destacamos los casos de Eslovaquia y Grecia, que han privatizado su modelo de financiación, aumentado su gasto familiar en el periodo analizado. No obstante, en 2016 presentan porcentajes de GF no muy elevados (Eslovaquia 16 %, Grecia 12 %), por lo que, a pesar de la tendencia de privatización centrada en desviar costes a los estudiantes, es importante resaltar que el gasto familiar sigue siendo bajo. De hecho, en ambos países la mayoría de estudiantes estuvieron exentos de pagar tasas académicas en 2002 y 2016, incluso en Eslovaquia a nivel de máster y doctorado (OCDE, 2006, 2019; Comisión Europea *et al.*, 2017). El aumento del GF en el caso de Eslovaquia se explica por el incremento de la tasa de matrícula en IES privadas de 0 % a 13 % de 2004/05 a 2017/18 (OCDE, 2006, 2019), por lo que este país podemos considerar que no pone en riesgo el acceso asequible, al menos en las IES públicas que dan la mayor cobertura.

En el caso de Grecia tiene recogido en su Constitución proporcionar una educación postsecundaria gratuita (Unesco, 2017) y el 100 % de los estudiantes están matriculados en IES públicas. El aumento de su GF queda representado por el incremento de las tasas académicas a los estudiantes de máster, siendo la media de 3548 € para 2017/18 (OCDE, 2019), pero pueden pagar un máximo de 15.000 € (Eurídice, 2017), junto con un sistema de ayudas prácticamente inexistente (OCDE, 2019). Este país, por lo tanto, pone en riesgo el acceso asequible económico a la ES a nivel de máster (CINE 7).

En segundo lugar, encontramos a Italia (16 %), España (20 %), Irlanda (13 %) y Portugal (9 %), que ya presentaban porcentajes de GF elevados en 2002 y que en 2016 han aumentado su GF presentando valores bastante altos (Italia 30 %, España 29 %, Irlanda 24 %, y Portugal 28 %), lo que supone un riesgo para garantizar el acceso asequible económico de la ES.

Como medidas adoptadas, Italia y España han aumentado su promedio anual de tasas económicas para todos los estudiantes (nacionales, de la UE e internacionales) en el periodo analizado. España ha pasado de un promedio anual de tasas de matrícula de 690 € en 2004/05 a 1.506 € para grado en 2017/18, e Italia de 847 € a 1.661 € de 2004/05 a 2017/18 (OCDE¹, 2006, 2019). Estos países también han elevado el importe de tasas para nivel de máster en 2017/18, una media de 2.478 € en España y de 1.853 € en Italia (OCDE, 2006, 2019). En lo que respecta a las IES privadas, ambos muestran un aumento del porcentaje de tasa de matrícula de 2002 a 2016, llegando a representar un 18 % España y un 12 % Italia en el curso 2017/18, y en este tipo de instituciones los estudiantes pagan importes más elevados (OCDE, 2006, 2019).

Sus sistemas de ayudas públicos se basan en becas, en el caso de España, y prestamos, en el de Italia, pero solo un 1 % se beneficia de este tipo de ayudas para 2017/18 (OCDE, 2019). Ambos han incrementado su porcentaje de gasto público destinado a ayudas económicas: España de un 8 % a un 11 %, e Italia de un 15 % a un 25 %, de 2002 a 2016 (OCDE, 2006; Eurostat, 2016). En cuanto al número de beneficiarios de ayudas económicas, también se ha elevado de un 34 % a un 44 % en España, y mantenido en alrededor de un 38 % en Italia (OCDE, 2006, 2019). Si bien, a pesar de incrementar los esfuerzos económicos destinados a sistemas de ayudas económicas a estudiantes, han sido insuficientes para compensar el aumento del importe de las tasas económicas y número de alumnos matriculados en IES privadas que pagan cuotas más elevadas, lo que ha contribuido a elevar su gasto familiar.

¹ Para facilitar la comparación de los datos, hemos convertido el importe de tasas académicas que aparece en los documentos de la OCDE de dólares a euros (con un valor de 0,88 EUR).

En Irlanda, no pagaban tasas académicas en 2004/05 y 2017/18, los estudiantes que accedían por primera vez ni los que eran ciudadanos de la UE, EEE o Suiza (Comisión Europea *et al.*, 2017). El resto de estudiantes pagaba una media de 3.000 € en el curso 2017/18 para nivel de grado y, a nivel de máster, la mayoría de estudiantes pagaba tasas que eran fijadas por las IES y que podían ascender hasta 30.000 € anuales (Comisión Europea *et al.*, 2017). Los estudiantes internacionales no son elegibles para recibir subvenciones y generalmente están obligados a pagar la tarifa económica que establecen las universidades, que puede variar de 4.000 a 52.000 € (Comisión Europea y Eurídice, 2020). No se dispone de datos sobre la variación del porcentaje de alumnos en IES privadas. El de ayudas públicas lo aumentó de un 12 % a un 38 %, de 2002 a 2016 (OCDE 2006, Eurostat 2016). En 2008/09, el 39 % se beneficiaba de becas (OCDE, 2011), según el documento Comisión Europea *et al.* (2017), para el curso 2017/18, el 44 % de los estudiantes de primer ciclo recibieron becas.

Portugal aumentó las tasas económicas, ya que en 2004/05 pagaban un promedio anual de 748 € (OCDE, 2006) y en 2016/17 entre 962 €-1.559 €, y para este último año, en máster entre 962 €-9.132 € (OCDE, 2018). Su importe para estudiantes a tiempo parcial e internacionales, lo establecen las IES. En 2004/5, el 27 % estaba matriculado en IES privadas y pagaba un promedio de 3.803 € (OCDE, 2006), pero no disponemos de datos del porcentaje de matriculados en IES privadas ni precios actuales. El porcentaje de gasto público de ayudas económicas públicas a estudiantes en forma de becas aumentó de un 5 % a un 12 % de 2002 a 2016 (OCDE 2006, Eurostat 2016), en cuanto al de beneficiarios, alrededor del 20 % contó con becas tanto para 2004/05 como para 2017/18 (OCDE, 2006, 2019).

En definitiva, España, Italia, Irlanda, Portugal y Grecia son los países que han privatizado su modelo de financiación de la ES y esa privatización ha recaído principalmente en un aumento del GF, poniendo en riesgo el acceso asequible de la ES. De esta forma, la privatización del modelo de financiación ha consistido en la desviación de costes a estudiantes: Irlanda mediante el incremento de tasas económicas a estudiantes internacionales y los que no acceden por primera vez a estudios superiores; España e Italia, por el aumento de tasas económicas a nivel de grado y, especialmente, a nivel de máster, junto con un aumento de matrícula en IES privadas; Portugal por el aumento de tasas en grado y máster a estudiantes internacionales; y Grecia aumentado las tasas a nivel de máster. Todo ello con sistemas de ayudas económicas pobres, ya que, a pesar de que los cuatro países han aumentado sus esfuerzos económicos en una mayor inversión en los sistemas de ayudas, menos de la mitad de estudiantes se beneficia de becas.

El llamado grupo PIIGS, conformado por Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España representan el conjunto de países que fueron fuertemente golpeados por la crisis económica 2008-09, presentando graves problemas de déficit público. Esto ha conllevado a que abordaran forzosamente medidas de austeridad para reducir el déficit y la deuda nacional (Duque Romero, 2015), y en el ámbito de la ES, se ha producido una clara disminución de inversión pública y un aumento de inversión privada, trasladando los costes a los estudiantes.

4.5. Modelo de financiación de la educación superior privado, que asegura la asequibilidad de la educación superior

En este último bloque, solo encontramos el caso de Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), pasando de un modelo de financiación de la ES mixto (entre

50-70 % en financiación pública y 50-30 % en financiación privada) en 2002, a un modelo de financiación privado (40 % de financiación pública y 60-100 % de financiación privada) en 2016. El modelo de financiación ha pasado de 72 % de públicas a 28 %, y en privadas de 28 % a 68 %, aumentando tanto el GEP como el GF.

Esta región disminuyó en -0,3 pp la inversión pública y aumentó más que ningún país, en 0,9 pp, la privada. Ese gran incremento le ha llevado a ser uno de los países de mayor inversión total como porcentaje del PIB en instituciones de educación terciaria en 2016.

Reino Unido ha sido la región que más ha aumentado su GF de toda la muestra en 32 pp, de 17 % a 49 % de 2002 a 2016. Sin embargo, ha establecido una política de distribución de costes en ES a través de altas tasas de matrícula y fuertes sistemas de ayudas a estudiantes, basados en préstamos universitarios que garantiza el acceso asequible de la ES.

Reino Unido presenta importes de tasas académicas muy elevados para IES privadas dependientes del Gobierno (único tipo de institución que existe). De hecho, es el que más ha aumentado sus tasas académicas de la muestra, pasando de un promedio anual de 1.547 € en 2004/05 (OCDE, 2006) a 10.235 € en 2017/18 (OCDE, 2019) para estudiantes nacionales a nivel de grado. Los estudiantes internacionales, que representan alrededor del 20 % para el curso 2017/18 (OCDE, 2019), deben pagar importes más elevados y las IES tienen autonomía para decidir el importe (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Al mismo tiempo, ha establecido un sistema de ayudas basado en préstamos, cuyo porcentaje del gasto público total en educación ha variado de un 23 % a un 63 % de 2002 a 2016, por lo que ha incrementado notablemente el dinero público destinado a ayudas económicas (OCDE 2005, Eurostat 2016). Su sistema de préstamos cubre el importe total de matrícula y los costes de manutención (Comisión Europea *et al.*, 2017), y alrededor del 94 % de estudiantes se beneficia de un préstamo (OCDE, 2019). Estos datos indican que su GF debería ser nulo, pero aparece tan alto porque Reino Unido fiscaliza el importe de los préstamos de un modo que no aparece reflejado en la variable de GF, según los expertos a los que hemos consultado, como Tristán McCowan.

Consecuentemente, dicha región garantiza el acceso asequible, pero con préstamos que luego los estudiantes deben amortizar con importes muy elevados. De hecho, la media anual para 2017 de la cuantía económica que recibe un alumno mediante el préstamo es de 14.728 €, llegando a generar deudas al final de la educación terciaria de una media de 43.071 € y tardan una media de 30 años en amortizarlo (OCDE, 2019). No obstante, un 70 % queda exento del pago de los préstamos (OCDE, 2019), primordialmente porque la devolución del préstamo está condicionada a los ingresos futuros de los estudiantes (OCDE, 2019).

La privatización de la ES en Reino Unido, la situamos tras el gobierno de Margaret Thatcher (1970-1990) con la aplicación de políticas neoliberales, agravándose en 2010, con el gobierno conservador de David Cameron que de forma voluntaria tras la crisis económica, aplicó políticas de austeridad económica para reducir la deuda pública (Duque Romero, 2015).

5. Conclusiones

En general, es evidente que uno de los principales objetivos que se promueven desde la reforma europea es de carácter económico, ya que su principal pretensión es ser la región más competitiva del planeta. En esta línea, la UE resalta el gasto público como la principal base económica de los sistemas educativos, pero justifica que resulta insuficiente

ser asumido solo por el Estado el gasto total que se requiere en una economía basada en el conocimiento, alentando a los Estados miembros a que incrementen la financiación privada, especialmente mediante el traslado de los costes a los estudiantes.

Tras analizar las tendencias de los modelos de financiación de los 20 países europeos de 2002 a 2016, podemos destacar que solo la mitad (10/20) ha conseguido aumentar su inversión total; y que existe una tendencia hacia la disminución de inversión pública (13/20) y mayoritariamente hacia el aumento de la inversión privada (17/20). Estos datos a rasgos generales muestran que queda lejos el objetivo propuesto por la UE de alcanzar al menos un 2 % del PIB en educación terciaria, puesto que los países que más se aproximan tiene valores de 1,7 % del PIB. Asimismo, las dos tendencias dominantes están generando graves consecuencias en dos agrupaciones de países.

Entre esas tendencias está Reino Unido, el único modelo privado, que a pesar de mostrar gran reducción del gasto público en ES ha conseguido niveles de inversión total en ES de los más altos de todos países de la muestra y que, además, es considerado un modelo competitivo en el mercado educativo internacional (Brunner *et al.*, 2019). Este caso representa la privatización de la ES como consecuencia de una reforma estructural del modelo de Estado, optando por uno minimalista basado en la ideología neoliberal, como señalaron Verger *et al.*, (2016).

Reino Unido ha desarrollado un modelo donde todos los recursos económicos públicos se desvían a los estudiantes en forma de ayudas económicas, básicamente en préstamos, en vez de a las IES, y son estas las que compiten por atraer a los estudiantes, y reciben el dinero a través del pago de las tasas de matrículas. El elevado importe de las tasas de matrícula queda completamente cubierto por los préstamos y prácticamente todos los estudiantes se benefician de esta ayuda, y de este modo, se asegura la asequibilidad de la ES. Es un modelo que aunque garantice el acceso asequible, obliga a los estudiantes a adoptar una actitud inversora, generándoles enormes deudas que pueden tardar hasta tres décadas en ser saldadas.

Por otra parte están países los PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España) sufrieron grandes desequilibrios económicos tras la crisis económica, y se vieron forzados que desarrollar políticas de austeridad económica que requerían del recorte del gasto público, asociadas en muchos casos a la ideología neoliberal (Duque Romero, 2015). Todos ellos presentan escenarios de reducción del gasto público en ES y un desvío de los costes a los estudiantes. Esto ha repercutido en el acceso asequible de la ES porque no se ha contado con buenos sistemas de ayudas económicas. Los citados contextos requieren de una mayor profundización para comprender sus procesos de privatización, sobre todo de la influencia de la UE a través de las medidas de ajuste estructural y contención del gasto público, y con más sentido, en el escenario que nos encontramos actualmente por la COVID-19, que traerá un agravamiento de la situación económica.

En suma, si la influencia que ejercen organismos supranacionales como la UE sobre la configuración de políticas educativas termina alienando políticas centradas en el aumento de la inversión en ES para ser competitivos en la sociedad del conocimiento, y la tendencia de la mayoría de países es incrementar la participación del sector privado, las cuestiones principales se convierten en: cómo seguir garantizando unos niveles de inversión pública adecuados, ya que son la mejor garantía para el acceso asequible de la ES, sobre todo en contextos de austeridad económica; y cómo evitar modelos que, bajo la concepción de la ES como un bien de inversión individual, generen mayor desigualdad o enormes deudas entre los estudiantes.

6. Referencias

- Brunner, J. J., Vargas, J. R. L., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Teoría del capitalismo académico en los estudios de educación superior. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21(1), 1-13. <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/3181>
- Caballero, A., Manso, J., Matarranz, M., y Valle J. M. (2016). Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles. *Revista latinoamericana de Educación comparada*, 7(9), 39-56. <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/9/art3.pdf>
- Comisión Europea (2002). Educación y Formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010. Programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación. http://www.educaragon.org/files/educacion_y_formacion_2010.pdf
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2017. Sistemas nacionales de tasas y ayudas a los estudiantes en la educación superior europea – 2017/18. Datos y cifras de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c052429f-b92e-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-es>
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, del 10 de mayo de 2006. Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación. COM (2006) 208. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:ES:PDF>
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, el 8 de septiembre de 2006. Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación. COM (2006) 481. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0481:FIN:ES:PDF>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, el 20 de septiembre de 2011. Apoyar el crecimiento y el empleo: una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa. COM (2011) 567. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0567&from=FR>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 30 de mayo de 2017. Sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior. COM (2017) 247. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN>
- Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2003. Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa. COM (2002) 779. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0779&from=ES>

- Comunicación de la Comisión, de 5 de febrero de 2003. El papel de las universidades en la Europa del conocimiento. COM (2003) 58. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0058:FIN:ES:PDF>
- Comunicación de la Comisión, de 20 de abril de 2005. Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la Estrategia Lisboa. COM (2005) 152. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0152:FIN:ES:PDF>
- Comunicación de la Comisión, el 3 de marzo de 2010. Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos fundamentales*, (pp. 87-114). Argentina: Miño y Dávila.
- Diario Oficial de la Unión Europea, C 119/2, 28 de mayo de 2009. Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020). (2009/C 119/02). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=ES)
- Duque Romero, J.J (2015). La austeridad económica en el sur de Europa durante la Gran Recesión. *Factótum: Revista de filosofía*, (14), 1-21. http://www.revistafactotum.com/revista/f_14/articulos/Factotum_14_1_Juan_Jesus_Duque.pdf
- Kwiek, M. (2017). La desprivatización en la educación superior: un enfoque conceptual. *Revista de la educación superior*, 46(182), 1-26. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185276017300298>
- Luzón, A., y Torres, M. (2013). Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación: de la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza. *Journal of supranational policies of education*, 1, 53-66. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/667154>
- Maria Chiodi, F. (2015). La coordinación de las políticas de protección social en Europa. En *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, pp. 135-174. Programa EUROSocial, http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/jspui/bitstream/123456789/2203/1/Libro_Coordinaci%C3%B3n_pol%C3%ADticas_sociales.pdf#page=137
- Matarranz García, M. (2017). *Análisis supranacional de la política educativa de la Unión Europea (2000-2015). Hacia un espacio europeo de educación* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/682755>

- Matarranz, M., y Pérez, T. (2016). ¿Política Educativa Supranacional o Educación Supranacional? El debate sobre el objeto de estudio de un área emergente de conocimiento. *Revista Española de Educación Comparada*, 28, 91-107. http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:reec-2016-numero28-5020/Politica_educativa_supranacional.pdf
- OCDE (2002). *Education at a Glance 2002: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2002_eag-2002-en
- OCDE (2005). *Education at a Glance 2005: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2003_eag-2003-en
- OCDE (2006). *Education at a Glance 2006: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2006_eag-2006-en
- OCDE (2008). *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2008_eag-2008-en
- OCDE (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en
- OCDE (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en
- OCDE (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en
- OCDE (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en
- Rizvi, F. (2016). La privatización en la educación: tendencias y consecuencias. *Documentos de trabajo de IPE*, 18. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246485_spa
- Tarabini-Castellani, A., y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de educación*, 355, 235-255. DOI: 10-4438/1988-592X-RE-2011-355-023
- Tilak, J. B. (2006). La educación superior privada: de la filantropía a los beneficios. En *La educación superior en el mundo 2006: La financiación de las universidades* (pp. 112-120). España, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/6958/2006-02_esp_tilak.pdf

- Unesco (2017). *Informe de seguimiento de educación en el mundo 2017/8. Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261016>
- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109-144. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/660724>
- Valle, J. M. (2015). Las políticas educativas en tiempos de globalización: la educación supranacional. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67(1), 11-21. DOI: 10.13042/Bordon.2015.67101
- Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de educación*, 360, 268-291. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/78545928.pdf>
- Verger, A., Zancajo, A., y Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista colombiana de educación*, (70), 47-78. <http://www.scielo.org.co/pdf/rcde/n70/n70a04.pdf>

11



La mercantilización de la Educación Superior a través del modelo universitario inglés: elementos clave, críticas y posibilidades[†]

The marketisation of Higher Education through the English university model: key elements, criticisms and possibilities

David Menéndez Álvarez-Hevia*; **Reyes Hernández-Castilla****

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27592

Recibido: **28 de mayo de 2020**
Aceptado: **18 de agosto de 2020**

*DAVID MENÉNDEZ ÁLVAREZ-HEVIA: Diplomado en Magisterio, Licenciado en Pedagogía y Psicopedagogía, Master en Investigación en Ciencias Sociales y Educación. Doctor en Educación. Senior Lecturer en Education Studies en el departamento de Childhood, Youth and Education Studies de Manchester Metropolitan University (Reino Unido). Investigador del Education and Social Research Institute (ESRI) y miembro ejecutivo de British Education Studies Association (BESA). **Datos de contacto:** Manchester Metropolitan University Faculty of Education (Brooks Building) 53 Bonsall Street, Manchester M15 6GX; e-mail: d.menendez-alvarez-hevia@mmu.ac.uk

REYES HERNÁNDEZ-CASTILLA: Licenciada en Pedagogía y Psicopedagogía, Doctora en Pedagogía. Profesora Titular en la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del grupo de investigación «Cambio Educativo para la Justicia Social» GICE y la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social de la UAM. **Datos de contacto: Universidad Autónoma de Madrid de Madrid, Facultad de Formación de Profesorado y Educación, Campus de Cantoblanco, Avenida de Francisco Tomás y Valiente, 28049, Madrid; e-mail: reyes.hernandez@uam.es

Resumen

Este artículo aporta una reflexión teórica sobre los retos asociados a las prácticas mercantilistas y la tendencia economicista de la educación superior. Se toma como referencia la experiencia universitaria inglesa para ilustrar cómo la disposición mercantilista transforma las relaciones entre participantes, funciones, organización y la forma de entender la educación superior. Para ello, el artículo se centra en tres elementos fundamentales que sirven para explicar el proceso de mercantilización de la educación superior inglesa. Primero, la transformación del estudiante en consumidor y la educación en un producto de mercado. Segundo, el concepto de empleabilidad, considerando sus implicaciones pedagógicas y la forma en que promueve concepciones instrumentalistas de la educación universitaria. Tercero, las prácticas asociadas a la evaluación e intensificación de la competitividad que se materializa a través de los sistemas utilizados para evaluar la actividad educativa e investigadora. Se proporciona un análisis crítico de estos tres elementos y se discuten ideas para reconfigurar la transformación mercantilista. Como alternativa a su negación, se propone una reorientación a partir de lo aprendido con la experiencia inglesa para mitigar los aspectos más perniciosos de una tendencia, en auge, en los modelos universitarios europeos.

Palabras clave: mercantilización; empleabilidad; universidad; educación superior inglesa; plan Bolonia; supranacional.

Abstract

This article provides a theoretical reflection on the challenges associated to the practices of marketisation and the economising trend of higher education. We refer to the English university experience to illustrate how the tendency to marketisation transforms relationships between agents, functions, organisation and the form it is understood higher education. The article focuses on three fundamental elements that explain the marketisation of the English higher education. Firstly, we discuss the transformation of the student into consumer and the higher education into a commodity. Secondly, we explore the concept of employability, focusing on pedagogical implications and showing how it promotes instrumentalised conceptualisations of university education. Thirdly, we discuss practices associated with evaluation and enhancement of competition by taking as a reference the systems used to assess teaching and research activity. We provide a critical analysis of these three elements and discuss ideas to reconfigure the transformation caused by the process of marketisation. Besides critical arguments, this article also provides forms to reconfigure practices associated to marketisation. Rather than rejecting marketisation, we suggest a reorientation that eases the most pernicious effects of this trend that is already present in the European university models.

Keywords: marketisation; employability; university; English higher education; Bologna process; supranational.

† Proyecto I+d+i Ref. EDU2017-826288-P. La democracia en las escuelas como fundamento de una educación para la Justicia Social. Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social.

1. Introducción

El vínculo entre educación superior y crecimiento económico es un elemento fundamental para entender la realidad de las universidades actuales, así como los diferentes cambios en los que estas se encuentran inmersas. Crece el número de instituciones de educación superior a nivel global, así como el número de estudiantes y su diversidad, dando pie a la formación de una comunidad universitaria que Brunner (2012) describe como ‘abierta, revuelta, heteróclita, ruidosa, no elitista, a la vez burocrática, mercantil e individualizada, propia de la sociedad civil capitalista contemporánea’ (p.34). En otras palabras, nos encontramos con más universidades, más estudiantes, más diferencias entre estudiantes e instituciones y nuevas demandas y formas de abordarlas. Los grandes problemas modernos han sido el surgimiento de la profesión académica, la masificación de la universidad, su burocratización anárquica y la politización de la institución (Brunner, 2012). Problemas que ya en el siglo pasado ciertamente asociaba con la universidad Ortega y Gasset (1976) y que parecen haberse extendido e intensificado en este siglo.

Entre los retos que se presentan, están el conflicto de valores: libertad *vs* excelencia, excelencia *vs* igualdad, selectividad *vs* autonomía. En definitiva, se plantea, por lo tanto, un desafío importante para la universidad del siglo XXI que, para dar respuesta a las demandas sociales y económicas de un mundo globalizado y de tendencia neoliberal, se ve sumida en una reconfiguración de sus elementos identitarios y organizativos. Se trata de un movimiento transnacional que acerca cada vez más la educación superior a un discurso economicista vinculado a una lógica de mercado. Para Brown (2015) esto es entendido como una evolución propia de las sociedades capitalistas y neoliberales en las que operan y se constituyen, no solo las universidades, sino todas nuestras instituciones. A pesar de que se trata de una tendencia global, se entiende que no todos los sistemas universitarios afrontan estos retos de la misma forma o al mismo ritmo. Los diferentes contextos sociopolíticos y económicos, así como las diferentes tradiciones universitarias, condicionan los tiempos y la implementación de los cambios (Neave, 2001).

En este artículo nos apoyamos sobre el modelo universitario inglés para discutir el fenómeno de la mercantilización y sus implicaciones. Para ello explicamos y analizamos las tensiones asociadas a las tres ideas clave que caracterizan la mercantilización de las universidades inglesas. Cada una de estas ideas emerge de los fundamentos del discurso mercantilista destacado en la literatura. Tomamos este modelo específico como referencia por dos razones. Primero, porque vemos en este que la tendencia mercantilista está más asimilada e instaurada que en otros sistemas europeos. Y segundo, porque existe una gran influencia del modelo anglosajón en la propuesta transformadora del espacio europeo de educación superior propuesto en el Plan Bolonia (Salaburu, Haug y Mora, 2011), con similitudes tanto en enfoques y prácticas pedagógicas, como características organizativas e ideológicas (González-Serrano, 2011; De Faramiñan Gilbert, 2010). Teniendo en cuenta esta consideración, podemos afirmar— aunque con cautela— que existe cierta relación entre el modelo inglés y el resto de los modelos europeos. Como mencionamos previamente, el modelo inglés se caracteriza por encontrarse en un estadio del proceso de mercantilización más avanzado y esto nos permite mirarlo desde cierta distancia, pero enfocándolo como una hipotética proyección de futuro hacia la que se pueden desplazar otros sistemas.

Pretendemos aportar una reflexión sobre la política supranacional entendida desde la conjunción de las políticas educativas de los países miembros de la Unión Europea en su proceso de mercantilización con una perspectiva internacional en sí misma y en

la comparación de estas políticas. La referencia al sistema de educación superior inglés se plantea como paradigma inspirador de políticas supranacionales como la de la propia Unión Europea. Ha sido un Estado miembro de la Unión Europea, y el rastro que ha dejado es más que patente, aunque su presencia siempre ha sido distante y peculiar, más allá incluso del propio proceso del Brexit.

Las reformas de los sistemas de educación superior no han brotado solamente motivadas por mantener su tradición investigadora o docente, sino que plantean como objetivo preparar a la región europea para ser en una zona competitiva, y rivalizar con los Estados Unidos en el mercado de la educación (Sanz-Fernández, 2006). No hay que olvidar que la Unión, desde su nacimiento está vinculada a un acuerdo de desarrollo económico.¹

Europa ha movilizado a sus instituciones superiores, no desde lo político ni lo científico; sino desde las demandas del mercado laboral (Pardo, 2013). La libre circulación de ciudadanos, y trabajadores, reclama urgentemente el reconocimiento mutuo de títulos profesionales, lo que ha impulsado convenios que así lo permitieran como el tratado de Lisboa de 1997, firmado por la UNESCO y el Consejo de Europa. Este hecho finalmente llevó a la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), nacido en el proceso de Bolonia, de 1999. Este espacio se organizó en primer lugar, a través del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS, siglas inglesas), y, en segundo lugar, mediante el diseño de las titulaciones, basándose en un modelo de competencias (profesionales) que se adecúen al mercado laboral. Las ideologías, los valores, y las dinámicas subyacentes en el diseño de las políticas dentro de la Unión (Valle, 2004) hacen recomendable una reflexión sobre el sistema de educación superior británico, que se lleva años implementado, y nos permite recapacitar sobre la evolución y consecuencias de dicho modelo, además de cómo ha permeado en la política de educación superior en la propia Unión Europea.

Las universidades inglesas gozan de una gran reputación y atención global, ya sea por su tradición educativa cuyo comienzo algunos autores sitúan en la Edad Media (Collini, 2012) o, más recientemente, por su fuerte presencia en los rankings internacionales, que año tras año sitúan a sus instituciones en lo más alto basándose en su producción (ver Tabla 1: Presencia de universidades inglesas en los rankings mundiales de educación superior).

Tabla 1.

Presencia de universidades inglesas en los rankings mundiales de educación superior

Posición	QS World University Rankings 2020	Times Higher Education World University Rankings 2020
1	Massachusetts Institute of Technology (<i>Estados Unidos</i>)	University of Oxford (Reino Unido)
2	Stanford University (<i>Estados Unidos</i>)	California Institute of Technology (<i>Estados Unidos</i>)
3	Harvard University (<i>Estados Unidos</i>)	University of Cambridge (Reino Unido)
4	University of Oxford (Reino Unido)	Stanford University (<i>Estados Unidos</i>)
5	California Institute of Technology (<i>Estados Unidos</i>)	Massachusetts Institute of Technology (<i>Estados Unidos</i>)
6	ETH Zurich - Swiss Federal Institute of Technology (<i>Suiza</i>)	Princeton University (<i>Estados Unidos</i>)
7	University of Cambridge (Reino Unido)	Harvard University (<i>Estados Unidos</i>)
8	University College London (Reino Unido)	Yale University (<i>Estados Unidos</i>)
9	Imperial College London (Reino Unido)	University of Chicago (<i>Estados Unidos</i>)
10	University of Chicago (<i>Estados Unidos</i>)	Imperial College London (Reino Unido)

Fuente: Elaboración a partir de QS y THE 2020 rankings

¹ Su origen se encuentra en la Comisión Europea del Carbón y del Acero, la CECA de 1950, pasó a ser la Comunidad Económica Europea, y de ahí a la Unión Europea.

Estos rankings supuestamente basados en una medición de la calidad presentan cuestiones profundas. La noción de calidad, que es un concepto relativo, plantea ya desde su base un problema (Gautier, 2007). El problema de plantear la «calidad educativa utilitarista» que de manera implícita incluye la medición, la adición, o la maximización, así como las demandas exógenas que adquieren un rango de norma en los diferentes sistemas educativos. La complejidad de los sistemas hizo que el propio concepto se convirtiera en impreciso y confuso (Cuenca, 2012) aunque provocó fructuosos e infructuosos esfuerzos por precisarlo (Dussel, 2007). La mirada utilitarista promovió reformas neoliberales en los años noventa, concibiendo la educación como un proceso igual para todos, no importa en qué contexto ni qué características tienen, ni siquiera quiénes participan de él. Como reacción a esta idea de calidad, en base a criterios basados en los resultados, emergieron otras perspectivas más humanistas. De manera que los enfoques interculturales y de derechos se transformaron en marcos de referencia alternativos, al poner su acento en las personas que son las depositarias del derecho a la educación. Sin embargo, con un impacto en la economía doméstica de 95 billones de libras, que conlleva el 1,2 % del Producto Interior Bruto (Oxford Economics, 2017), no es de extrañar que el espacio de educación superior inglés trascienda lo meramente académico o educativo, pasando a ser un sector estratégico de alto interés para la economía nacional. La asociación entre educación superior y crecimiento económico es inevitable, pero requiere de la implementación de diferentes políticas de consolidación y desarrollo (Willets, 2017). Sin embargo, este interés planteado desde una perspectiva más economicista que educativa o social, conlleva iniciativas que introducen nuevas dinámicas y una lógica mercantilista, en conflicto con visiones más humanistas o Humboldtianas (Docherty, 2011).

Se presentan, de esta manera, cambios organizativos y pedagógicos que, a su vez, operan a un nivel más subjetivo. Se llega a replantear la identidad de los agentes educativos, así como el valor y propósito de la educación universitaria. Autores como Ball (2012) y Collini (2012) explican que la universidad inglesa ha pasado de una concepción de universidad sustentada sobre un equilibrio entre el desarrollo social y público—como refleja el Robbins Report (Robbins, 1963)—, a un sistema dominado por dinámicas mercantilistas y consumistas, que poco a poco han pasado a ser los elementos constitutivos de la concepción moderna. Ante esta tendencia, no faltan las voces críticas en el mundo académico (por ejemplo, Collini, 2017; Docherty, 2015; Giroux, 2014; McGettigan, 2013) desde las que se comparte una oposición hacia los planteamientos mercantilistas. Autores como Harvey (2005) y Brown (2015) enfatizan la idea de que la concepción actual de universidad difícilmente puede entenderse sin ser relacionada con la ideología neoliberal que da sentido a las políticas del mundo globalizado.

Para definir cómo el discurso mercantilista se vincula a la educación superior, partimos de tres ideas o elementos fundamentales que emergen de la literatura anglosajona:

1. Prácticas de gestión propias de sectores comerciales, así como la proliferación de relaciones de mercado (Kolsaker, 2008; Bryson, 2004; Meyer, 2002).
2. Transformación de los profesores e investigadores universitarios en capital humano, de los estudiantes en consumidores, y de la formación universitaria junto al conocimiento en productos del mercado (Tomlinson, 2017; Williams, 2013; Molesworth, Nixon y Scullion, 2009), contribuyendo a la asimilación de planteamientos utilitaristas e instrumentales sobre el valor de la educación superior (Brown, 2015; Giroux, 2014).

3. Aceptación de una cultura de la competición y de la rendición de cuentas basada en técnicas de control, medición y diagnóstico, tanto en el ámbito de la docencia, como en el de la investigación (Feldman y Sandoval, 2018; Thiel, 2018; Olssen, 2016; Biesta, 2016).

Estos fundamentos se materializan en diferentes prácticas y rutinas que regulan y constituyen el funcionamiento de las diferentes instituciones universitarias inglesas, así como las actividades y concepciones de los agentes educativos vinculados a ellas. Este artículo aborda críticamente las dinámicas mercantilistas en el espacio de educación superior inglés que influyen sobre el modo de concebir la universidad, en cuanto a sus propósitos y la relación entre sus miembros. Invitamos a la reflexión crítica sobre este sistema y sus consecuencias, así como la transferencia de este modelo sin considerar los efectos de su aplicación que ya son visibles en el sistema universitario inglés. Empezamos centrándonos en el primer fundamento, fijándonos en la transformación del estudiante en consumidor, el incremento de las tasas universitarias y el interés por la satisfacción del estudiante. En segundo lugar, exploramos la forma en la que el concepto de empleabilidad influye el discurso pedagógico, correspondiéndose con el segundo fundamento. En tercer lugar, en línea con el tercer fundamento, reflexionamos sobre las iniciativas de evaluación docente e investigadora. En la última parte del artículo se profundiza sobre algunas de las críticas, pero también se exploran nuevas posibilidades asociadas a los cambios que se proponen desde el planteamiento mercantilista.

2. La transformación del estudiante en consumidor

Un momento clave para entender el proceso de mercantilización de la educación superior inglesa y cómo se ha ido intensificado en los últimos años, fue la publicación del conocido informe Browne (Browne, 2010) y la aprobación del Libro Blanco de la educación superior (DfBIS, 2011). Ello conllevó, entre otros cambios, a la introducción en el curso académico 2012-2013 de un nuevo régimen de financiación universitaria que despojó a las universidades de gran parte de su financiación estatal. Como consecuencia, el precio de las matrículas universitarias aumentó hasta situarse entre las más altas del continente europeo. Esto también vino acompañado de nuevas condiciones en el sistema de préstamos para pagar los estudios, lo cual no supuso una merma en el número de estudiantes ya que siguió en una tendencia al alza como se muestra en el siguiente gráfico [figura 2: Crecimiento del número de Estudiantes universitarios en Reino Unido 2014-2019]:

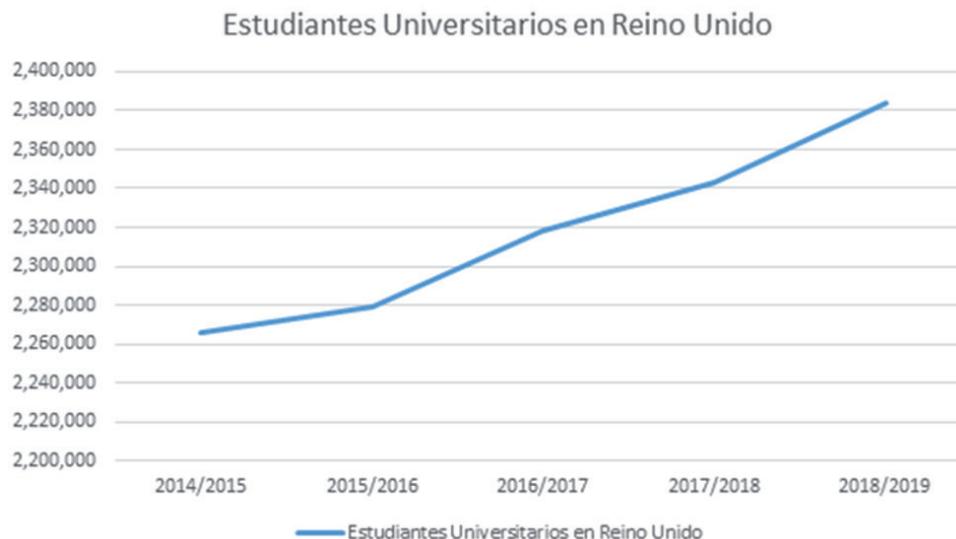


Figura 1: Crecimiento del número de estudiantes universitarios en Reino Unido 2014-2019

Fuente: Elaboración propia. Fuente: Higher Education Statistics Agency <https://www.hesa.ac.uk/data-and-analysis/sb255/figure-3>

Los cambios en la política de financiación universitaria han afectado a las relaciones educativas y en especial al comportamiento de los estudiantes (Bates y Kaye, 2014; Jones, 2010). Para Williams (2013), al igual que para Brown (2015), el incremento de las tasas en conjunción con otros cambios políticos, históricos y culturales, han acabado por convertir a los estudiantes en consumidores. Sirva como ejemplo la Consumer Right Act, es decir, la Ley de los Derechos del Consumidor, 2015, en la que se reconoce la posibilidad de presentar reclamaciones si el estudiante no está satisfecho con los servicios recibidos en la Universidad.

En este contexto, se facilita que la identidad del estudiante se solape con la identidad del consumidor, y se legitima y normaliza la interpretación de la experiencia educativa dentro de una lógica de consumo o economizada. Se establece así una relación de cliente-producto-proveedor que sitúa a sus participantes dentro de un discurso económico que, trasladado a un contexto como el educativo, puede ocasionar la alteración de los modos de proceder de los agentes educativos, sus expectativas y las dinámicas institucionales. En esta lógica, el cliente es el estudiante que paga por recibir una formación. Su educación es el producto y el proveedor es la institución educativa, que se personaliza en el profesor.

La satisfacción del cliente o consumidor (estudiante) con el producto adquirido y/o servicio recibido (educación) se vincula con el precio pagado. En esta fórmula, el proceso educativo pasa a ser una mera transacción y el estudiante puede quedar atrapado en lo que Tomlinson (2018) describe como 'la trampa del valor-por-dinero' (p.725, traducción propia) que le lleva a evaluar su experiencia educativa en términos economicistas que relacionan calidad/precio, reduciendo su capacidad para desarrollar un análisis más profundo de su posición y el proceso educativo.

La transformación de los estudiantes en consumidores se hace especialmente perceptible a través del cambio en sus expectativas y en su capacidad para influenciar el funcionamiento del mercado educativo (Barnett, 2011). En la práctica, nos encontramos con dinámicas en las universidades que van encaminadas a satisfacer antes sus demandas

como consumidores que como estudiantes. Por ejemplo, con inversiones millonarias en la construcción de nuevos edificios de vanguardia que cuenten con la última tecnología, mientras que se observan casos en los que elementos tradicionalmente asociados a calidad educativa, como son las horas de atención al estudiante, de clases presenciales o la ratio estudiante-profesor se ven alteradas negativamente. Por otro lado, el fenómeno de la «inflación» de notas nos proporciona otro ejemplo ilustrativo de este cambio. Para Bachan (2017), es evidente y llamativo el incremento observado en los últimos años de estudiantes que adquieren resultados excelentes. Esto es difícilmente justificable únicamente desde el argumento que plantea una mejora en el talento de los estudiantes o la enseñanza, y de ahí la sospecha de que se trate de una respuesta institucional a las exigencias y presiones para atraer, mantener y satisfacer al estudiante-consumidor. Paradójicamente, estas dinámicas para satisfacer al estudiante-consumidor pueden tener un impacto negativo cuando se prioriza el proteger y reforzar el valor de la institución, dentro de un mercado altamente competitivo, frente a su desarrollo académico y profesional.

3. El Foco sobre la empleabilidad

En estos últimos años hemos visto cómo ha pasado a ser un elemento de especial interés la capacidad de las universidades para que sus egresados se integren en el mercado laboral. Esto ha conllevado múltiples transformaciones, tanto a nivel pedagógico y organizativo, como ideológico (Artes, Hooley y Mellors-Bourne, 2017). Se trata de un fenómeno sobre el que, al igual que en otros países, el gobierno del Reino Unido viene reclamando más atención (DfES, 2003; Tomlinson 2012). Para comprenderlo más profundamente debemos de fijarnos en el concepto de empleabilidad, que se define como el potencial de los egresados universitarios para obtener y mantener un trabajo que corresponda con su cualificación (Yorke, 2006; Knight y Yorke, 2003). Este concepto está muy presente en la publicitación de cualquier universidad inglesa y juega un papel fundamental a la hora de crear métricas que evalúan el rendimiento institucional.

Desde el punto de vista pedagógico, Knight y Yorke (2004) destacan las siguientes cuestiones asociadas al desarrollo de la empleabilidad en las universidades inglesas:

- Oferta de prácticas profesionales diversas como parte de los planes de estudio.
- Flexibilidad en los planes, que permita adaptarlos a las demandas cambiantes del mercado laboral.
- Enfoque didáctico que conecte el aula con el mundo laboral por medio de planteamientos pedagógicos como el aprendizaje por proyectos o por competencias.
- Desarrollo de asignaturas o unidades didácticas centradas específicamente en el desarrollo y gestión de habilidades profesionales.
- Acreditación de habilidades profesionales alcanzadas durante los estudios.
- Fomento de una actitud emprendedora y empresarial
- Aprovechamiento de las habilidades adquiridas en trabajos que no requieren cualificación o de voluntariado.
- Extensión de servicios especializados en asesoramiento, orientación y seguimiento laboral.

Los cambios políticos de los últimos años y las prácticas que estos han introducido en el mundo universitario inglés, lo han situado en conceptualizaciones de empleabilidad asociadas a ideas individualistas centradas en el desarrollo de habilidades y capacidades. Para Boden y Nedeva (2010), la transformación que conlleva el discurso de empleabilidad adoptado por las universidades inglesas se explica en tres puntos. Primero, en la división entre instituciones de educación superior que forman a líderes e instituciones de segunda clase que se encargan de formar trabajadores dóciles. Segundo, las universidades ya no solo tienen que responder a las demandas sociales o del gobierno, ahora también responden directamente a las demandas externas del sector industrial y empresarial. Todos ellos cada vez con más fuerza y llegando a influir sobre el currículum. Finalmente, el tercer punto, el efecto de promover unos valores individualistas basados en la lógica del mercado y las posibilidades laborales individuales. Con esto se deja en un segundo plano un enfoque más crítico del mercado laboral y las posibilidades colectivas para transformarlo y hacerlo más equitativo y justo. Se restringe el potencial de trabajo colectivo, a través del cual profesores y estudiantes construyen alternativas que pueden servir como ideas que guíen nuevos proyectos de transformación política y social (Noonan y Coral, 2015).

Los argumentos expuestos hasta ahora podrían resumirse diciendo que las universidades inglesas están reorientándose para dar respuestas a las voces que reclaman una educación que prepare directamente para el mundo laboral. Se trata en parte de una respuesta centrada en la oferta de servicios y cambios pedagógicos, que buscan satisfacer las demandas de estudiantes, gobernantes y sector empresarial, seguramente con un orden de prioridades inverso al expuesto. Sin embargo, consiste en un cambio que viene de la mano de una forma de entender el propósito de la educación superior desde un discurso utilitarista y que entra en conflicto con otras formas más holísticas de concebirla.

4. Midiendo docencia e investigación

Una de las características principales de la educación superior inglesa es que tiene normalizada una cultura de evaluación y auditoría (en la literatura inglesa aparece como *accountability practices*), que se ha visto especialmente intensificada en los últimos 25 años con la creación de diferentes organismos de control de calidad como, por ejemplo, la *Quality Assurance Agency* (Agencia Garante de Calidad) y la *Office for Students* (Oficina para el Estudiante). Esto viene de la mano de intereses políticos y socioeconómicos que demandan una rendición de cuentas a través de la cual interpretar resultados para informar y justificar decisiones, tanto administrativas (e.g. distribución de recursos), como docentes o del estudiante (e.g. selección de universidad en la que estudiar o trabajar).

Estas prácticas de auditoría se justifican a través de la lógica de mercado. El consumidor demanda información detallada y rigurosa para que pueda tomar decisiones—libres e informadas—sobre el producto (Jongbloed, 2003). Se espera que el estudiante haga uso de estos datos para seleccionar la universidad en la que va a estudiar, teniendo en cuenta que el precio a pagar será aproximadamente de 9,000£ al año, pudiendo ser el doble si el estudiante no es ni británico ni europeo. El precio es independiente de la universidad o carrera estudiada. Un elemento fundamental de este planteamiento es el rigor, la validez y fiabilidad de la información a la que acceden los diferentes agentes educativos. Ello requiere un esfuerzo por crear un sistema de indicadores y métodos de obtención de datos que sirvan verdaderamente para sistematizar, organizar y comparar los datos del sistema universitario con garantías y que permita, a su vez, mejorar la competitividad.

Las universidades, aunque en diferentes medidas, se centran en dos tipos de actividades: docencia e investigación. Tradicionalmente la investigación ha sido el indicador principal de calidad. Esto es lo que ha diferenciado a universidades del grupo Russell—las más prestigiosas—del resto de universidades, más bien orientadas hacia la educación de masas.

El *Research Excellent Framework* (REF) es el sistema utilizado desde 2014 para evaluar el impacto y la calidad de la investigación científica en las instituciones de educación superior del Reino Unido. Su antecesor es el *Research Assessment Exercise* (RAE), que funcionó entre 1986 y 2008, sentando las bases del sistema actual. El REF trajo como una de sus principales innovaciones el que se considerara el impacto del trabajo de investigación más allá de la comunidad científica para justificar su producción en la forma de casos de impacto. Se basa en un sistema de evaluación por pares a través de paneles de expertos, que pueden incluir personal externo al mundo académico. Se dividen en 34 unidades de evaluación que son, a su vez, supervisados por 4 paneles principales. El análisis bibliométrico de las publicaciones no es determinante. Este tiene un peso relativo, siendo utilizado como soporte adicional a la decisión de los expertos. Dicha evaluación tiene lugar aproximadamente cada 5 años y sus resultados se presentan en 5 categorías que están entre líder mundial (4*) a sin clasificar o sin relevancia científica (0*). Cada institución es responsable de seleccionar los trabajos que van a ser evaluados y asociarlos a un panel de evaluación. Se consideran publicaciones, casos de impacto de investigación e incluso la financiación externa obtenida. El resultado final de la evaluación permite crear rankings interuniversitarios y facilita las comparaciones entre departamentos o disciplinas dentro de cada universidad. Una evaluación positiva de trabajos individuales dentro de las categorías superiores determinará la financiación pública que recibirá la institución. En otras palabras, el REF es una herramienta administrativa para justificar diferentes asignaciones de fondos públicos destinados a la investigación desde las universidades. La mayor parte de la financiación para investigación de la universidad se determina a través de los ingresos derivados de él y, sobre todo, a través de los beneficios generados por contratos de investigación en concurso público.

Por otro lado, la experiencia educativa de los estudiantes y en especial, el cómo está asociada a la actividad docente, ha recibido especial atención en los últimos años. Cada institución desarrolla sus propias herramientas internas para evaluar asignaturas, programas o prácticas. A nivel nacional, el National Student Survey (NSS) ha sido hasta el momento la principal fuente de información sobre la opinión de los estudiantes con respecto a su desarrollo y experiencia en la universidad. Se trata de un cuestionario anónimo con 27 preguntas que es completado cada año por estudiantes de grado durante su último año académico. Los resultados son públicos y buscan proporcionar información sobre la calidad educativa de las distintas universidades, para, de esta forma, ayudar a posibles estudiantes en la elección de universidad. No obstante, el NSS no está exento de críticas que cuestionan la capacidad para evaluar la satisfacción y calidad (Brown, *et al.*, 2015; Pickford, 2013), así como el uso de los resultados para la toma de decisiones (Gibbons, Neumayer y Perkins, 2015; Thiel, 2018). En 2015, el gobierno empezó a desarrollar el Teaching Excellence and Student Outcomes Framework (TEF) que ha sido implementado de forma creciente, y que se encuentra en su última fase de adaptación (DfE, 2017). A través del TEF se propone una forma más sofisticada e innovadora de evaluar la calidad de la enseñanza en la educación superior. En la práctica incorpora en su esquema la información del NSS, pero también aporta datos sobre empleabilidad,

calificaciones de entrada, progresión y características de los estudiantes. Esta información es complementada con un informe redactado por cada institución. La evaluación considera las singularidades de cada caso y es llevada a cabo por paneles formados por estudiantes, académicos y otros expertos. La polémica ha emergido ante la propuesta de que el resultado obtenido en futuros TEF pueda ser esgrimido como argumento para que algunas universidades lo puedan vincular al incremento en el precio de sus matrículas universitarias (THE, 2016). El TEF se presenta como parte integral de un amplio conjunto de reformas que están diseñadas para mejorar la competitividad y la elección en la educación superior, aumentando la transparencia y dotando de mayor flexibilidad al sistema (Gunn, 2018). También significa una reivindicación de la actividad docente en la universidad, generalmente deslucida por la labor investigadora aun cuando es sabido que la primera es la principal fuente de ingresos. Por otra parte, el TEF también contribuye a la afirmación del estudiante como consumidor y de la educación universitaria como producto.

5. Críticas y posibilidades

Los elementos claves presentados en las secciones previas caracterizan la modernización de las universidades inglesas. Una modernización que conlleva principalmente cambios relacionales, de organización y gestión, de financiación y de justificación. Estas transformaciones han sido orientadas para adaptar un sistema universitario en constante crecimiento a una sociedad en la que impera una lógica de mercado que subyace a la ideología neoliberal (Maisuria y Col, 2017). Se busca convertirlo en un sistema sostenible y competitivo, capaz de responder a las demandas sociales, pero que principalmente pretende ajustarlo a una economía de mercado.

En lo que se refiere a la Unión Europea, una de las políticas educativas con mayor tradición es la política universitaria, porque se halla enmarcada dentro de la formación profesional, o de profesionales. Una economía de mercado exige el reconocimiento de los títulos y diplomas universitarios, para ello es esencial que pueda haber un intercambio entre docentes y estudiantes, facilitado mediante los programas ERASMUS, y potenciando el vínculo entre universidades y empresas. Sin embargo, podemos señalar que la línea de actuación más fuerte es la de la Formación Profesional, precisamente por la demanda original de la Comunidad Económica Europea de formar profesionales que favorecieran la transición a la vida activa en el mercado laboral (Egido, 1995).

Ante estas dinámicas de cambio, cabe destacar una resistencia interna que se ha intensificado en los últimos 10 años y que va más allá de las fronteras británicas o europeas, uniendo a estudiantes y académicos a nivel global, por ejemplo, mediante los mencionados programas de intercambio. Hemos visto en el Reino Unido tanto a estudiantes como profesores de universidad manifestarse en los últimos años contra los diferentes cambios en la financiación de la educación superior, condiciones laborales o herramientas de evaluación. En Estados Unidos, el movimiento Occupy, o en España el 15-M, también contenían proclamas que se asociaban a una oposición hacia políticas educativas que afectaban al devenir de la educación superior, una herencia en este último del movimiento estudiantil anti-Bolonia que precisamente, mostraba el descontento ante una reforma señalada como mercantilizadora (Cilleros y Betancor, 2014). Como ejemplo más reciente esta el movimiento estudiantil de Chile, desde el que se critica un modelo de universidad, y educación en general, con un claro corte mercantilista. No han faltado

tampoco académicos críticos que han contribuido a cuestionar el impacto del discurso mercantilista y sus prácticas en la forma de entender y funcionar la universidad. A continuación, se profundiza en alguna de estas críticas a la vez que se sugieren formas de afrontar esas propuestas mercantilistas de forma alternativa.

5.1. Del estudiante como consumidor al estudiante en asociación

El tema del estudiante como consumidor es un asunto recurrente en la literatura crítica, aunque hay que tener en cuenta que el desplazamiento de la identidad del estudiante hacia la de consumidor es difícil de trazar, con muchas variables externas y, por tanto, de compleja generalización. Esta identidad no es asumida de la misma forma por parte de todos los estudiantes. No podemos ignorar que también existen formas de resistencia a esta tendencia. Hay estudiantes que quieren y reclaman ser estudiantes, así como, profesores que quieren enseñar antes que vender educación, que se enamoren de ser enseñantes y enamoren a sus estudiantes. Esteban-Bara (2019) aboga por una formación de «fastfood» sino de una cocción a fuego lento, con aprendizajes que fermentan, para formar gentes sólidas en tiempos líquidos. En esta línea, Tight (2013) destaca que la metáfora del «estudiante como consumidor» es cruel, dado que no captura la complejidad de la identidad del estudiante y, por lo tanto, no puede dejar de ser cuestionada y revisada. De ahí que diferentes autores apuesten por un enfoque desde el que se deje de demonizar al estudiante como sujeto pasivo y se busque entender las diferentes formas en las que se manifiesta la resistencia a las dinámicas mercantilistas y las posibilidades que emergen a partir de estas (e.g. Giroux, 2014; Williams, 2013; Molesworth, Nixon y Scullion, 2009).

La alternativa que planteamos a este modelo de conceptualizar al estudiante como consumidor pasa por reconfigurar las relaciones entre estudiantes y profesores. Como explica Thiel (2019), las diferentes políticas de mercantilización de la universidad acaban por separar y enfrentar a sus miembros, obstaculizando cualquier tipo de identidad colectiva que va más allá de los intereses como consumidores. Esto crea diferentes tensiones entre grupos y dentro de ellos y, aunque puedan ser percibidas, no son contrarrestadas. Recuperar alianzas y asociaciones entre estudiantes y profesores se presenta, por lo tanto, como una forma de resistencia productiva y factible contra estas políticas. Se trata de reconocer que las presiones por consolidar la cultura consumista no benefician a ninguna de las partes. Se pretende animar la búsqueda de otras alternativas. Esta idea es llevada a la práctica por Neary y Saunders (2016), quienes basándose en los principios y prácticas de la teoría crítica, implementaron un modelo de colaboración entre estudiantes y profesores en la universidad de Lincoln. Se fomentó el uso de herramientas de la pedagogía crítica en el aula para analizar la situación de los estudiantes y el profesorado dentro y fuera del contexto universitario. Además, se establecieron formas de participación activa de los estudiantes en niveles a los que su intervención había sido limitada (e.g. en torno a tareas de investigación, gestión de programas y gestión institucional). El resultado es ‘un acto de colaboración entre estudiantes y académicos en el proceso de creación de un conocimiento práctico y crítico’ (Neary y Saunders, 2016, p. 9, traducción propia) que sirve para afrontar conjuntamente las contradicciones y defectos del sistema mercantilista, e imaginar formas alternativas de articular la identidad como estudiante, profesor universitario o entender la universidad.

5.2. De la empleabilidad como meta, a la empleabilidad como posibilidad

El vínculo directo entre la educación superior y el mundo laboral es fundamental para entender la universidad de hoy día y su futuro. Las universidades inglesas se han centrado en reforzar esta relación hasta el punto de que la formación orientada a lo laboral pasa a ser un elemento central que condiciona considerablemente otras funciones (Noonan y Coral 2015). Autores como Giroux (2014) y Gumpert (2000) entre otros, advierten de que una excesiva instrumentalización de la educación superior pone en riesgo algunos de los valores intelectuales, democráticos y culturales que hacen de la universidad un referente social. Afectando también a la forma en que profesores universitarios entienden su función (Morrison, 2014; García-Ruiz, 2011). Por otro lado, hay universidades—en especial las más orientadas a la docencia—que se replantean la relación teoría-práctica, siendo este un debate nuclear para entender la posición específica de la universidad en referencia a otras formas de educación y entender su propedéutica. Esto, supone que disciplinas o programas de estudio que no tienen un fuerte vínculo práctico y/o económico se puedan ver perjudicadas, llegando a estar en riesgo de desaparición, y con ellas su contribución a otros aspectos de nuestra sociedad.

El que la empleabilidad sea entendida como un indicador para comparar la calidad educativa es también un aspecto cuestionable en la literatura. Harvey (2001) explica que la empleabilidad como elemento comparativo entre instituciones tiene como efecto el alejar a estas de su contexto local y sus características socioeconómicas más específicas. A ello Glover, Law y Youngman (2002) añaden que puede generar expectativas laborales irreales en los estudiantes, siendo un punto crucial para entender un planteamiento crítico que sirva para contestar las presiones mercantilistas.

Al plantear críticas e intentar imaginar una alternativa al modelo mercantilista de empleabilidad, no podemos caer en la tentación de negar que el preparar profesionales altamente cualificados es una de las funciones y responsabilidades de la universidad actual. Lo que sí se puede es abrir un debate interno sobre la forma en la que cada institución universitaria entiende su enfoque hacia lo laboral y la forma en la que los recursos y tiempos asociados a la empleabilidad ocupan el espacio dedicado a otros aprendizajes o funciones. Habría que analizar qué elementos y recursos se han reducido o limitado para ganar en empleabilidad y considerar el impacto que esto tiene en la forma de entenderse la educación universitaria como proceso de formación integral.

De un lado, las instituciones universitarias podrían gozar un planteamiento más realista y transparente, desde el que se reconocieran sus limitaciones para operar en un mercado laboral que, según se extrae de los diferentes estudios internacionales se presenta ante los jóvenes como una alternativa incierta, impredecible, volátil, frágil y condicionada por diferencias estructurales (Caroleo *et al.* 2017). Por otro lado, tanto profesores como estudiantes deben de ser críticos con la idea de que una formación universitaria basada en la práctica profesional prepara mejor para desempeñar un trabajo altamente cualificado. Sin embargo, en un mercado laboral como el actual, la formación excesivamente instrumental focalizada en el presente inmediato, se desmorona ante un futuro cambiante e incierto mientras que una formación integral y creativa, que permite la flexibilidad ante el cambio, parece más prometedora.

Sin mermar la futura empleabilidad de los egresados, cabe la posibilidad de proponer otros modelos alternativos a la mercantilización en la universidad como, por ejemplo, el de «prácticas de estudio». Un modelo que aúna los procesos científicos y políticos y que

pretende concebir nuevas formas de convivencia con el objetivo de generar respuestas concretas a problemas actuales a través de enfoques orientados a la práctica, tal y como lo entiende la filósofa belga Isabelle Stengers. Estudiar en la universidad abarca mucho más que aprender y esto conlleva una reinterpretación del concepto de estudio (Masschelein, 2017), entendido como «aprender de nuevo» (Schildermans, 2019) mediante las prácticas de estudio llevadas a cabo en contextos formales y no formales (Bárcena, 2019).

5.3. De la medición a la valoración de su impacto

Si se analiza el propósito, la forma y los efectos de los mecanismos de evaluación de la actividad docente e investigadora, emergen argumentos que nos permiten desarrollar una visión más profunda. Para empezar, nos encontramos con la idea de que tanto REF como TEF buscan evidencias científicas que proporcionen una visión objetiva de la calidad de las actividades educativas y de investigación de las universidades inglesas. Sin embargo, a pesar del esfuerzo por diseñar sistemas que consideren múltiples variables, utilizando diferentes fuentes de información y mediante un proceso sistemático, autores como Wildson *et al.* (2015) siguen cuestionando la científicidad de dichas herramientas. Estos argumentan que los conceptos de excelencia, calidad, satisfacción, eficiencia o impacto son centrales a la hora de diseñar dichos mecanismos, a pesar de que sus significados permanecen abiertos, elusivos y controvertidos. Además, no están exentos de una fuerte carga ideológica, y de ahí que sus mediciones sean refutadas.

Por otra parte, la evaluación llevada a cabo mediante paneles de expertos es una práctica muy extendida, aunque está sujeta a fuertes críticas, desde planteamientos positivistas por los elementos subjetivos que implica. Sin embargo, no se puede negar que aporta una contextualización al proceso de evaluación ya que explica sus resultados y proporciona argumentos de mejora institucional.

Aunque TEF y REF evalúan diferentes aspectos de la actividad universitaria, ambos comparten el propósito de fundamentar la toma de decisiones sobre los agentes educativos. Sin embargo, en una visión reduccionista se pueden traducir en meros valores numéricos e incluso en rankings sensacionalistas y manipulables. Estas dinámicas más que aportar transparencia producen opacidad, dado que las instituciones acaban por centrar gran parte de sus esfuerzos en la construcción y mantenimiento de una realidad pre-fabricada (Ball, 2010). Aunque el impacto de los rankings en la toma de decisiones de los estudiantes o administraciones educativas no sea determinante (Broecke, 2012), existe un alto interés por la obtención y exhibición de resultados positivos, necesarios para operar en el sistema universitario actual. Sin duda, condiciona el funcionamiento y prácticas institucionales que lleva a «dar valor a lo medible, dejando de medir lo que es de valor» (Klemencic y Ashwin, 2015, citado en Gunn, 2018, p. 140, traducción propia). O, en otras palabras, otorgando mayor valor a la apariencia que a lo que realmente sucede en las universidades. Es de destacar que iniciativas como el REF han supuesto un cambio en las reglas del juego, lo que conlleva la pérdida de integridad intelectual y profesional de los académicos que se han visto obligados a satisfacer demandas externas y a cuestionar su forma de entender la investigación y su finalidad (Chubb y Watermeyer, 2017). A esto, hay que sumarle la vulnerabilidad emocional, intelectual y profesional sentida por los docentes universitarios expuestos al proceso y sus resultados (Watermeyer y Chubb, 2019). Así, los enfoques más críticos siguen desconfiando de un sistema que se centra excesivamente en generar información, sin considerar el impacto de este proceso en los diferentes niveles.

En los últimos años hemos podido observar un interés global por instaurar y extender sistemas de medición y evaluación en todas las actividades universitarias. Algunos sistemas, al igual que el inglés, emplean medidas relativamente subjetivas (e.g. grado de impacto, servicios ofrecidos etc.), mientras que otros sistemas han apostado por usar indicadores cuantitativos (e.g. factores de impacto de las publicaciones, calificaciones de docencia etc.). Aunque de diferente forma, ambos comparten un clima de competición que hace que las instituciones y sus académicos se vean empujados a optimizar sus esfuerzos para satisfacer los requerimientos evaluables. Como consecuencia, se dejan de lado otros intereses.

En este proceso se ganan referencias de comparación, pero también se limita la capacidad de la universidad para investigar y educar: se vive para los indicadores. No importa el cómo, ni el para qué, se ha de publicar. Importa el índice de impacto, pero no el sentido del texto, y su capacidad de impactar en la sociedad. Y, este solo importa en la medida de su medida. Si se puede medir, importa por las repercusiones de ascenso en la carrera académica, o en emolumentos económicos directos o indirecto que pueden conllevar. Supone, en muchos casos, la conversión de los investigadores, docentes e instituciones universitarias en «mercenarios de la métrica».

Quizás sea necesario reivindicar el carácter formativo de la evaluación y que esté realmente acompañada de medidas de apoyo al profesorado. Medidas que contribuyan a la planificación de sus actividades, y reforzar y trabajar las debilidades observadas, además de establecer medidas que incentiven su profesionalización. Sin duda, la evaluación debe ir acompañada de un plan de desarrollo profesional, que contribuya a la consolidación de plantillas docentes y, como meta final, la mejora de los procesos docentes e investigadores (Aramburuzabala, Hernández-Castilla, y Ángel-Uribe, 2013). Indudablemente, todo ello pasa por una discusión sobre la concepción de profesor que se demanda en la universidad (Tejedor y Jornet, 2008).

Es difícil imaginar una alternativa que permita escapar de la necesidad institucional de rendir cuentas sobre resultados. Especialmente cuando estamos hablando del nivel educativo que requiere de más recursos económicos, ya sean de origen público o privado. Mientras que el modelo inglés ha apostado por una competición interuniversitaria a través de herramientas como el TEF y el REF para mejorar rendimiento y distribuir recursos públicos, el modelo europeo, a pesar de disponer de mecanismos similares, muestra diferentes actitudes y comportamientos ante el establecimiento de dinámicas de competición.

El modelo de financiación público que impera en la gran mayoría de instituciones universitarias europeas quizás sea lo que marque esta diferencia. En tal caso, cabe preguntarse si la reducción o redistribución de este tipo de financiación acabará por empujar a las universidades europeas hacia la misma posición que las inglesas, acelerando así el proceso de mercantilización a nivel supranacional.

6. Conclusiones

En este artículo se ha presentado una reflexión teórica sobre la educación superior, acerca de cómo se define en la práctica, y qué supone su transformación y tendencia mercantilista. Además, se ha intentado esbozar diferentes argumentos que emergen de la literatura y que permiten afrontar esta tendencia de una forma más crítica en otros contextos, como, por ejemplo, el europeo. Este, a pesar de compartir con el modelo inglés

cierta complacencia hacia la lógica mercantilista, marcado en la hoja de ruta de Bolonia, sigue un ritmo y evolución diferente. Un sistema universitario altamente mercantilizado como es el inglés, que ha servido de inspiración al modelo de la educación superior en la Unión Europea. De hecho, el objetivo estratégico, diseñado para la Unión en el Consejo Europeo de Lisboa (2000), buscó una economía basada en el conocimiento, la más competitiva y dinámica del mundo (Valle, 2012). Para lo cual la educación superior pasó a ser una de las prioridades de la Unión, con el fin de dotar a la universidad de una mayor participación en el desarrollo económico y social de la ciudadanía.

El modelo inglés se nos presenta como una proyección de futuro de la que poder aprender para prevenir determinadas consecuencias y construir alternativas. No se busca romper con esta tendencia, sino proponer posibilidades de reconfiguración para dar respuestas más apropiadas, informadas y contextualizadas. El análisis del sistema inglés aporta una mirada profunda y, a la vez, crítica de lo que es y hacia dónde se encamina el sistema. Nos permite reflexionar acerca de lo que pudiera ser adoptar modelos y prácticas sin un sano escepticismo crítico.

Muchas veces nos olvidamos de que la educación superior tiene un precio y de que, además, este siempre es elevado. Una de las diferencias que se dan en el contexto inglés es que, este precio se hace explícito y la responsabilidad de su pago recae totalmente sobre el estudiante. Al ser esta transacción visible, se justifica la introducción de diferentes dinámicas que hacen que se establezca una lógica mercantilista. En ella, el estudiante actúa como cliente que paga por un producto, buscando que este satisfaga sus expectativas. La educación se presenta como un producto a comprar. Y las instituciones universitarias, encarnadas en la figura del docente, son los proveedores y los últimos responsables de la satisfacción del cliente. Los autores más críticos alertan sobre la posibilidad de que esta fórmula acabe por determinar las prácticas docentes, las relaciones entre estudiante y profesor, en definitiva, la forma de entender la educación (superior). Contra esta posibilidad, se propone reconfigurar la relación estudiante-profesor, no como contrarios o antagónicos, sino como una asociación ineludible para entender y transformar las contradicciones y efectos negativos de una relación que, al verse enmarcada por los parámetros consumistas, puede dificultar y distorsionar su potencial educativo.

Asimismo se ha detallado cómo, a través de la idea de empleabilidad, la universidad modifica la forma de articular su misión. Deja su prioridad tradicional: educar ciudadanos, formar personas cultas, científicos a la vez que formaba profesionales. Y, se pasa a orientar gran parte de sus esfuerzos al aspecto profesionalizante.

De la experiencia inglesa destacamos que un exceso de atención sobre la misión profesionalizante contribuye a la conversión de la universidad en una institución pragmática, reproductora de las necesidades del mercado y del consumo. En este contexto, sus señas de identidad pasan a estar fundamentadas en la productividad, la eficacia y en las propias competencias profesionales que en ocasiones pecan de volatilidad (Morrish y Sauntson, 2013). Con ello la universidad corre el riesgo de dejar de lado su papel como trasmisora y desarrolladora de conocimientos, valores y competencias, asentados sobre la capacidad de formación e investigación para la sociedad y los ciudadanos, para convertirse en una mera visión mercantilista, que concibe la educación como promotora de un desarrollo económico, potenciado desde instituciones e intereses puramente desarrollistas y economicistas. Cuando el conocimiento se disocia del bien común, la educación se instrumentaliza, se instala la competitividad, y surge la necesidad de utilizar otros parámetros para hablar de educación superior de calidad, como son la empleabilidad, la

competitividad e, incluso, la rentabilidad. ¿Queremos realmente una educación superior altamente instrumentalizada y asentada sobre las máximas neoliberales de competitividad y productividad? Siendo realistas, difícilmente podremos escapar a este énfasis instrumentalista y de ahí que cada vez esté más presente en cualquier modelo universitario. Lo que sí podemos hacer es reivindicar que el concepto de empleabilidad no sea entendido de la misma forma y que su uso como indicador de calidad educativa a la hora de crear comparaciones sea abordado de una forma más crítica y contextualizada.

El REF y el TEF son destacados en este artículo como estrategias de evaluación y medición sobre las que se apoya la competitividad en el contexto universitario inglés. Pero ¿hasta qué punto son fiables las estrategias de evaluación y medición que disponemos? ¿Cómo hacemos para que el énfasis en los resultados y en la competitividad no acabe por distorsionar la atención de todas las actividades de la universidad? ¿Qué sucede con aquellas variables que quedan excluidas de estas métricas? ¿Qué ha llevado a dar más peso a unas y a excluir otras? Estas y otras preguntas tendrán que ser abordadas seriamente. La experiencia en el ámbito inglés muestra que las estrategias de medición y evaluación no está exentas de fuertes críticas y que su impacto va más lejos.

Concluiremos señalando que las diferentes ideas expuestas sirven para visibilizar una transformación que ya está sucediendo y que afecta a la forma de conceptualizar la educación superior, sus funciones y sus relaciones. Aunque haya sistemas universitarios que aún estén lejos de parecerse al inglés, no son ajenos a este cambio y por ello deben de estar preparados para afrontarlo de forma crítica e informada. Se trata de una modernización que no negamos como necesaria, tanto a nivel europeo como español, pero que entendemos puede llevarse a cabo de forma que se minimicen algunos de sus aspectos más nocivos.

7. Referencias

- Aramburuzabala, P., Hernández-Castilla, R., y Ángel-Urbe, I. C. (2013). Modelos y tendencias de la formación docente universitaria. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(3), 345-357.
- Artess, J., Hooley, T. y Mellors-Bourne, R. (2017). *Employability: A Review of the Literature 2012-2016*. York: Higher Education Academy.
- Bachan, R. (2017). Grade inflation in UK higher education. *Studies in Higher Education*, 42(8), 1580-1600.
- Ball, S. (2010). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228.
- Ball, S. (2012). *Global education Inc*. London: Routledge.
- Bárcena Orbe, F. (2019). La intimidad del estudio como forma de vida. *Teoría de La Educación. Revista Interuniversitaria*, 31(2), 41-67
- Barnett, R. (2011). The Marketised university: defending the indefensible. En Molesworth, Nixon & Scullion (Eds.). *The marketisation of Higher Education and the Student as consumer* (pp. 39-51). London: Routledge.

- Bates, E. y Kaye, L. (2014). 'I'd be expecting caviar in lectures': the impact of the new fee regime on undergraduate students' expectations of Higher Education. *Higher Education*, 67, 655-673.
- Biesta, G. (2016). *Good Education in an Age of Measurement: Ethics, Politics and Democracy*. Oxon: Routledge.
- Boden, R., y Nedeve, M. (2010). Employing discourse: Universities and graduate 'employability'. *Journal of Education Policy*, 25, 37-54.
- Broecke, S. (2012). University rankings: Do they matter in the UK? *Education Economics* 23(2), 137-161.
- Brown, W. (2015). *Undoing the demos*. New York: Zone books.
- Brown, G., Wood, .M., Ogden, R.S. y Maltby, J. (2015). Do Student Evaluations of University Reflect Inaccurate Beliefs or Actual Experience? A Relative Rank Model. *Journal of Behavioral Decision Making*, 28(1), 14-26.
- Browne, J. (2010). *Securing a Sustainable Future for Higher Education: Report of the Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance*. London: Department for Business, Innovation and Skills.
- Brunner, J. J. (2012). La Universidad: ¿Comunidad de mercado o posmoderna? *Bordon*, 64(3), 27-38.
- Bryson, C. (2004). What about the Workers? Expansion of higher education and the transformation of academic work. *Industrial Relations Journal*, 35(1), 38-57.
- Caroleo, F. E., Demidova, O., Marelli, E., y Signorelli, M. (2017). Young people and the labour market: A comparative perspective. London: Routledge.
- Chubb, J., y Watermeyer, R. (2017) Artifice or integrity in the marketization of research impact? Investigating the moral economy of (pathways to) impact statements within research funding proposals in the UK and Australia. *Studies in Higher Education*, 42(12), 2360-2372.
- Cilleros, R. y Betancor, G. (2014). 7. El movimiento estudiantil en la España del siglo XXI. *Anuario del Conflicto Social*, (4).
- Collini, S. (2017). *Speaking of Universities*. London: Verso.
- Collini, S. (2012). *What are universities for?* London: Penguin.
- Cuenca, R. (2012). Sobre justicia social y su relación con la educación en tiempos de desigualdad. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 1(1), 79-93.
- De Faramiñan Gilbert, J. M. (2010). Against Bolonia. *Revista de Estudios Jurídicos*, 10, 1-11.
- Department for Education (DfE) (2017). *Policy Paper: Teaching Excellence Framework. Lessons Learned*. London: Department for Education.

- Department for Education and Skills (DfES) (2003). *The future of Higher Education*. Norwich: The Stationary Office.
- Docherty, T. (2015). *Universities at war*. London: Sage.
- Dussel, E. D. (2007). *Política de la liberación: historia mundial y crítica*. Madrid: Editorial Trotta.
- Egido, I. (1995) Política educativa de la Unión Europea: principales etapas de desarrollo. *Tendencias Pedagógicas*, 2, 19-29.
- Esteban-Bara, F. (2019). *La universidad light: Un análisis de nuestra Formación universitaria*. Barcelona: Paidós.
- Feldman, Z. y Sandoval, M. (2018). Metric Power and the Academic Self: Neoliberalism, Knowledge and Resistance in the British University. *TripleC*, 16(1), 214-233.
- Gautier, E. (2007). Educación de calidad. Comentarios a la nueva propuesta de OREALC/UNESCO. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 29-35.
- Gibbons, S., Neumayer, E. y Perkins, R. (2015). Student satisfaction, league tables and university applications: Evidence from Britain. *Economics of Education Review*, 48,148-164.
- Giroux, H.A. (2014). *Neoliberalism's War on Higher Education*. Chicago: High Market Books.
- García Ruiz, M. J. (2011). Impacto de la globalización en la universidad europea del siglo XXI The Impact of Globalisation in the European University of the 21st Century. *Revista de Educación*, 356, 509-529.
- Glover, D., Law, S. y Youngman, A. (2002). Graduateness and Employability: student perceptions of the personal outcomes of university education. *Research in Post-Compulsory Education*, 7(3), 293-306.
- González-Serrano, M. D. (2011). Una aproximación a los aspectos positivos y negativos derivados de la puesta en marcha del Plan Bolonia en la Universidad Española. *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, 4, 91-104.
- Gumport, P. (2000). Academic restructuring: organizational change and institutional imperatives. *Higher Education*, 39(1), 67-91.
- Gunn, A. (2018). Metrics and methodologies for measuring teaching quality in higher education: developing the Teaching Excellence Framework (TEF). *Educational Review*, 70(2), 129-148.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, L. (2001). Defining and measuring employability. *Quality in Higher Education*, 7(2), 97-110.

- Jones, G. (2010). Managing student expectations: The impact of top-up tuition fees. *Perspectives*, 14(2), 44–48.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's Triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110–135.
- Knight, P. y Yorke, M. (2004). *Learning, Curriculum and Employability in Higher Education*. London: Routledge.
- Kolsaker, A. (2008). Academic professionalism in the managerialist era: a study of English universities. *Studies in Higher Education*, 33(5), 513–525.
- Masschelein, J. (2017). Some notes on the university as studium: a place of collective public study. En C. Ruitenberg (Ed.), *Reconceptualizing study in educational discourse and practice* (pp. 40–54). London: Routledge.
- Maisuria, A. y Cole, M. (2017). The neoliberalization of higher education in England: An alternative is possible. *Policy Futures in Education*, 15(5), 602–619.
- McGettigan, A. (2013). *The great university gamble: money, markets and the future of higher education*. London: Pluto Press.
- Meyer, H-D. (2002) The new managerialism in education management: corporatization or organizational learning? *Journal of Educational Administration*, 40(6), 534–551.
- Molesworth, M., Nixon, E. y Scullion, R. (2009). Having, being and higher education: the marketisation of the university and the transformation of the student into consumer. *Teaching in Higher Education*, 14(3), 277–287
- Morrish, L. y Sauntson, H. (2013). 'Business-facing motors for economic development': an appraisal analysis of visions and values in the marketised UK university. *Critical Discourse Studies*, 10(1), 61–80.
- Morrison, A. (2014). A class act? Lecturers' views on undergraduates' employability. *British Journal of Sociology of Education*, 35(4), 487–505.
- Neary, M. y Saunders, G. (2016). Student as producer and the politics of abolition: Making a new form of dissident institution? *Critical Education*, 7(5), 1–23.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política: Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Noonan, J. y Coral, M. (2015). The Tyranny of Work: Employability and the Neoliberal Assault on Education. *Alternate Routes*, 26, 51–73.
- Olssen, M. (2016). Neoliberal competition in higher education today: Research, accountability and impact. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 129–148.
- Ortega y Gasset, J. (1976). *Misión de la Universidad y otros ensayos afines*. Madrid: El arquero.

- Oxford Economics (2017). *The economic impact of universities in 2014-15*. Recuperado el 1 de Septiembre de 2018, de <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2017/the-economic-impact-of-universities.pdf>.
- Pardo, J. L. (2013). El conocimiento líquido. Sobre la reforma de las universidades públicas. En J. Hernández, A. Delgado y X. Pericay (Ed.) *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* (pp. 267-292). Barcelona: Anagrama.
- Pickford, R. (2013). Leadership of the National Student Survey for enhancement. *Quality Assurance in Education*, 21 (4), 344-358.
- Robbins, L. (1963). *Higher education: report of the committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins Cmnd 2154*. London: HMSO.
- Salaburu, P., Haug, G. y Mora J-G. (2011). *España y el proceso de Bolonia, un encuentro imprescindible*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.
- Sanz-Fernández, F. (2006). La mercantilización de la educación como escenario mundial del Espacio Europeo de Educación Superior. *Educación XX1*, 9, 57-76.
- Schildermans, H. (2019). Making a university. Introductory notes on an ecology of study practices. Leuven: KU Leuven (Unpublished doctoral dissertation).
- Tejedor, F. J. y Jornet, J. M. . (2008). La evaluación del profesorado universitario en España. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10, 1-29.
- Thiel, J. (2018). Student feedback apparatuses in higher education: an agential realist analysis. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, pp.1-13.
- Tight, M. (2013). Students: Customers, clients or pawns? *Higher Education Policy*, 26, 291-307.
- Times Higher Education (THE) (2016, 20 Abril). *NUS to encourage students to 'wreck' the TEF with NSS boycott*.
- Tomlinson, M. (2012). Graduate employability: A review of conceptual and empirical themes. *Higher Education Policy*, 25(4), 407-431.
- Tomlinson, M. (2017). Student perceptions of Themselves as consumers of Higher Education. *British Journal of Sociology of Education*, 38(4), 450- 467.
- Tomlinson, M. (2018). Conceptions of the value of higher education in a measured market. *Higher Education*, 75(4), 711-727.
- Valle, J. M. (2004). La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 17-59.
- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109-144.

- Watermeyer, R. y Chubb, J. (2019). Evaluating ‘impact’ in the UK’s Research Excellence Framework (REF): Liminality, looseness and new modalities of scholarly distinction. *Studies in Higher Education*, 44(9), 1554-1566.
- Willetts, D. (2017). *A University Education*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, J. (2013). *Consuming Higher Education*. London: Bloomsbury.
- Wilsdon, et al. (2015). *The Metric Tide: Report of the Independent Review of the Role of Metrics in Research Assessment and Management*. London: HEFC.
- Yorke, M. (2006). *Employability in Higher Education: What It Is – What It Is Not*. York: Higher Education Academy.

12



Las políticas supranacionales de educación superior ante la «tercera misión» de la Universidad: el caso del aprendizaje-servicio

Supranacional higher education politics on the “third mission” of University: the case of service-learning

Juan García-Gutiérrez*; **Carlos Corrales Gaitero****

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27535

Recibido: **18 de mayo de 2020**

Aceptado: **30 de julio de 2020**

*JUAN GARCÍA-GUTIÉRREZ: Doctor en Pedagogía (con premio extraordinario). Director de la Oficina Universitaria de Aprendizaje-Servicio (UNED) y Coordinador del Grupo de Innovación Docente COETIC. Su área de trabajo es la Filosofía y la Teoría de la Educación, en particular su vertiente político-social y las implicaciones éticas, antropológicas y pedagógicas de los procesos de innovación tecnológica. Es profesor Contratado Doctor en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social (Facultad de Educación, UNED). **Datos de contacto:** URL: <https://sites.google.com/site/juangarciaedu/Home>; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3966-4069>; e-mail: juangarcia@edu.uned.es

CARLOS CORRALES GAITERO: Doctorando en Educación en la UNED. Su área de trabajo es la Filosofía y la Historia de la Educación. Coordinador de Vinculación con la Colectividad de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y miembro del grupo de investigación de Aprendizaje Servicio (GIAPs) de la PUCE. Es profesor agregado de la Facultad de Ciencias de la Educación (PUCE). **Datos de contacto: ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6903-2375>; e-mail: ccorrales680@puce.edu.ec; ccorrales17@alumno.uned.es

Resumen

La evolución que experimentan las instituciones de educación superior y, particularmente, la Universidad supone una (re)consideración de sus formas, metodologías y misiones, así como de las relaciones que establecen con la sociedad. En este sentido, consideramos que la «misión social» de la Universidad o su «tercera misión» constituye un paraguas que cobija una diversidad amplia de conceptos reflejo, a su vez, de esas relaciones entre universidad-sociedad. Además, se considera que el compromiso social y cívico en la educación superior debería incorporar un enfoque integrador, comprometido con una idea de ciudadanía europea o iberoamericana, según sea el caso. Por tanto, el objetivo de nuestro trabajo es doble. De un lado, conocer y analizar la noción de «tercera misión» o «misión social» de la Universidad y su red conceptual, al objeto de clarificar el lenguaje y en qué sentidos se emplean las distintas denominaciones, según los diversos enfoques económicos, de sostenibilidad o cívicos que se adopten. En segundo lugar, se abordará el tratamiento de estas ideas en las políticas supranacionales de educación superior tanto en Europa como Iberoamérica, según han estructurado el Espacio Europeo de Educación Superior y según han sido promovidas por la OEI. También se atenderá a cómo estas políticas supranacionales abordan los componentes cívicos e identitarios que, ligados a la misión social, colaboran en la promoción de una ciudadanía común. A la luz de los análisis realizados se afirma que el enfoque del aprendizaje-servicio se constituye como una tendencia emergente a escala global, apropiada para desarrollar la tercera misión de la Universidad.

Palabras clave: Dimensión social; Educación superior; Aprendizaje-Servicio; Educación y justicia social; Educación y compromiso social y cívico; Servicio a la comunidad.

Abstract

The constant transformation that the institutions of higher education experiment and, particularly, the university assumes a re-consideration of their shapes, methodology, and missions, as well as the relationships established with society. Therefore, we shall consider that a “social mission” of the university or their “third mission” constitutes an umbrella that shelters a wide diversity of reflex conceptions, and at the same time, the relationship university – society. Additionally, take into consideration that this civic and social commitment in higher education should incorporate an integrator approach, involved with an idea of European or Latin-American citizenship, in any case, incorporated in the development of their supranational policies. Therefore, the objective of our work is double. On one side, to meet and analyze the notion of a “social mission” or “third mission” of the university and their conceptual network, to clarify the language and in which sense the different denominations are used, according to the different economical, sustainability or civic approaches to be adopted. Secondly, the treatment of these ideas will be addressed at the supranational policies of higher education both in Europe and Ibero America, according to what had been structured at the Higher Education European State and whether it has been promoted by the OEI. Also, it will be attended the way that this supranational policy aboard the civic and identity components, that linked to the social mission cooperate for the promotion of common citizenship. As a result of the analysis made we can affirm that the approach of the learning-service constitutes an emergent tendency on a global scale, appropriate to develop effectively the third mission or social mission of the university.

Keywords: Social engagement; Higher education; Service-Learning; Education and social justice; Education and social and civic commitment; Community service.

1. Introducción

Como dejara escrito M. Oakeshott «la forma de la educación ofrecida en la Universidad, como cualquier otra cosa, está sujeta al cambio (2000, 177)». La Universidad, actualmente, está sometida a diferentes tensiones, problemáticas, transformaciones, etc. o, como algunos dicen: «crisis». Esta idea de «crisis de la Universidad» ha generado una abundante literatura, bien reflexionando sobre metodologías nuevas o tradicionales (Gil Cantero y Reyero García, 2015; Esteban Bara, 2019) o, revisando la idea y misión propia de la universidad (Sánchez Cámara, 2010; Brunner, 2014; Ruiz Corbella y Lopéz-Gómez, 2019; Brunner, Labraña, Ganga y Rodríguez-Ponce, 2019). Sin embargo, pensar la Universidad es algo perenne en la preocupación pedagógica e intelectual europea. Baste citar los trabajos clásicos de Ortega y Gasset «Misión en la Universidad» (ed. de 2015 en Cátedra) o «La idea de Universidad» título que comparten sendos trabajos de J. N. Newman (2014) y K. Jaspers (2013). Además de otros apuntes como los de Giner de los Ríos «Escritos sobre la Universidad española» (1990). Qué duda cabe, que parte de ese «boom» bibliográfico de los últimos tiempos se justifica por la necesidad de encontrar respuestas y soluciones a los interrogantes y problemas que abrió a su paso el llamado «proceso de Bolonia».

En este contexto, el objetivo del trabajo es conocer y clarificar el concepto actual de «tercera misión» de la Universidad, así como su uso en las políticas supranacionales de educación superior en los ámbitos europeo e iberoamericano. Para ello, en primer lugar, se analizarán las nociones de «tercera misión» o «misión social», identificando su amplia red conceptual y clarificando el lenguaje pedagógico (Esteve, 2012) según se adopten enfoques económicos, de sostenibilidad o cívicos. En segundo lugar, se abordará su tratamiento en las políticas supranacionales de educación superior, entendidas, como proponen Matarranz y Valle (2018, 101), como un estudio de las políticas educativas que emanan de los organismos internacionales indicados, atendiendo a cómo estas inciden en los procesos de integración regional. Ahora bien, en la mayor parte de los casos, las políticas educativas supranacionales se mueven en el ámbito del «soft law». Esto es, documentos o actos jurídicos que, permitiendo a las instituciones u organismos internacionales expresar su punto de vista y sugerir líneas de actuación, no imponen medidas legales coercitivas a quienes se dirigen (Fernández Pons, 2016).

La hipótesis de partida es sencilla. La crisis que experimentan las instituciones de educación superior supone una reconsideración de sus formas, metodologías y misiones. La «misión social» de la Universidad, su «tercera misión», como se la conoce habitualmente, constituye, por su indeterminación, un ámbito poco estudiado pero que arrastra una amplia red de conceptos que reflejan la complejidad de relaciones universidad-sociedad. Además, esta «tercera misión» constituye un espacio adecuado para fomentar el compromiso cívico de las instituciones universitarias con los procesos de integración regionales en Europa e Iberoamérica.

2. Construyendo la noción de compromiso social de la Universidad

En general, las ideas de «misión social», «tercera misión» o «tercer pilar» de la Universidad podemos entenderlas como sinónimos, en tanto en cuanto se refieren a las

relaciones que las instituciones de educación superior establecen con la sociedad. A su vez, de estas ideas emerge un amplio conjunto de nociones y conceptos que sirven para matizar e individualizar esas relaciones.

Tradicionalmente, en sus relaciones con la sociedad, aquello a lo que la Universidad ha prestado atención y que no recaía bajo los pilares de docencia o investigación recibía el nombre genérico de «tercer pilar». Quizá sea una de las mejores formulaciones ya que nombra, sin decir nada sustantivo, aquella misión de la Universidad que no se refiere específicamente ni la docencia ni investigación y que por su indeterminación y mutabilidad es mejor mantener sin nombrar de forma concreta. Se trata de una «tercera misión» que todos reconoceríamos, aun sin nombrarla, y que puede adoptar diversas denominaciones específicas, según donde pongamos el acento o según el periodo histórico al que nos referimos.

Por lo tanto, con tercera misión de la Universidad nos referimos, de manera genérica, al conjunto de relaciones que entabla la Universidad con la sociedad. A nuestro juicio, un «alargamiento» de esos beneficios propios de la vida universitaria a la vida social. Por ello, una de las primeras denominaciones de esta misión fue la de «extensión universitaria». Si rastreamos su origen, tenemos que citar la Conferencia sobre el tema celebrada en Cambridge en 1898 (aunque se tienen referencias desde 1872) y citada en el libro de Leopoldo Palacios de 1908 sobre «extensión universitaria» donde ya se planteaba el problema de su denominación conceptual,

«es difícil decir cuál sea el objeto privativo de la university extension, y bien puede estimarse como una de las dificultades mayores la característica que le atribuye Sadler: su infinita diversidad de formas frente a la heterogeneidad del público y los problemas complejos de la educación a cuyo servicio vive. Así, en tanto que algunos autores (como Chabosseau, y no siempre) parecen designar con aquel nombre todo movimiento popular de educación social superior, con carácter privado o público, piensan otros que se refiere solo a la nueva extensión de la enseñanza científica, en cierto modo, llevada por la universidad, que sale de sus confines, al pueblo que trabaja y no puede acudir a ella (Max Leclerc, Buisson, H. Nunn, & C.), y aun otros todavía que, como Posada entre nosotros, la hacen trascender de la acción pura y exclusiva de la enseñanza, a «toda acción expansiva, de carácter educativo y social, que la Universidad efectúa fuera de su esfera oficial docente». Claro que, según se piense en uno u otro sentido, variarán las instituciones que en ella se comprendan» (Palacios, 1908, p. 126).

Por lo tanto, las complejas y, en ocasiones, problemáticas relaciones entre la Universidad y la sociedad no son tan nuevas como cabría pensar. Para algunos, «la decadencia de la Universidad española es atribuible a muchas causas ciertamente; pero una de ellas y de no escasa importancia, es el alejamiento de la sociedad (p. 54)». Palabras tan actuales hoy, como, parece ser, en 1918 cuando fueron escritas por D. Manuel García Morente (1990). Esta primera idea de «extensión» nos ayuda a concretar y comprender mejor el tipo de relaciones que la universidad entabla con la sociedad para legitimarse, más allá de su consideración como una «torre de marfil» (Barrett, 1998; Stockdill & Danico, 2012; Chung, 2018). Por ello, la evolución natural de las relaciones entre universidad-sociedad lleva a reconocer que no basta con la mera «extensión» o «difusión» de sus actividades o descubrimientos, sino que es preciso adoptar un mayor «compromiso» o «responsabilidad».

De esta manera se identifican y florecen diferentes conceptos y denominaciones para concretar en qué consisten las relaciones de compromiso y responsabilidad. Algunos trabajos de revisión conceptual (Cuthill, 2011; Frondizi, Fantauzzi, Colasanti y Fiorani, 2019) han identificado diferentes denominaciones, entre otras: «capacitación a la comunidad», «investigación basada en la comunidad», «investigación colaborativa», «transferencia de conocimiento», «transferencia de tecnología», «extensión», «desarrollo comunitario», «aprendizaje basado en la comunidad», «aprendizaje-servicio», «compromiso cívico», «investigación e innovación responsable», «investigación comprometida», «tercera corriente», «vinculación con la colectividad», «tercer componente de la educación superior», «compromiso social y de negocios», «tercer pilar», etc.

La abundante terminología se debe, en parte, a la propia diversidad cultural y geográfica en la que nacen y se ubican las instituciones universitarias. Desde esta perspectiva, en el contexto latinoamericano, la idea de «extensión» cabe situarla en 1918 con la «Reforma de Córdoba». Ahora bien, ya en 1843 se dieron los primeros pasos tal y como se recoge en el discurso que diera Andrés Bello (quien siguiendo el esquema francés redactó la Ley orgánica de la Universidad de Chile, y que sirvió de inspiración para las universidades latinoamericanas) al concebir la Universidad como un «cuerpo eminentemente expansivo y propagador» que debía ser «expresión fiel de la vida de la nación, cuyo desarrollo espiritual, educativo y cultural debía promover y presidir» (Tunnermann, 1978, 93 y ss.; Tunnermann, 2000).

El concepto de extensión tomará fuerza en América Latina, sobre todo a principios del siglo XX, como principio rector la justicia social, por cuanto se consideraba una obligación el compartir la cultura y los conocimientos con aquellos menos favorecidos (Serna 2007). Precisamente, el rasgo característico de la universidad latinoamericana a día de hoy es la importante vocación social de la misma, con un gran número (y alta calidad) de productos académicos y aportes a la realidad social poco valorados por los rankings universitarios mundiales (Guaglianone, 2018) pero muy necesarios en una sociedad que demanda formación de profesionales solidarios. Así, se han destacado tres funciones sustantivas de la universidad latinoamericana, que todos los países de la región reconocen en sus leyes de educación superior: docencia, investigación y extensión, las cuales deben interaccionar eficaz y eficientemente con el entorno socio-económico mediante el desarrollo de acciones y proyectos de beneficio mutuo (Rivera, 2019). De esta manera, la extensión desarrolla dos funciones fundamentales. Por una parte, una función integradora y como proceso pedagógico; y, por otro, su papel esencial en el rescate de los saberes populares y la defensa de la identidad nacional (Díaz y Herrera, 2003, pp. 111-112).

En el contexto latinoamericano, la evolución de la idea de extensión ha ido cristalizando en una noción de formación y difusión de la cultura y el conocimiento como forma de «vinculación con la colectividad» (González Ortiz, Yépez-Reyes y García Alarcón, 2019; Zenck, 2019). Desde esta perspectiva podemos identificar diferentes modelos de extensión, tal y como proponen universitaria González, Ávila y Yera (2020) a partir de una revisión sistemática de la literatura científica en la región.

Tabla 1.
Modelos de extensión universitaria en Latinoamérica

Fuente	Modelos de extensión universitaria en Latinoamérica
Serna (2007)	<p><i>Altruista</i>: la acción desinteresada y humanitaria de los universitarios a favor de los pobres e ignorantes;</p> <p><i>Divulgativo</i>: la ciencia y la cultura universitaria deben rebajarse para ser comprendidos por el pueblo);</p> <p><i>Concientizador</i>: pondera compartir los bienes, incluidos los educativos y culturales, en forma dialógica y liberadora, creando conciencia entre participantes, implica comprender realista y correctamente la ubicación de uno en la naturaleza y en la sociedad.</p> <p><i>Vinculador empresarial</i>: las necesidades sociales son identificadas como análogas a las de empresas.</p>
Pla, Ramos, Arnáiz, García, Castillo, Soto y Cruz (2012)	<p><i>Pedagógico</i>: el proceso de extensión es explicado mediante el proceso educativo y comprende los objetivos, contenidos, métodos, medios, formas organizativas y evaluación.</p>
Tommasino & Cano (2016)	<p><i>Difusionista-transferencista</i>: la transferencia de saberes y tecnologías desde la universidad hacia la sociedad, con el objetivo de lograr cambios en la conducta, hábitos o procedimientos de un determinado grupo social en relación a determinado tipo de actividad (productiva, social, sanitaria, etcétera).</p> <p><i>Extensión crítica</i>: proceso crítico y dialógico que trascienda la formación tecnológica del profesional para lograr una formación integral.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de González, Ávila, y Yera (2020).

Aun reconociendo que algunos términos han podido tener más éxito en uno u otro contexto no cabe sino afirmar la universalidad de sus significados y pretensiones. Nociones como las de vinculación con la colectividad, difusión y transferencia de conocimiento (Luna Huertas, 2011), responsabilidad social de la universidad (Naval y Ruiz Corbella, 2012), compromiso comunitario o social (Benneworth, *et al.*, 2018) o, incluso, compromiso cívico (Watson, Hollister, Stroud y Babcock, 2011) son ya «patrimonio común» de la educación superior. Por este motivo y en función de dónde pongamos el acento, cabe establecer tres campos semánticos diferentes en los que agrupar la diversidad conceptual que soporta el discurso sobre la tercera misión o misión social de la Universidad: transmisión y transferencia del conocimiento; responsabilidad social y, por último, compromiso social o cívico de la universidad.

2.1. Difusión y transferencia de conocimiento desde la Universidad

Con este primer grupo nos referimos a todas aquellas denominaciones que ponen el acento en las relaciones universidad-sociedad y cuyo objeto principal es el desarrollo económico y productivo de un territorio o comunidad, incluyendo las posibilidades de comercialización del conocimiento generado en la Universidad. El foco de la relación se pone en la transferencia de tecnología, la innovación o el emprendimiento y, consecuentemente, en el desarrollo de competencias y formación relacionada con estos ámbitos. La

postura que mantiene este enfoque es que aquellas instituciones dedicadas a generar y transmitir conocimientos superiores son estratégicas en la «sociedad del conocimiento». Comprender así este tercer pilar o misión llevaría a considerar la universidad como una «universidad emprendedora» (Etzkowitz, Webster, Gebhardt, Terra, 2000; Feldman y Bercovitz, 2006; Guerrero y Urbano, 2010; Wagner; Raposo y Alves, 2011), tal y como recoge la figura 1.

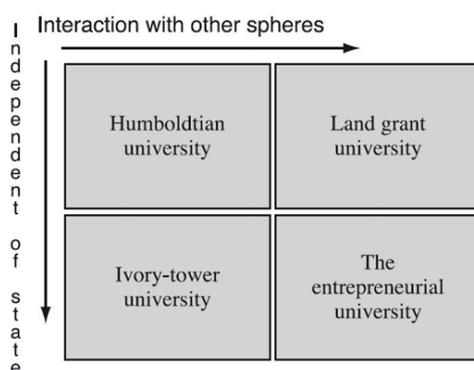


Figura 1: Tipos de universidad. Fuente: Etzkowitz (2003, 112; cit. por Wagner; Raposo y Alves, 2011)

Desde esta perspectiva, la Universidad aparece comprometida y se legitima socialmente por su impacto en el desarrollo económico, la productividad, la transferencia de tecnología y la innovación. En una economía de mercado basada en el conocimiento la aportación social de la Universidad supone una ventaja competitiva fundamental para las empresas. La clave es cómo transferir y comercializar y formar en el conocimiento que genera. Este modelo de transferencia es conocido como de «triple hélice» porque requiere la colaboración de tres agentes sociales: Universidad, empresa y gobierno (Fombuena, 2019). Este modelo es superado por la integración de una cuarta dimensión, la social, generando así un modelo de «cuadruple hélice», ampliando así el interés económico al social y, por tanto, se hablar también de transferencia de conocimiento con «valor social». Algo más próximo a las humanidades y ciencias sociales (Castro Martínez, Fernández de Lucio, Pérez Martín y Criado Boado, 2008; Santos Rego, 2020) y que, por tanto, resulta más cercano a la idea de responsabilidad social de la Universidad.

2.2. La responsabilidad social de la Universidad

La responsabilidad social de la Universidad (RSU) es un concepto reciente que se caracteriza por una visión más amplia de las relaciones universidad-sociedad (Ruiz-Corbella y Bautista-Cerro, 2016; Martínez-Ussaralde, Gil-Salom y Macías-Mendoza, 2019). La RSU constituye uno de los enfoques más actuales de la *governance* universitaria, donde la Universidad se presenta como institución socialmente responsable de sus impactos, principalmente ambientales, ante sus *stakeholders*. En el Informe del MEC (2010) «Estrategia universidad 2015. El camino para la modernización de la Universidad» se incorpora como elemento fundamental de la «tercera misión» la transferencia y la responsabilidad social de la universidad; esto es, una universidad que avance en el concepto de tercera misión, tanto en su aspecto económico relacionado con la transferencia como con la responsabilidad social (p. 24).

Algunos entienden la RSU de forma crítica y enfrentada al modelo anterior de transferencia de conocimiento (de corte más económico), diferenciando entre aquellos enfoques venidos de América del Norte y Europa, más centrados en una dimensión medioambiental y la concepción latinoamericana que se apoya en la misión social y la vinculación con la colectividad (Vallaes, 2014). Así, la concepción de RSU transitará de sus inicios relacionadas con el impacto ambiental de las Universidades a posturas más responsables socialmente. Por ejemplo, el Comunicado del Consejo sobre «la dimensión social de la educación y la formación» afirma que,

«La lucha contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social puede fortalecerse si se reconoce que los centros de enseñanza superior tienen la responsabilidad social de devolver a la sociedad los beneficios del conocimiento, de poner este al servicio de la comunidad en sentido amplio, tanto a escala local como mundial, y de responder a las necesidades sociales» (DO UE 2010/C 135/02, p. 5, de 25/5/2010).

En esta misma línea de responsabilidad se integran las nociones de «investigación e innovación responsable» propuestas por la Comisión Europea en el programa Horizon 2020 o las nociones de «innovación para la exclusión social», la «orientación a desafíos» que ofrecen nuevos marcos teóricos, en los que se da mayor relevancia a los objetivos sociales y a la participación social que a las metas económicas (Vasen, 2016).

2.3. El compromiso social y cívico de la Universidad

Para algunos, la responsabilidad social, el compromiso social o cívico y el enfoque del aprendizaje-servicio son formas similares de expresar la tercera misión de la universidad (Martínez, 2008; Pino Loza y Sáenz-Rico, 2014). Todas se caracterizan porque comparten un enfoque de la educación superior basado-en-valores. Estos valores no solo orientan la «tercera misión» sino que informan todas las actividades de la institución, tanto en la investigación como la docencia. La Universidad se presenta responsable y comprometida con valores cívicos o, por ejemplo, con los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o los valores de los derechos humanos. Por ello, esta denominación se identifica con un modelo de «universidad comprometida» o «universidad cívica» (MacIlrth & Labhrainn, 2007; Watson, Hollister, Stroud & Babcock, 2011).

Es sabido que los valores cívicos son relevantes por cuanto sostienen y dan sentido a nuestras sociedades democráticas. Pero, además, también son los mimbres con los que las organizaciones internacionales (OEI y UE, en este caso) tejen sus procesos de integración supranacional. En un contexto social de desafección democrática, en el que abundan las *fakenews* y crece la radicalización y el extremismo violento, comprometer a estudiantes y profesores universitarios con aquellos valores que defienden los derechos humanos o la democracia no puede ser una «tercera misión» sino una misión ineludible de la educación superior (Huber & Harkavy, 2007; Bergan, Hakavy & Land, 2013). En los valores más auténticos de la Universidad (como la búsqueda de la verdad o la discusión y el dialogo) se encuentra el antídoto para estos procesos. Además, como se verá a continuación, estos valores entre otros, informan e impulsan los procesos integración regional.

La aportación de este enfoque es relevante para no concebir la educación superior en términos privados y comerciales; valiosa por su empleabilidad y en tanto en cuanto un egresado tiene mejor remuneración económica. El Relator Especial sobre el derecho a la educación, en uno de sus últimos Informes (A/70/342, de 26 de agosto de 2015) critica

este extremo, apelando a la consideración de la educación como bien social o público y subrayando su misión humanística (p. 22). De esta manera, comprender la misión social de la universidad desde un enfoque de «compromiso cívico», o «basado-en-valores» facilita aquella formación humanística que, en sus más variadas formas, cabría esperar en quienes frecuentan la educación superior. Por este motivo, el enfoque del aprendizaje-servicio (el aprendizaje o la investigación basada en la comunidad) son metodologías apropiadas para promover instituciones universitarias comprometidas cívicamente. Este modelo de universidad entronca con la tradición formativa preocupada por formar el carácter de los estudiantes (Annette & McLaughlin, 2005).

3. Las políticas regionales de la UE y la OEI ante la misión social de la Universidad

En este apartado se analizará cómo se ha gestado políticamente la noción de «dimensión social» en la educación superior a través del proceso de Bolonia, así como las aportaciones de las instituciones comunitarias sobre la misión actual de las Universidades y de la educación superior. En el contexto Iberoamericano nos centraremos, sobre todo, en las conclusiones de las Reuniones de Ministros de Educación de la OEI. Además, se observará si se establecen medidas (o no) en relación a los procesos de integración, por ejemplo, mediante la promoción de unos valores o elementos cívicos comunes.

Tabla 2.

Fuentes documentales europeas e iberoamericanas para estudiar la misión social de la Universidad.

Contexto europeo	Contexto iberoamericano
Comunicados de las Reuniones de los Ministros encargados de la educación superior en el contexto del EEES (1999 - 2018).	Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Educación (1999 a 2018).
Informes del grupo de seguimiento del Proceso de Bolonia (2012/15 y 2015/20) e Informes del Grupo de Trabajo para el desarrollo de la dimensión social y el aprendizaje permanente en la Educación superior	Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (2005, 2016, 2018)
Comunicaciones de la Comisión y Conclusiones del Consejo sobre Educación Superior (2010-2020)	Metas educativas para 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios (OEI, 2010)
Declaraciones de la Unión de Estudiantes Europeos sobre la Dimensión Social de la Universidad (2005, 2010)	Documentos base para las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Educación (Creación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento 2006, Creación y puesta en funcionamiento del Centro de Altos Estudios Universitarios Iberoamericanos, 2009) Pacto Iberoamericano de Juventud (2016)

Fuente: Elaboración propia.

En el contexto europeo, la UE y el Consejo de Europea, incluida la OSCE, la identidad y la ciudadanía europea ha sido una asignatura pendiente; quizá por el temor de los Estados a que este tipo de categorías socio-políticas significase, a la larga, una mengua en la propia soberanía y lealtad cívica de sus nacionales. En el caso de la OEI la noción de una identidad común resulta aún más compleja que en la UE. Esto se debe, tanto a la diversidad cultural que encontramos en Latinoamérica como a la propia conciencia nacional de los Estados; así como a la distancia física que separa alguno de los Estados miembros como España o Portugal quienes, además, pertenecen a otras organizaciones regionales.

3.1. La evolución de la dimensión social de la Universidad en Europa

En Europa, la noción de «dimensión social» se asocia a las ideas de igualdad de oportunidades y a la tensión por mantener un equilibrio entre desarrollo económico y cohesión social. Cuando en el EEES se menciona la dimensión social se la identifica con el acceso, la participación y la finalización de estudios (Egido Gálvez, Fernández y Galán, 2014) incluyendo, también, la integración laboral de las personas tituladas y otros aspectos relacionados con la responsabilidad social como la innovación y desarrollo regionales y los compromisos sociales de la universidad (Ariño, 2014, 18).

Tomando en cuenta las Declaraciones de las Conferencias Ministeriales se puede observar su evolución, desde las primeras menciones en Praga (2001) y Berlín (2003) hasta la Conferencia de Bergen (2005), que se incluye como parte constitutiva del EEES, definiéndola como aquellas medidas tomadas por los gobiernos para ayudar a los estudiantes (sobre todo, de grupos desfavorecidos) en aspectos relativos a la financiación de estudios y a la orientación y asesoramiento con miras a ampliar el acceso. En las sucesivas Conferencias se reafirman diversos elementos particulares como que el alumnado que ingresa, participa y completa la educación superior debe reflejar la diversidad de la sociedad europea (Londres, 2007). En Lovaina (2009) se ampliará la noción de «misión social» al solicitar que las políticas públicas reconozcan el valor de las diversas misiones de la educación superior, que van desde la docencia y la investigación al servicio a la comunidad y la implicación en la cohesión social y el desarrollo cultural. Además, se reconocen nuevas formas de aprendizaje, nuevos enfoques en la enseñanza y el papel central del estudiante.

El Comunicado de Bucarest (2012) reafirma la dimensión social ante la crisis de 2008. Además, dada la importancia que adquiere, el BFUG (por sus siglas inglesas: *Bolonia Follow Up Group*) llevará en su programa de 2012/15 el establecimiento de grupo de trabajo sobre aprendizaje permanente y dimensión social (*Social Dimension and Lifelong Learning Working Group*, SD & LLL WG) (BFUG, 2012). Dentro de este grupo de trabajo se crearon subgrupos temáticos para abordar temas de acceso, apoyo y servicios estudiantiles, aprendizaje permanente y empleabilidad. Este grupo de trabajo concluye su labor con sendos documentos relevantes sobre el tema. Un Informe del Grupo de trabajo BFUG 12/15 sobre la dimensión social y el aprendizaje permanente (WG SD & LLL, 2015a) y el documento: «Ampliación de la participación para la equidad y el crecimiento: una estrategia para el desarrollo de la dimensión social y el aprendizaje permanente en el EEES para 2020» (WG SD & LLL, 2015b).

En el comunicado de Yereván (2015) se incluyen entre los desafíos del EEES, por primera vez, el extremismo y la radicalización. Entre las prioridades está el lograr que la educación superior contribuya efectivamente a la construcción de sociedades inclusivas

basadas en valores democráticos y en los derechos humanos; y, entre los objetivos, hacer los sistemas de educación superior más inclusivos a través de la implantación de la estrategia de la dimensión social del EEES. Además, se advierte que para garantizar la calidad educativa es preciso renovar los métodos pedagógicos empleados. En esta Conferencia se insta a la adopción del documento: «Ampliación de la participación para la equidad y el crecimiento: una estrategia para el desarrollo de la dimensión social y el aprendizaje permanente en el Espacio Europeo de Educación Superior para 2020» promovido por el SD & LLL WG.

La Cumbre Social de Gotemburgo de 2017 impulsó la reflexión sobre esta dimensión social desde el llamado «pilar europeo de los derechos sociales». Tras la Cumbre, la Comisión publicó la Comunicación «Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura» [COM(2018) 0268 de 22.5.2018] para destacar el papel de estas materias en la construcción del pilar social europeo mediante, por ejemplo, el papel de las redes de universidades: «Universidades europeas» (al menos 20 de estas Universidades hasta 2024) tal y como se había solicitado en las Conclusiones del Consejo. Desde esta perspectiva se promueve una Unión «empoderada» [COM(2018) 0268 de 22.5.2018, p. 12] para afrontar los desafíos de: La cercanía, los valores constituyentes del proyecto europeo (paz, seguridad, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho, solidaridad y respeto mutuo, mercados abiertos, crecimiento sostenible e inclusión y justicia social) y, por último, el reconocimiento de la diversidad cultural y un sentimiento común de pertenencia.

Por su parte, en el Comunicado de París (2018) se incluyen como retos sociales la cuestión migratoria y la radicalización y extremismo violento, así como el proporcionar a los estudiantes oportunidades de aprendizaje continuo para la empleabilidad y para la ciudadanía activa. Se establecen compromisos para el aseguramiento de un futuro sostenible del planeta, alcanzando los ODS. Además, el Comunicado llama a mejorar el apoyo para que los grupos vulnerables e infrarrepresentados accedan y destaquen en la enseñanza superior.

En los sucesivos comunicados se aprecian llamadas a reforzar la identidad europea y los valores comunes, como en el de Berlín (2003) que pide preservar la riqueza cultural y diversidad lingüística basada en la herencia de tradiciones diversa en el EEES a la vez que se promueve una dimensión europea de la educación superior; o el de Londres (2007) que reconoce el papel clave de las instituciones de educación superior en el desarrollo, la definición y transmisión de los valores sobre los que se construyen las sociedades o, como acabamos de ver, también en el de París (2018).

Junto a esta documentación generada por el Proceso de Bolonia, también existen otros documentos donde las Instituciones comunitarias ofrecen sus ideas sobre la misión actual de la Universidad en Europa.

Tabla 3.
Documentación europea en torno a la misión de la Universidad europea.

Acto jurídico	Denominación	Referencia
Resolución del Parlamento Europeo	Modernización de los sistemas de educación superior en Europa	DO C 258 E, de 7.9.2013.
Declaración de París	Promoción de la ciudadanía y de los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación a través de la educación	(17.3.2015)
Comunicación de la Comisión	Reforzar la identidad europea mediante la educación y la cultura	COM(2017) 673 final, de 14.11.2017
Comunicación de la Comisión	Una Agenda renovada de la UE para la educación superior	COM(2017) 247 final, de 30.5.2017
Recomendación del Consejo	La promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza	COM(2018) 23 final de 17.1.2018
Resolución del Parlamento Europeo	Modernización de la educación en la Unión	P8_TA(2018)0247
Comunicación de la Comisión	Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura	COM(2018) 0268, de 22.5.2018

Fuente: Elaboración propia

El primero de los documentos establece una agenda europea para modernizar la Universidad vinculada a la Agenda Europea 2020, para el crecimiento y la ocupación. Agenda que supera la estrategia de Lisboa y que «debe permitir a la Unión alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial (Comisión Europea, 2010). Esta Resolución del Parlamento se justifica por el papel que juega la Universidad y su investigación e innovación en el progreso individual y social; para proporcionar capital humano altamente cualificado y ciudadanos formados que Europa necesita para generar empleo, crecimiento económico y prosperidad. Las Universidades son, por tanto, socios fundamentales para poner en práctica la estrategia de la UE a fin de impulsar y mantener el crecimiento (Comisión Europea, 2011).

Aunque esta Resolución ancla la relación universidad-sociedad en su contribución económica, el resto de documentos amplían este horizonte de relaciones. La «Declaración de París», por ejemplo, afirmará la importancia de los valores comunes de la Unión en respuesta a la radicalización y el extremismo violento (no olvidar que esta Declaración

responde a los atentados de París y Dinamarca de 2015). Así se reafirman los valores fundamentales de la Unión: Respeto a la dignidad humana, libertad (incluida la libertad de expresión), democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos (p. 3). En este sentido, los Ministros de Educación reunidos en su Consejo de 2016 señalaron que «la finalidad de la educación no debería ser solo la empleabilidad» ya que «otra tarea fundamental es fomentar el respeto por los valores fundamentales comunes a Europa, como la libertad de expresión, la ciudadanía democrática y la igualdad (Consejo de Educación, 2016)». En esta dirección apunta también la Comunicación (2017) «Reforzar la identidad europea mediante la educación y la cultura», donde se apunta a reforzar «el sentimiento de identidad europea y la conciencia del patrimonio cultural» (p. 10).

Por el tema que nos ocupa, el documento más relevante es la Comunicación «Agenda renovada de la UE para la educación superior» que orienta explícitamente esa misión social de la universidad hacia el componente cívico:

«la educación superior debe desempeñar su papel a la hora de enfrentarse a los retos sociales y democráticos de Europa. Esto significa garantizar que la educación superior sea integradora, que esté abierta a los talentos de todas las procedencias y que las instituciones de educación superior no sean torres de marfil, sino comunidades de aprendizaje con conciencia cívica conectadas a sus comunidades» (Comisión Europea, 2017, p. 7).

La misión social de la universidad en el EEES supone una forma de articular las relaciones entre la sociedad y la Universidad en la que cabe distinguir dos sentidos. Un núcleo duro, o un sentido restringido de la «misión social», entendida en términos individuales y centrados en el estudiante: inclusión, acceso, igualdad de oportunidades, participación y retención y éxito en los estudios. De otro, en sentido amplio y cívico, como promoción de todas aquellas relaciones con la sociedad que van más allá de lo económico e implican la promoción de valores e identidad comunes, la diversidad cultural.

Ahora bien, en estas políticas supranacionales, hasta el momento, solo parece existir un desarrollo coherente de la misión social en sentido restringido. Falta, por tanto, un mayor desarrollo de la misión social de la universidad, articulada y vinculada a las nociones de compromiso social y cívico que analizábamos en el punto anterior y que podrían robustecer el sentido de pertenencia a la Unión salvaguardando su diversidad, como reza el lema de la UE.

3.2. El papel de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en la promoción de la dimensión social de la universidad

Pese a existir diversas organizaciones internacionales de integración supranacional en la región (MERCOSUR, UNASUR, SELA, ALALC, ALBA y CELALC) ninguna lo hace tan claramente desde la educación y la cultura como la OEI que, desde 2005, lidera la creación de un espacio iberoamericano de educación y conocimiento o Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) (Calleja, 2017). Su misión es transformar la investigación, el desarrollo y la innovación, incrementar la productividad, «brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para nuestros pueblos, así como la competitividad internacional de nuestra región» (OEI, 2005).

Desde sus orígenes en 1949, la OEI apuesta por articular valores comunitarios a través de la educación, sin perder de vista la sociedad global o, más bien, desarrollarlos en

ella (Molina, 2000) gracias a las posibilidades democráticas y solidarias que se abren paso en un mundo complejo. En los últimos años se refuerzan los aspectos comunes que propicien una visión de Iberoamérica como un conjunto de países con una identidad compartida basada en su herencia cultural (Argüello, 2019), y que, conjuntamente, toman decisiones y asumen retos contribuyendo activamente a la gobernanza global. Sin embargo, no encontramos mayor debate en la Organización sobre el tema identitario. Tal vez porque es un concepto bien asentado en cada una de las leyes nacionales de educación de los países que conforman el área, como demuestra el estudio de Martínez-Otero (2019), en el que cada uno de ellos considera prioritario una educación basada en la promoción de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la identidad nacional y la ciudadanía planetaria y, como veremos, la ciudadanía iberoamericana.

Por otra parte, la dimensión social de la universidad en la región iberoamericana se asienta sobre los principios de la Reforma de Córdoba, anteriormente citada, y sobre la idea de una gobernanza democrática: ingreso libre y asistencia social a los estudiantes, la formación cultural de los profesionales e impulso a la unidad latinoamericana (Menéndez, 2017). Según este autor, la misión social de la Universidad se resignifica a partir del valor del conocimiento, es decir, la docencia, la investigación y extensión (esta última en particular) se relacionan con el conocimiento adquirido por la comunidad universitaria en tanto que está presente en cada una de sus prácticas y dialoga con los saberes presentes en el medio social, cultural y productivo. Esto «resignifica» los principios de la dimensión social que según Iriarte *et al.* (2019), a día de hoy, se materializan en los ámbitos de: Igualdad de oportunidades respecto al origen de los estudiantes, el aprendizaje social (educación emocional y educación en valores) y, la inserción laboral, movilidad y empleabilidad. Según estos autores, tan solo con un abordaje integral de estos aspectos, acompañado de una adecuada política pública asegurará hacer frente a las necesidades de la sociedad actual y futura demandante de profesionales comprometidos y con valores cívicos.

Por lo tanto, desde el análisis de los Comunicados emitidos por la OEI, la misión social de la universidad se asocia a tres aspectos fundamentales o líneas estratégicas que cobrarán un impulso especial a partir de la publicación del Informe «Análisis y potencialidades de la cooperación iberoamericana en educación superior» (Secretaría de Cooperación Iberoamericana, 2002) y que, posteriormente, se reforzarán con el documento *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios* (OEI, 2009).

En primer lugar, en relación a la movilidad estudiantil y docente. Las Conferencias de Ministros de educación tratan de consolidar el EIC, a través del refuerzo de la movilidad estudiantil universitaria reconociendo que cuanto más intensos sean los contactos, el diálogo y la cooperación en el EIC, más crecerá la capacidad de crear e innovar y favorecer la construcción de una ciudadanía iberoamericana» (OEI, 2014). En virtud de lo cual se acordará desarrollar un sistema de becas para estudiantes y docentes de programas de grado y posgrado. El Campus Iberoamérica se verá reforzado tras la intención de «promover el diálogo constructivo y las alianzas, entre universidades, polos tecnológicos, empresas y sociedad civil para potenciar el crecimiento económico y la integración regional» (OEI, 2016). Además, se convierte en prioridad culminar el proceso de institucionalización del Espacio Iberoamericano de Cohesión Social para lo que es prioritario el desarrollo de una educación superior comprometida con el desarrollo de la comunidad a través de acciones concretas que lo promuevan vinculándose directamente en proyectos

de colaboración mutua para lo que la metodología del Aprendizaje Servicio resultará de gran utilidad en el proceso.

En segundo lugar, en relación a la institucionalización de la «extensión» o «vinculación universitaria»: aunque esta sea una función sustantiva de la universidad en toda Latinoamérica, debe avanzar en su institucionalización «redefiniendo funciones específicas y mecanismos eficaces de acción» (Secretaría de Cooperación Iberoamericana, 2002), así como fomentar la «reflexión y la búsqueda de mayores impactos en las actividades de extensión cultural, de difusión de valores y de vinculación de las universidades con la sociedad» (Secretaría de Cooperación Iberoamericana, 2002). En esta dirección apunta el proyecto «Multibien» sobre el análisis multidimensional de las interacciones universidad sociedad que comenzó en 2018 para mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas desde el compromiso de la Universidad por abordar los problemas locales (Red Multibien, 2018).

Por último, generar redes de investigación y colaboración. Las políticas comunes, a partir del 2002, irán encaminadas «al reforzamiento de la cultura democrática, la inclusión social y la construcción de ciudadanía» (OEI, 2003), mediante el «desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo a las necesidades del sector productivo y de desarrollo nacional» (OEI, 2004), estableciendo así, que la investigación es una «herramienta privilegiada para impulsar procesos de integración entre los países de la región» (OEI, 2006). Además, se crea el Centro de Altos Estudios Universitarios Iberoamericano, «institución que se propone contribuir decisivamente a la integración y desarrollo regional, a la mejora de la cualificación de los jóvenes y a la efectiva constitución del Espacio Iberoamericano del Conocimiento» (OEI, 2008) mediante la coordinación de las políticas de intercambio estudiantil y docente y de las redes de colaboración e investigación, utilizadas «como un modelo organizativo para el fortalecimiento institucional, para la articulación de los sistemas nacionales de innovación y para la internacionalización de los mismos» (Sebastián, 2000).

La OEI ha virado ligeramente de rumbo en la consideración de la misión social de la universidad. Mientras que en sus comienzos centra la mayoría de sus esfuerzos en promover el intercambio estudiantil como pilar de la misión social, con el ánimo de promocionar el compromiso cívico y la identidad común iberoamericana, desde el planteamiento de las metas educativas para el 2021 comparte con el EEES la prioridad de la democratización del acceso a la educación superior. Este planteamiento constituye una apuesta firme por consolidar el EIC, a través de la creación de instituciones y políticas comunes que fortalecen las áreas de colaboración educativa y, particularmente, el desarrollo de la dimensión social de la universidad. Es decir, se van creando programas diferentes y según su acogida se crean instituciones para aglutinarlos. Estos organismos van aumentando en número y se insertan dentro de una organización mayor. Es el caso del PIMA y el programa Pablo Neruda por ejemplo, que después se insertan en el CAEU y este, a su vez, en el Campus Iberoamericano que se conforma dentro del EIC (CAEU, 2016). Ahora bien, pese a que las propuestas y esfuerzos hacia la convergencia en materia educativa son cada vez mayores, como hemos analizado, también son poco conocidas entre investigadores y comunidad universitaria, en general.

Al igual que en Europa, en Iberoamérica, acceso, participación y permanencia son rasgos constitutivos de la dimensión social. De este modo se asume que la Universidad no puede estar ajena a las necesidades de la comunidad y tanto la cobertura de su oferta educativa como la democratización de las oportunidades para el acceso y para la obtención de resultados son aspectos básicos de su pertinencia social (Espinosa-Munguía, 2018).

Por último, cabría mencionar también los «Encuentros de Rectores Universia» que si bien se sitúan al margen de la Organización ayudan a comprender las tendencias políticas supranacionales sobre la misión social ya que estos temas convergen en 2023 con las acciones de la OEI a través de las cumbres de ministros de educación. Hasta el momento se han desarrollado cuatro encuentros, desde 2005. En su primer Encuentro compartieron reflexiones sobre la misión y visión de una universidad humanista bajo el marco del EIC; se plantea un modelo de universidad como motor de un desarrollo sostenible (Universia, 2005). En los encuentros III y IV profundizan en la «dimensión social», apostando por una mayor relevancia y operatividad y se proponen alternativas para fomentar la responsabilidad social y ambiental a través del incremento del acceso a la universidad; la formación en principios, valores y capacidades; el refuerzo de las políticas de género; la atención a grupos con necesidades especiales; la defensa de la inclusión social, el cuidado de un desarrollo más sostenible y equilibrado y la colaboración con su entorno económico y social más cercano (Universia, 2014). En la actualidad se avanza en la contribución de las Universidades al desarrollo social y territorial desarrollando una ciudadanía crítica y ética (Universia, 2018).

4. El aprendizaje-servicio como enfoque emergente para el desarrollo efectivo del compromiso cívico de la universidad

Desde una perspectiva supranacional, el aprendizaje-servicio es importante, entre otras razones, porque orienta y dota de contenidos el compromiso cívico de los universitarios. Tanto si este se orienta a la formación de los estudiantes en sus responsabilidades más locales o comunitarias, como si se extiende a la acción y la reflexión hacia comunidades más amplias, de acuerdo con las características propias de la educación superior (García-Gutiérrez, Ruiz-Corbella y del Pozo, 2016), fomentando así una identidad y una pertenencia a la «comunidad total», a la humanidad, cuestionando, como hace Nussbaum (2001), «¿qué tipo de ciudadanos están tratando de producir nuestros establecimientos superiores y en qué medida lo están logrando? (p.21)». Este tipo de cuestiones lleva a la Universidad a reflexionar sobre aquellos valores que le son propios (y no solo sobre argumentos metodológicos-didácticos o administrativos, sobre el tipo de «gobernanza» universitaria más adecuado). Valores tradicionales que han estado en el corazón de las Universidades desde su nacimiento (autonomía y libertad de cátedra) o aquellos otros más contemporáneos como el compromiso o la responsabilidad social. Éstos últimos, cruciales para que las universidades puedan comunicar esa identidad y misión a las partes interesadas, tal y como refleja en el proyecto «*Living Values in Higher Education Institutions*» de la Universidad de Bolonia.

En los puntos anteriores se ha clarificado y expuesto la evolución de la noción de «tercera misión» o «misión social» de la Universidad. Desde una marginalidad inicial, al centro de las políticas supranacionales de educación superior, sobre todo en el caso europeo. En efecto, es la misma evolución que apreciamos en los valores que han identificado la institución universitaria. De la libertad y la autonomía iniciales a la responsabilidad o el compromiso social o cívico (Gallagher, 2018), más actuales. De la visión de la universidad como una «torre de marfil» a la universidad relacional o interconectada. De esta manera y aunque no aparecen menciones expresas en las políticas supranacionales, podemos considerar el enfoque del aprendizaje-servicio como una tendencia emergente en la educación superior, a escala global, apropiada para responder tanto a la dimensión social de la Universidad como

al desarrollo particular del compromiso cívico universitario (Aramburuzabala, McIlrath y Opazo, 2019). Así es como, además, lo plantea la literatura científica (Salam, Iskandar e Ibrahim, 2019; Marcus, Atan y Yusof, 2020) y los proyectos que, financiados por la propia Comisión Europea u otras instituciones, refuerzan esta visión.

Tabla 4.

Proyectos de Aprendizaje Servicio financiados por la Comisión Europea.

Denominación	Finalidad y objetivos del proyecto
Committing to the social dimension in universities (2013/2016)	Aumentar el compromiso con la dimensión social de la educación superior y apoyar estrategias para aumentar sus resultados. Entre otros objetivos destacan: mejorar la dimensión social de la educación superior en las universidades de Europa e incorporar firmemente la dimensión social en la estrategia y la práctica de las universidades; Promover y apoyar un compromiso de cambio en las universidades de Europa. (http://commit.eucen.eu)
University Meets Social Responsibility (2015-2017)	Mejorar el compromiso de las universidades con las comunidades locales; desarrollar estrategias para que las universidades puedan aumentar su responsabilidad social a nivel de estudiantes e investigadores; desarrollar proyectos de aprendizaje-servicio que impacten en el entorno social; desarrollar material de formación y formar en RSU a estudiantes; crear redes de aprendizaje entre Universidades y empresas locales, el sector ambiental y el sector social. (https://www.postgraduatecenter.at/en/university-extension/projects/finished-projects/university-meets-social-responsibility-unibility/about-unibility/)
Institutional framework for development of the third mission of universities in Serbia (2015-2018)	Contribuir al establecimiento de un marco institucional para la tercera misión de las universidades en Serbia, que abarque tres dimensiones: transferencia de tecnología e innovación, educación continua y compromiso social. (http://www.if4tm.kg.ac.rs)
Developing a culture of civic engagement through service-learning within higher education in Europe (2016/19)	Identificar la práctica existente de aprendizaje-servicio en Europa y, a la vez, promoverlo como enfoque pedagógico para el desarrollo del compromiso cívico y crear una red sobre aprendizaje-servicio. (https://europeengage.org)
Service-Learning in Higher Education – Fostering the third mission of the Universities and civic engagement of student (2017/20).	Desarrollar una estrategia para promover el aprendizaje-servicio, gracias a la cual las universidades cumplan su tercera misión y preparen una nueva generación de profesionales; fortalecer las capacidades de las Universidades relacionadas con el cumplimiento de su tercera misión para mejorar la participación cívica de los estudiantes a través de la implementación del aprendizaje-servicio; mejorar la calidad y relevancia del estudio ofrecido en el campo de la implementación de la estrategia de servicio-aprendizaje en la educación superior. (http://www.slihe.eu/welcome)
Towards a European Framework for Community Engagement in Higher Education (2018/20)	Desarrollar herramientas políticas innovadoras y viables a nivel universitario y europeo para apoyar, monitorear y evaluar la participación comunitaria de las instituciones de educación superior. (https://www.tefce.eu/project)
Aprendizaje-Servicio en la Educación Superior Católica (2019-2022)	Generar un cambio sistémico en las Instituciones Católicas de Educación Superior, a través de la institucionalización del aprendizaje-servicio como una herramienta para lograr una educación integral; articulando su alcance social y su identidad espiritual con las actividades académicas. La intención del programa es articular la enseñanza, la investigación y la extensión social alineadas con la misión central de las ICES de integrar su identidad espiritual de un modo innovador para involucrar a la juventud activa como verdaderos agentes de cambio social, que se involucran crítica y solidariamente de acuerdo con la enseñanza social de la Iglesia. (http://www.clayss.org/uniservitate.html)

Fuente: Elaboración propia a partir de Cayuela, Alonso, Ballesteros, Aramburuzabala (2020).

El enfoque del aprendizaje-servicio constituye así una propuesta docente y de investigación que integra el servicio a una comunidad con el aprendizaje académico en un proyecto unitario y compacto, que facilita al profesorado la transferencia de conocimiento con valor social y al estudiante formarse sobre la base de la experiencia a partir de necesidades y problemas reales con el objeto de mejorarlos. Desde esta perspectiva, el aprendizaje-servicio conjuga investigación, docencia y transferencia de conocimiento con valor social con necesidades y problemáticas sociales reales de un colectivo. Así se logra vincular y articular de forma coherente los tres pilares o misiones de la Universidad, orientando la propia institución a la búsqueda del bien común.

En efecto, es razonable pensar que las misiones o pilares de la Universidad deben responder a la identidad propia de la institución. Ahora bien, esta identidad ya no puede leerse en términos de la autonomía decimonónica, ni tampoco en términos comerciales como «*branding* educativo». La fórmula para que la Universidad quede al resguardo de intereses y manipulaciones políticas o mercantilistas debe seguir siendo su compromiso con la búsqueda, el descubrimiento y la transmisión de la verdad y de aquellas formas de vida más humanas y compasivas. El enfoque del aprendizaje-servicio, apuntala esta a una lectura relacional en términos de interdependencia y conexión con el entorno social, empresarial, e incluso con las administraciones públicas. Por esta razón es preciso que las universidades sean espacios de reflexión amplios y plurales, sobre cómo implementar acciones que conecten las misiones de docencia e investigación con aquellas otras responsabilidades y compromisos que la Universidad adquiere con su entorno (tercera misión). Aquí es donde metodologías como el aprendizaje-servicio muestran todo su potencial para conectar y alinear esos tres pilares constitutivos de la identidad universitaria, sin menoscabo de ninguno de ellos. Por lo tanto, el enfoque del aprendizaje-servicio cabe entenderlo también a modo de filosofía de la educación superior, ya que, entre otras cosas, vincula y conecta docencia e investigación con aquella misión social y cívica de formar ciudadanos reflexivos y críticos; responsables y comprometidos con sus comunidades locales y supranacionales. Misión que, muy a menudo, queda diluida y eclipsada por aquellas otras más urgentes.

5. Referencias

- ACUP (2019). Hacer aprendizaje-servicio en la universidad. Recuperado de: <https://bit.ly/3cyKF3H>
- Annette J. & McLaughlin, T. (2005). Citizenship and higher education in the UK. En J. Arthur & K. Bohlin (Eds.) *Citizenship and higher education. The role of universities in communities and society*. London: Routledge Falmer.
- Aramburuzabala, P. McIlrath, L. y Opazo, H. (eds.) (2019). *Embedding Service Learning in European Higher Education. Developing a Culture of Civic Engagement*. Londres: Routledge.
- Argüello, J. (2019). Europa e Iberoamérica: entre la integración y el soberanismo. *Relaciones Internacionales*, 28(56), 233-244. Recuperado de: <https://bit.ly/2BGBnoP>
- Ariño Villaroya, A. (2014). La dimensión social en la educación superior. *RASE Revista de Sociología de la Educación*, 7(1), 17-41. Recuperado de: <https://bit.ly/3e1lGWz>

- Barret, B. (1998). What is the function of a university? Ivory tower or trade school for plumbers? *Quality Assurance in Education*, 6.3, 145-151. Recuperado de: <https://bit.ly/3gsEHCN>
- Benneworth, P., Culum, B., Farnell, T., Kaiser, F., Seeber, M., Scukanec, N., ... Westerheijden, D. (2018). *Mapping and critical synthesis of current state-of-the-art on community engagement in higher education*. Zagreb: Institute for the Development of Education. Recuperado de: <https://bit.ly/31KDjH5>
- Bergan, S. Hakavy, I. & Land, H. (2013). *Reimagining democratic societies. A new era of personal and social responsibility*. Strabourg: Council of Europe Publishing.
- BFUG (2012). Establecimiento del Grupo de trabajo sobre Dimensión social y aprendizaje a lo largo de la vida. Recuperado de: <https://bit.ly/2TfLeHL>
- Brunner, José Joaquín (2014). La idea de la Universidad pública en América Latina: Narraciones en escenarios divergentes. *Educación XX1*, 17(2), 17-34. <https://doi.org/10.5944/educxx1.17.2.11477>
- Brunner, J. J.; Labraña, J.; Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Idea moderna de Universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XX1*, 22(2), 119-140. <https://doi.org/10.5944/educxx1.22480>
- CAEU. (2016). OEI: CAEU movilidad. Recuperado de CAEU: <https://bit.ly/3g1yPAX>
- Calleja, G. (2017). El espacio iberoamericano de educación superior. *Nueva revista*, 163, 405-415. Recuperado de: <https://bit.ly/38ANK1R>
- Castro Martínez, E.; Fernández de Lucio, I; Pérez Martín, M. y Criado Boado, F. (2008). La transferencia de conocimientos desde las humanidades: posibilidades y características. *Arbor*, 184(732), 619-636. <https://doi.org/10.3989/arbor.2008.i732.211>
- Cayuela A., Alonso M., Ballesteros C., Aramburuzabala P. (2020). 2019 Annual Report of the European Observatory of Service-Learning in Higher Education. Recuperado de: <https://bit.ly/2XoBoum>
- Chung, H. (2018). The idea of the university: National asset or ivory tower? In Heijnen A. & Van der Vaart R. (Eds.), *Places of Engagement: Reflections on Higher Education in 2040 - A Global Approach* (pp. 136-141). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Comisión Europea (2010). Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final de 3.3.2010. Recuperado de: <https://bit.ly/2VOQd3t>
- Comisión Europea (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones Apoyar el crecimiento y el empleo. Una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa, COM (2011) 0567 final. Recuperado de: <https://bit.ly/2VQy2ut>

- Comisión Europea (2017). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Agenda renovada de la UE para la educación superior. COM(2017) 247 final. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZDf37M>
- Comisión Europea (2018). Comunicación Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura. COM(2018) 0268 de 22.5.2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2Au06iC>
- Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior. (2001). Declaración de Praga: Hacia el Área de la Educación Superior Europea. Recuperado de: <https://bit.ly/3cNCH6Y>
- Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior. (2003). Comunicado de la Conferencia de Berlín: Educación Superior Europea. Recuperado de: <https://bit.ly/2WEPS4g>
- Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior. (2005). Comunicado de la Conferencia de Bergen: El Espacio Europeo de Educación Superior: Alcanzando las metas. Recuperado de: <https://bit.ly/2ygyUQu>
- Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior. (2007). Comunicado de la Conferencia de Londres: Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado. Recuperado de: <https://bit.ly/2XagxoL>
- Conferencia Europea de Ministros de Educación Superior. (2012). Comunicado de la Conferencia de Bucares: Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. Recuperado de: <https://bit.ly/3cFwAS4>
- Conferencia Europea de Ministros de Educación Superior. (2015). Comunicado de la Conferencia de Everán. Recuperado de: <https://bit.ly/3bENdMo>
- Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior. (2018). Comunicado de la Conferencia de París. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZddI8V>
- Consejo de Educación (2016). Información de la reunión del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, 24 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2LFoFZ3>
- Cuthill, M. (2011). Embedding engagement in an Australian 'Sandstone' University: from community service to University Engagement. *Metropolitan Universities*, 22(2), 21-44. Recuperado de: <https://bit.ly/31NUecy>
- Díaz, C. y Herrera, L. (2003). Extensión Universitaria. En J. C. Pugliese (ed.). *Políticas de estado para la universidad argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (pp. 111-117). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZEhYNh>
- Egido Gálvez, I., Fernández Díaz, M., & Galán, A. (2014). La dimensión social del proceso de Bolonia: apoyos y servicios para grupos de estudiantes poco representados en las universidades españolas. *Educación XX1*, 17(2). <https://doi.org/10.5944/educxx1.17.2.11479>

- Espinosa-Munguía, M. S. (2018). Tendencias recientes de la vinculación universitaria con el entorno. Desafíos relacionados con una pertinencia social integral. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 9(26), 110-129. <http://dx.doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2018.26.299>
- Esteban Bara, F. (2019). *La universidad light. Un análisis de nuestra formación universitaria*. Barcelona: Paidós.
- Esteban Bara, F. (2018). *Ética del profesorado*. Barcelona: Herder.
- Esteve, J. M. (2012). *Educación. Un compromiso con la memoria*. Barcelona: Octaedro.
- Etzkowitz, H., Webster, A., Gebhardt, C. & Terra, B. (2000). The Future of the University and the University of the Future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. *Research Policy*, 29, 313-330. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00069-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00069-4)
- Fernández Pons, X. (2016). Fuentes de derecho de la Unión Europea: derecho derivado. En V. M. Sánchez (Dir.) *Derecho de la Unión Europea* (pp. 159-170). Barcelona: Huygens.
- Feldman, M. y Bercovitz, J. (2006). Entrepreneurial Universities and Technology Transfer: A Conceptual Framework for Understanding Knowledge-Based Economic Development. *Journal of Technology Transfer*, 31(1), 175-188. <https://doi.org/10.1007/s10961-005-5029-z>
- Fombuena, A. (2019). Evaluación de la transferencia de conocimientos e innovación de las universidades españolas. *Revista española de documentación científica*, 42(3), 1-14. <https://doi.org/10.3989/redc.2019.3.1596>
- Fronzizi, R.; Fantauzzi, C.; Colasanti, N. & Fiorani, G. (2019). The evaluation of Universities' third misión and intelectual capital: theoretical analysis and application to Italy. *Sustainability*, 11, 1-23. <https://doi.org/10.3390/su11123455>
- Gallagher, T. (2018). Promoting the civic and democratic role of higher education: the next Challenge for the EHEA? En L. Deca & R. Pricopie (eds.) *European higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 335-345). NY: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_21
- García-Gutiérrez, J.; Ruiz-Corbella, M.; y del Pozo, A. (2016). Cuando la comunidad se expande ciudadanía global y aprendizaje-servicio virtual (apsv). *Educación y diversidad*, 10(2), 63-75. Recuperado de: <https://bit.ly/2NZJAXX>
- García Morente, M. (1975). La autonomía de la Universidad y el Estatuto de la Universidad de Madrid. En *Escritos pedagógicos* (pp. 53-74). Madrid: Espasa Calpe.
- Gil Cantero, F. y Reyero García, D. (2015) (Eds.) *Educación en la universidad de hoy. Propuestas para la renovación de la vida universitaria*. Madrid: Encuentro.
- Giner de los Ríos, F. (1990). *Escritos sobre la Universidad*. Madrid: Espasa Calpe.

- González, M., Ávila, M., & Yera, A. (2020). La gestión del proceso de extensión universitaria: sistematización teórica. *Estrategia y Gestión Universitaria*, 8(1), 1-16. Recuperado de: <https://bit.ly/3f1rAYV>
- González Ortiz, J. C.; Yépez-Reyes, V. y García Alarcón, E. (2019) (Eds). *Vinculación con la colectividad: una propuesta de gestión*. Quito: PUCE.
- Guaglianone, A. (2018). Los rankings internacionales y el posicionamiento de América Latina. Una mirada reflexiva. *CTS*, 13(37), 113-126. Recuperado de: <https://bit.ly/2VOTBeH>
- Guerrero, M & Urbano, D. (2010). The development of an entrepreneurial university. *Journal of Technology transfer*, 29(4), 235-246. <https://doi.org/10.1007/s10961-010-9171-x>
- Huber, J. & Harkavy, I. (2007). Higher education and democratic culture. Citizenship, human rights and civic responsibility. Strabourg: Council of Europe Publishing.
- Iriarte, C., Morales, R., Cruz, L., Malta, J., Paz, C., Medina, M., ... Tamashiro, R., (2019). La dimensión social en la educación superior para las instituciones formadoras de docentes: una mirada desde Latinoamérica. *Revista de sociología de la educación*, 12(2), 245-265. Recuperado de: <https://bit.ly/31Pl1F8>
- Jaspers, K. (2013). *La idea de la universidad*. Pamplona: Eunsa.
- Luna Huertas, J. C. (2011). La tercera misión de la universidad iberoamericana. La transferencia de conocimiento y la innovación en la universidad iberoamericana. Madrid: Académica Española.
- Marchesi, A. (2009). Las Metas Educativas 2021. Un proyecto iberoamericano para transformar la educación en la década de los bicentenarios. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 4(12), 87-157. Recuperado de: <https://bit.ly/31NKE9d>
- Marcus, V. B.; Atan, N. A. & Yusof, S. M. (2020). A systematic review of e-service learning in higher education. *International Journal of Interactive Mobile Technologies*. 14(6), 4-14. Recuperado de: <https://bit.ly/2BxnA4d>
- Martínez-Otero, V. (2019). Claves axiológicas y retos educativos en Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 80(2), 105-127. <https://doi.org/10.35362/rie8023316>
- Martínez, M. (2008). *Aprendizaje servicio y responsabilidad social de las universidades*. Barcelona: Octaedro. Recuperado de: <https://bit.ly/2BF0Yi5>
- Martínez-Ussaralde, M^a. J.; Gil-Salom, D. y Macías-Mendoza, D. (2019). Revisión sistemática de responsabilidad social universitaria y aprendizaje-servicio. Análisis para su institucionalización. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(80), 149-172. Recuperado de: <https://bit.ly/38sEFZ3>
- MacIlrth, L. & Labhrainn, M. I. (2007). *Higher Education and Civic Engagement: international Perspectives*. Aldershot: Ashgate.

- Matarranz, M. y Valle, J. (2018). Educación y supranacionalidad: aproximación a los conceptos básicos. *Journal of Supranational policies of Education*, 8, 93-107.
- MEC (2010). Estrategia Universidad 2015. Madrid: MEC. <https://doi.org/10.15366/jospoe2018.8.006>
- Menéndez, G. (2017). Resignificación de la extensión a 100 años de la Reforma Universitaria de 1918. *Revista +E*, 7(7), 24-37. <https://doi.org/10.14409/extension.voi7.7048>
- Molina, F. (2000). *Educación, Multiculturalismo e Identidad*. Madrid: OEI.
- Naval, C. y Ruiz Corbella, M. (2012). Aproximación a la responsabilidad social universitaria. La respuesta de la universidad a la sociedad. *Bordón*, 64(3), 102-115. Recuperado de: <https://bit.ly/3e21q75>
- Newman, J. H. (2014). *Una idea de Universidad*. Madrid: Encuentro.
- Nussbaum, M. C. (2001). *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. México: Andrés Bello.
- Oakeshott, M. (2000). *El Racionalismo en la política y otros ensayos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- OEI. (2002). XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Santo Domingo. Recuperado de: <https://bit.ly/31M9aYv>
- OEI. (2003). XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Tarija. Recuperado de: <https://bit.ly/2VomVly>
- OEI. (2004). XIV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. San José. Recuperado de: <https://bit.ly/2YZ1vnK>
- OEI. (2005). XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Salamanca. Recuperado de: <https://bit.ly/3ize54U>
- OEI. (2006). XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Montevideo. Recuperado de: <https://bit.ly/3gsLgVX>
- OEI. (2008). XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Salinillas. Recuperado de: <https://bit.ly/3e3ny15>
- OEI. (2009). 2021. Metas educativas. la educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid: OEI. Recuperado de: <https://bit.ly/38s8F78>
- OEI. (2012). XXII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Salamanca. Recuperado de: <https://bit.ly/3glK9aG>
- OEI. (2014). XXIV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. México. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZBWTTW>
- OEI. (2016). XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno: Juventud, emprendimiento y educación. Cartagena de Indias. Recuperado de: <https://bit.ly/3gr6Ytx>

- OEI. (2018). XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Guatemala. Recuperado de: <https://bit.ly/2NZmpgc>
- Ortega y Gasset, J. (2015). *Misión de la Universidad*. Madrid: Cátedra.
- Palacios, L. (1908). *Las universidades populares*. F. Sempere y Compañía Editores: Valencia. Recuperado de: <https://bit.ly/2BISdno>
- Pino Loza, E., & Sáenz-Rico de Santiago, M. B. (2014). La dimensión social de la universidad del siglo XXI: creación del programa de aprendizaje-servicio en la Universidad Técnica de Ambato. *Revista Iberoamericana de Educación*, 65(1), 1-11. <https://doi.org/10.35362/rie651334>
- Posada, A. (1911). La extensión universitaria. *Archivos de pedagogía y ciencias afines*, 8(23), 217-232. Recuperado de: <https://bit.ly/2X6ENIb>
- Red Multibien (2018). Análisis multidimensional de las interacciones universidad-sociedad en Iberoamérica. Enfoque teórico y metodológico de los grupos de la red en relación con la interacción universidad-sociedad y su contribución al bienestar. Recuperado de: <https://bit.ly/2LFq8yx>
- Rivera, C. (2019). Sobre la función social del conocimiento humano mediante la vinculación y transferencia del conocimiento en América Latina. *Revista de Educación Superior*, 48(189), 121-132. Recuperado de: <https://bit.ly/2BFomsM>
- Ruiz-Corbella, M. y López-Gómez, E. (2019). La misión de la universidad en el siglo XXI: comprender su origen para proyectar su futuro. *Revista de Educación Superior*, 48(189), 1-19. <https://doi.org/10.36857/resu.2019.189.612>
- Ruiz-Corbella, M., & Bautista-Cerro Ruiz, M. (2016). La responsabilidad social en la universidad española. *Teoría De La Educación. Revista Interuniversitaria*, 28(1), 159-188. <http://dx.doi.org/10.14201/teoredu2016281159188>
- Salam, M., Iskandar, D. N. y Ibrahim, D. H. (2019). Service learning in higher education: a systematic review. *Asia Pacific Education Review*, 20, 573-593. <https://doi.org/10.1007/s12564-019-09580-6>
- Sánchez Cámara, I. (2010). *Pluralidad de misiones en el Espacio Europeo de Educación Superior*. Madrid: Estudia XXI - FESE.
- Santos Rego, M. A. (ed.) (2020). *La transferencia de conocimiento en educación. Un desafío estratégico*. Madrid: Narcea.
- Sebastián, J. (2000). Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I+D. *Redes*, 7(15), 97-111. Recuperado de: <https://bit.ly/2NYlooI>
- Secretaría de Cooperación Iberoamericana. (2002). *Análisis y potencialidades de la cooperación iberoamericana en el ámbito de la Educación Superior*. Madrid: OEI. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZDJbzQ>
- Serna Alcántara, G. A. (2007). Misión social y modelos de extensión universitaria: del entusiasmo al desdén. *Revista Iberoamericana de Educación*, 43(3), 1-7. Recuperado de: <https://bit.ly/31OosZY>

- Stockdill, B. C., & Danico, M. (Eds.) (2012). *Transforming the Ivory Tower*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Tünnermann Bernheim, C. (1978). El nuevo concepto de extensión universitaria y difusión cultural y su relación con las políticas de desarrollo cultural en América Latina. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 4, 93-126. Recuperado de: <https://bit.ly/3ixAjEE>
- Tünnermann Bernheim, C. (2000). Pertinencia social y principios básicos para orientar el diseño de políticas de educación superior. *Educación Superior y Sociedad*, 11(1-2), 181-196. Recuperado de: <https://bit.ly/31MEsio>
- Vasen, F. (2016). ¿Estamos ante un “giro poscompetitivo” en la política de ciencia, tecnología e innovación? *Sociológicas*, 18(41), 242-268. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004112>.
- Vallaey, F. (2014). La responsabilidad social universitaria: un nuevo modelo universitario contra la mercantilización. *Revista Iberoamericana de educación superior*, 5(12) 105-117. Recuperado de: <https://bit.ly/3gqpdPK>
- Wagner, E.; Raposo, M. y Alves, H. (2011). The process of change in university management: from the “Ivory tower” to entrepreneurialism. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 33, 124-149. Recuperado de: <https://bit.ly/3iHHWsa>
- Watson, D.; Hollister, R.; Stroud, S. y Babcock, E. (2011). *The engaged University. International perspectives on civic engagement*. London: Routledge.
- WG SD & LLL (2015a) Informe sobre la dimensión social y el aprendizaje permanente. Recuperado de: <https://bit.ly/3fVS1QK>
- WG SD & LLL (2015b). Ampliación de la participación para la equidad y el crecimiento: una estrategia para el desarrollo de la dimensión social y el aprendizaje permanente en el EEES para 2020. Recuperado de: <https://bit.ly/3g1ouVW>
- Universia (2005). *I Encuentro Internacional de Rectores de Universia. La universidad iberoamericana en la sociedad del conocimiento*. Sevilla: Banco Santander. Recuperado de: <https://bit.ly/2NZAcne>
- Universia (2014). *III Encuentro Internacional de Rectores Universia. Carta Universia Río 2014: Claves estratégicas y propuestas para las universidades iberoamericanas*. Río de Janeiro: Banco Santander. Recuperado de: <https://bit.ly/2NZAiLC>
- Universia (2018). *IV Encuentro Internacional de Rectores. (2018). Declaración de Salamanca*. Salamanca: Banco Santander. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZoGyZF>
- Zenck, M. C. (2019). *Análisis institucional de los modelos de vinculación con la sociedad de las universidades en el Ecuador*. Quito: PUCE. Recuperado de: <https://bit.ly/2Z3KCsI>

13



Organizaciones y políticas supranacionales: una mirada desde la educación superior y la igualdad de género

Supranational organizations and policies: perspectives from higher education and gender equality

Ainhoa Resa Ocio*; **Teresa Rabazas Romero****

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27793

Recibido: **29 de junio de 2020**

Aceptado: **10 de septiembre de 2020**

*AINHOA RESA OCIO: Graduada en Pedagogía por la Universidad del País Vasco y Máster en Investigación en Educación por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad realiza los estudios de Doctorado en Educación dentro del Departamento de Estudios Educativos de la UCM. Su tesis trata sobre la formación inicial del profesorado y la igualdad de género. Es miembro del Grupo de Investigación «Claves históricas y comparadas de la Educación. Género e identidades» y participa en el proyecto europeo SUPERA (Supporting the Promotion of Equality in Research and Academia). **Datos de contacto:** e-mail: aresa@ucm.es

TERESA RABAZAS ROMERO: Profesora Titular de Universidad del Departamento de Estudios Educativos de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación por la mencionada universidad con la obtención de Premio Extraordinario de Doctorado. Actualmente, es directora del grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid «Claves históricas y comparadas de educación. Género e identidades» (Ref.: 941322), el Museo de Historia de la Educación «Manuel Bartolomé Cossío» y la Colección Pedagógico Textil Complutense. Forma parte de la red de Nodos del proyecto europeo SUPERA (Supporting the Promotion of Equality in Research and Academia). **Datos de contacto: e-mail: rabarom@ucm.es

Resumen

Nos encontramos en un momento en el que la igualdad de género se entiende como una cuestión de derechos humanos y de justicia social. Por ello, en el marco de desarrollo de una Europa democrática, los movimientos sociales demandan la incorporación de la perspectiva de género en todas las etapas educativas. Sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea configuran sus políticas educativas y de género entorno a marcos interpretativos diferentes. Desde la perspectiva de la globalización y la creación de organizaciones supranacionales, este artículo analiza los marcos interpretativos y valora la posibilidad de asumir la existencia de un marco común a los países europeos para la mejora de las instituciones de educación superior. Se concluye que la capacidad de vinculación de la Unión Europea y las dinámicas globales permiten la implementación de políticas comunes a los Estados miembros. Así, se expone una serie de demandas básicas planteadas por los movimientos feministas a nivel internacional y la pertinencia de su integración en las universidades europeas. Los problemas por abordar que se recogen a lo largo del artículo y que limitan la inclusión de la igualdad de género en las instituciones de educación superior son: segregación por género, reparto desigual del poder, deficiente acceso a los puestos de toma de decisiones, necesidad de conciliación y atención a los cuidados, eliminación de sesgos en la investigación y la docencia, transformación de la cultura organizativa y apoyo institucional. Se precisa también la relevancia de la formación inicial del profesorado con perspectiva de género para la transformación efectiva y la erradicación definitiva de las desigualdades.

Palabras clave: Organismos supranacionales; educación superior; igualdad de género; Unión Europea; formación del profesorado.

Abstract

We are at a time when gender equality is understood as a matter of human rights and social justice. For this reason, in the frame of development of a democratic Europe, social movements demand a gender equality perspective in all educational stages. However, the Member States of the European Union configure their educational and gender policies around different interpretative frameworks. From the perspective of globalization and the creation of supranational organizations, this article analyzes the interpretative frameworks and values the possibility of assuming the existence of a common framework for European countries for the improvement of higher education institutions. It is concluded that the linking capacity of the European Union and the global dynamics allow the implementation of common policies to the Member States. Thus, a series of basic demands raised by feminist movements at the international level and the relevance of their integration in European universities are exposed. The problems to be addressed that are collected throughout the article and that limit the inclusion of gender equality in higher education institutions are: gender segregation, unequal distribution of power, poor access to decision-making positions, need of conciliation and attention to care, elimination of biases in research and teaching, transformation of the organizational culture and institutional support. The relevance of initial teacher training with a gender perspective is also needed for the effective transformation and the definitive eradication of inequalities.

Keywords: Supranational organizations; higher education; gender equality; European Union; teacher training.

1. Introducción

La desigualdad de género es un problema de carácter sociocultural complejo que afecta a diferentes ámbitos de la vida: laboral, familiar, educativo, social, político, etc. Por ello, se mantiene arraigado y todavía no se ha alcanzado la igualdad efectiva en ninguno de los países europeos. El índice de igualdad de género del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2017) destaca una tendencia positiva, pero lenta, hacia una igualdad efectiva. El ámbito que ha sufrido la mejora más significativa es el del poder y toma de decisiones. Sin embargo, la desigualdad se ha incrementado en otros sectores como son el tiempo de ocio, los cuidados no remunerados o las tareas domésticas. A través del Eurobarómetro del año 2012 la ciudadanía manifestaba todavía una amplia preocupación por cuestiones tales como la violencia de género, la diferencia salarial o la explotación de mujeres (Parlamento Europeo, 2012).

En este contexto, existe una voluntad a nivel internacional de abordar esta problemática con el objetivo de alcanzar la igualdad real que exigen las sociedades democráticas. Desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entienden que dar voz y poder a las mujeres ayuda a que las sociedades sean más estables, justas, tengan un crecimiento económico y un desarrollo social. A partir de este interés, se ha establecido como un objetivo en la agenda 2030 la igualdad de género, ya que «establecer nuevos marcos legales sobre la igualdad de las mujeres en el lugar de trabajo y la erradicación de las prácticas nocivas sobre las mujeres es crucial para acabar con la discriminación basada en el género» (Naciones Unidas, s.f.). La Unión Europea explica que la igualdad de género supone que las responsabilidades y las oportunidades de las personas no deben depender de su género. Así, a través del Instituto Europeo de la Igualdad de género, trabaja conjuntamente con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo para garantizar que la investigación contribuya a las políticas de la Unión Europea.

Sin embargo, las políticas difieren en los países europeos ya que se configuran desde marcos interpretativos diferentes. Los países entienden el problema de la desigualdad de género de manera diversa y, por tanto, ofrecen diferentes soluciones. El caso de la prostitución es ilustrativo, puesto que los países europeos se distribuyen entre aquellos en los que ejercer la actividad es legal, pero ser cliente es ilegal; otros en los cuales es ilegal, pero ser cliente no está sancionado; situaciones de alegalidad y países en los que la prostitución es legal y está regulada como un empleo normal. Atender a los marcos nos puede ayudar a comprender por qué ciertos intentos en política tienen un corto recorrido, por qué fallan y cómo se pueden emprender acciones más efectivas (Björnehed y Erikson, 2018).

Asimismo, el informe del Parlamento Europeo *Las desigualdades de género en la Unión Europea* (2012) muestra cómo el 47 % de los europeos considera que las soluciones a escala de la Unión Europea son más adecuadas, frente al 38 % que defiende la importancia de las iniciativas nacionales y el 11 % de las locales o regionales. Con esto y teniendo en cuenta que los movimientos feministas han abierto debates globales y han realizado propuestas concretas para el abordaje de la desigualdad de género en la educación, este artículo aborda la pertinencia de asumir un marco interpretativo común en la creación de políticas educativas y de género en educación superior en la Unión Europea. Se realiza, así, un análisis de los marcos interpretativos y se valora la posibilidad de establecer acciones comunes a los países europeos con base en un nuevo marco supranacional para la aplicación efectiva de la perspectiva de género en la educación.

2. Los marcos interpretativos en la creación de políticas educativas

En el contexto de las ciencias sociales, un marco se define como un esquema de interpretación que da sentido y estructura a la realidad en tanto que permite al individuo «situar, percibir, identificar y etiquetar un número aparentemente infinito de sucesos concretos definidos en sus términos» (Goffman, 1974, p.23). Gamson (1989) se refiere a él como una idea central de organización que busca dar sentido a los eventos relevantes y sugerir qué es lo que está en cuestión mientras que Snow y Benford (1992) defienden que se trata de un «esquema de interpretación que simplifica y condensa el mundo en el que uno se encuentra a través de la puntuación y codificación selectiva de objetos, situaciones, eventos, experiencias y secuencias de acciones» (p. 137). Las definiciones recogen, en su conjunto, cómo los marcos interpretativos se interiorizan -con mayor o menor dificultad- en el esfuerzo individual y colectivo por entender el mundo y articulan el comportamiento de las personas y las sociedades. Desde esta perspectiva, se asume la existencia de diferentes interpretaciones que fundamentan las actuaciones ante un mismo fenómeno, ya sea de manera implícita o explícita, en un contexto histórico y cultural concreto. Además, a pesar de que las personas no sean conscientes de los factores organizados que constituyen su marco de referencia, lo aplican fácilmente (Goffman, 1974).

Esta teoría, que se asienta en la tradición constructivista, ha propiciado la creación de acercamientos analíticos desde diversas disciplinas. A través del denominado como *frame analysis* (Goffman, 1974), se ha estudiado la construcción de significados y roles en ámbitos tales como la política (Creed, Langstraat y Scully, 2002; Rein y Schön, 1996; Van Bommel, Van Hulst y Yanow, 2014), los movimientos sociales (Benford y Snow, 2000; Gamson, 1988; Meyer y Tarrow, 1998; Morris y Mueller, 1992) o los estudios de género (Björnehed y Erikson, 2018; Verloo, 2005; Verloo y Lombardo, 2007). En el ámbito de los movimientos sociales, Benford y Snow (2000) utilizan los marcos interpretativos para explicar sus procesos de aparición, crecimiento y decadencia. Lombardo (2008) busca adentrarse en la creación de la política a través de las representaciones que hacen los actores sociopolíticos de la desigualdad de género y su solución mientras que Verloo (2005) se refiere al *policy frame* como un principio de organización que «transforma la información fragmentada o casual en un problema político estructurado y significativo» (p. 20).

Los marcos en política pueden responder a tres formas de interpretar la igualdad de género. Una primera visión defiende la necesidad de alcanzar la igualdad de oportunidades y establece medidas tales como las cuotas. Desde el segundo marco se entiende que hombres y mujeres cuentan con características diferentes que han de ser potenciadas y salvaguardadas. La tercera perspectiva considera que el problema de la desigualdad de género reside en los roles y normas de género tradicionales y busca su transformación y deconstrucción (Verloo y Lombardo, 2007).

El análisis de los marcos es posible dado que a través de la práctica se ponen de manifiesto los esquemas conceptuales subyacentes que modelan la realidad y que afectan a nuestra selección y organización de la misma. Con esto, podemos abordar los marcos no solo como esquemas de entendimiento, sino también como elementos performativos ya que dirigen nuestra práctica hacia los aspectos dominantes de la representación. Por ello, a través del *frame analysis* se plantean preguntas sobre qué personas ostentan la capacidad de ser escuchadas, qué voces se mantienen en los márgenes o qué cuestiones

se consideran relevantes en las agendas políticas y cuáles no (Bacchi, 2009). El hecho de que los marcos envuelvan las concepciones, no supone que los individuos sean reproductores pasivos de los discursos; desarrollar una conciencia sobre nuestros conceptos permite abordar nuestras propias presunciones desde una mirada crítica (Lombardo y Verloo, 2009).

En esta línea, Goffman (1974) plantea la posibilidad de introducir modificaciones en las estructuras de manera sistemática para alterar los marcos de interpretación existentes:

«Uno puede apreciar que para transformar una actividad debe encontrarse una manera de alterarla sistemáticamente pieza por pieza. Y para hacerlo lo que se necesita es una infraestructura de algún tipo, esto es, un patrón de la actividad, una fórmula estructural que se repita en la actividad [un esquema]. Una vez que este diseño repetido es hallado, algo de él se puede cambiar o alterar y, cuando se logra, tendrá un efecto generador, transformando sistemáticamente todas las instancias y socavando el sentido anterior de los actos» (p. 493).

Sin embargo, es fundamental atender a la importancia del alineamiento de los marcos (Snow, Rochford, Worden y Benford, 1986). Los marcos de los individuos y los movimientos sociales deben ser congruentes y complementarse en lo que a intereses, valores y creencias respecta para la movilización conjunta de los actores implicados. En esta línea, cabe cuestionarse la pertinencia de desarrollar o hacer coincidir los marcos de movimientos, individuos e instituciones para un desarrollo político y social más armonioso.

De este modo, entendemos que los movimientos feministas han aportado ciertas claves universalizables sobre la desigualdad de género en la educación a través de la apertura de debates internacionales. Con esto, se puede discutir la pertinencia de establecer un marco común que permita la introducción de una perspectiva de género en la universidad de manera transversal en sus espacios y sostenida en el tiempo. Esto supondrá una modificación sistemática de la actividad existente y permitirá transformar los esquemas e imponer nuevos marcos interpretativos.

3. La globalización de los movimientos feministas

A menudo se analiza la globalización desde una perspectiva económica y en relación con el capitalismo. Por ello, se discute el lugar que ocupan la inclusión, el multiculturalismo, la igualdad de género y la sostenibilidad en los discursos globales, pero cuando se introduce una perspectiva de género y se atiende a su interseccionalidad, el análisis se amplía y se complica. Los colectivos feministas, LGBTIQ+, u otros, no solo asimilan normas globales, sino que también las crean. Mujeres, pobres, poblaciones indígenas y personas no normativas o cisheterosexuales han puesto en cuestión las opresiones a las que se enfrentan en sus propias sociedades.

Del mismo modo, en cuanto a la igualdad de género, ha habido una interacción constante entre países. Estas reivindicaciones se han realizado a nivel nacional e internacional, fomentando la expansión de nuevas voces y la redefinición de los marcos (Stromquist, 2014). Desde el feminismo se ha tenido en consideración qué actores entran en el debate global, quiénes se benefician de él y cómo reconfigurar y redistribuir

el poder (Dulfano, 2017). Esta situación deja espacio para considerar realidades individuales y grupales, procesos de pequeña y gran escala, así como entendimientos personales y políticos (Heald, 2004). Al mismo tiempo, la globalización ha facilitado la creación de redes internacionales mediante las que se comparten debates, denuncias y visiones sobre las sociedades y sus prácticas políticas. La comunicación a través de internet y las redes sociales ha permitido la difusión de los mensajes feministas. Se aprecia, así, cómo el movimiento feminista y la globalización se han influido de manera mutua en su construcción y desarrollo.

En el marco de creación de un movimiento global, el feminismo se ha reestructurado en torno al discurso de los derechos humanos (Walby, 2002). A través de la defensa de los derechos de las mujeres como derechos humanos se ha implicado a la sociedad civil y a los estados en su intervención. La igualdad de género se entiende, en este momento, como una cuestión de justicia social, «lo que permite su respaldo ahora en las exigencias de cambios sociales» (Balaguer, 2019, p. 36). Gracias a ello, la búsqueda de la igualdad de género se ha convertido en un objetivo internacional en las últimas décadas.

La universalización de las reivindicaciones ha permitido acciones colectivas, movilizaciones y demandas globales. Con independencia de las diferencias ideológicas y de los marcos que subyacen a las distintas formaciones feministas, se ha conseguido unir a todos los feminismos a través de una agenda social de mínimos. A continuación, se exponen de manera sucinta las demandas globales planteadas por los movimientos feministas para su implementación en la política y cultura universitaria.

4. Demandas y retos para la educación superior

Las organizaciones están en sí mismas dotadas de género. No son neutrales en cuanto al género y asumen una imagen del trabajador ideal representado por un hombre blanco plenamente dedicado a su trabajo. De esta forma, se genera una lógica y una teoría organizacionales que ayudan a reproducir las relaciones de género subyacentes (Acker, 1990). Las instituciones comparten normas y estructuras sistémicas que impulsan la naturaleza de género. Las imágenes, los símbolos e ideas compartidas por sus miembros operan de manera inconsciente (Schein, 1997) que amparan y reproducen las desigualdades y discriminaciones preexistentes. Existen diversas acciones que buscan la transformación, pero estas operan desde marcos diferentes. Schiebinger (2016) señala que las acciones a nivel individual buscan arreglar las tasas de mujeres, mientras que las acciones a nivel organizacional buscan arreglar las propias instituciones. En las universidades, debemos aspirar a solucionar también el conocimiento, ya que la ciencia y los paradigmas científicos de construcción del conocimiento no son neutrales. Para ello, este tipo de acciones han de dirigirse hacia la transformación de la cultura organizacional, no únicamente de elementos normativos y estructurales. Las instituciones tienen que eliminar los obstáculos inherentes a sus prácticas y dinámicas.

4.1. Segregación vertical y horizontal

La segregación vertical se refiere a la infrarrepresentación o sobrerrepresentación de las mujeres y los hombres en los puestos de trabajo situados más altos en la jerarquía institucional (EIGE, s.f.). Estos puestos, independientemente del sector, son los más

deseables porque cuentan con mayor prestigio, ingresos, condiciones, acceso al poder y toma de decisiones, etc. La segregación vertical está estrechamente relacionada con el concepto «techo de cristal», el cual describe los obstáculos invisibles que existen en las organizaciones y que impiden a las mujeres alcanzar los puestos más altos en los organigramas de las empresas (Boundless, 2015), entre los que destacan los puestos de investigación y de poder en las instituciones educativas. La definición se completa con otras metáforas como puede ser «suelo pegajoso», que describe las fuerzas y los obstáculos que mantienen a las mujeres en los niveles más bajos de la pirámide organizativa (Maron y Meulders, 2008).

Por otra parte, el concepto de segregación horizontal responde a la infra (o sobre) representación de las mujeres o los hombres en ocupaciones o sectores, de manera no ordenada bajo ningún criterio (Bettio y Verashchagina, 2009). Esto es, las mujeres tienden a decidirse por estudios superiores tradicionalmente feminizados y relacionados con los cuidados (educación, sanidad, humanidades y ciencias sociales), mientras que los hombres se decantan por disciplinas masculinizadas (las denominadas STEM: ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas). Esta situación provoca que las mujeres, a pesar de contar con mejores resultados académicos, copen los empleos más precarizados con peores condiciones y menor estatus y remuneración. Por el contrario, los hombres se encuentran sobrerrepresentados en las posiciones de poder y las más lucrativas del mercado laboral.

A pesar de los avances realizados, «la segregación sexual por campo de estudio se ha convertido en una de las características organizativas más llamativas de los colegios y universidades contemporáneas» (Van, 2012, p. 129). El informe *She Figures*, publicado por la Unión Europea en el año 2019, muestra la desigualdad latente en las universidades a través de la segregación por género. Las mujeres representan un 47,9 % de las personas doctoras en la Unión Europea. Sin embargo, las diferencias en función del ámbito se mantienen. Están sobrerrepresentadas en el área de la educación (68 %) mientras que en tecnologías de la información y comunicación son un 21 % y suponen un 29 % en ingeniería. Del mismo modo, al avanzar en la escala académica, las mujeres están menos representadas. Frente al casi 48 % de doctoras, las mujeres suponen un 24 % entre las posiciones académicas de mayor rango. En los ámbitos STEM, la brecha se acrecienta y las mujeres tan solo llegan a ocupar un 15 % de estos puestos. Las mujeres ejerciendo cargos de representación en instituciones de educación superior tan solo alcanza un 22 % frente al 20 % que mostraba el anterior estudio realizado en el año 2014 (Comisión Europea, 2019). La infrarrepresentación de las mujeres en la educación superior ya ha sido reconocida como un problema global por organizaciones internacionales como la UNESCO, la OCDE o la Unión Europea.

4.2. Reparto del poder y toma de decisiones

Esta estructura androcéntrica que subyace a las instituciones y que impide a las mujeres acceder a los puestos superiores afecta también a la toma de decisiones en las organizaciones, ya que en las universidades existen jerarquías en el poder y son, predominantemente, organizaciones dominadas por hombres (O'Connor, 2015). El Instituto Europeo de Igualdad de Género manifestaba, en el año 2019, la discriminación existente en el reparto del poder, siendo este el dominio con menor puntuación (EIGE, 2019). Es fundamental que las mujeres accedan a los puestos de mando porque en ellos se puede modificar la cultura de la organización, las interacciones que se dan en ella, los objetivos, las normas, la creación de conocimiento o la organización de recursos.

Del mismo modo, los procesos de selección y promoción profesional siguen una tendencia de excelencia y meritocracia que contiene sesgos de género. Si no se consideran las circunstancias y oportunidades individuales, los procesos de reclutamiento no responden realmente a los méritos de cada persona. Como resultado, las organizaciones no aseguran un acceso igualitario al liderazgo y a la toma de decisiones.

Tanto la segregación vertical como la segregación horizontal entre hombres y mujeres son el resultado de procesos socioculturales de construcción de los géneros a lo largo de la historia. Por lo tanto, no son inamovibles y pueden transformarse a través del desarrollo de políticas y la educación en igualdad de género que elimine estereotipos y entrecruce los roles tradicionalmente asignados a mujeres y hombres. En cuanto a la distribución del poder, el Instituto Europeo para la Igualdad de Género defiende la importancia de las cuotas ya que, a excepción de Croacia, la representación de las mujeres ha mejorado en todos los países que las han establecido. Morley (2014) añade:

«El apoyo, la formación y el estímulo, incluyendo la mentoría, el desarrollo profesional, el asesoramiento y la financiación son aspectos clave en el crecimiento laboral. Sin embargo, los contextos políticos, los marcos legislativos y la defensa efectiva también son motores cruciales para el cambio» (p. 124).

4.3. Cuidados y conciliación

La plena incorporación de las mujeres al mercado laboral no les ha situado en una posición equivalente a la de los hombres. El hecho de que las mujeres no alcancen los puestos de poder y no accedan a la toma de decisiones se ha atribuido, parcialmente, a su dedicación a las responsabilidades domésticas y profesionales (Morley, 2014). Las mujeres cuentan ahora con una doble carga de trabajo. Según el Instituto Europeo para la Igualdad de Género, un 79 % de las mujeres en la Unión Europea dedica tiempo diario a tareas domésticas frente a un 34 % de los hombres. Esto supone, además, que en la mayoría de los Estados miembros las mujeres dediquen menos tiempo al deporte, la cultura y las actividades de ocio fuera de casa (EIGE, 2019). A pesar de que cuenten con una relativa independencia económica, «se ven obligadas a seguir manteniendo unos niveles emocionales y asistenciales dentro de sus familias, para lo que deben dedicar un tiempo que les resta mayor vida social y pública» (Balaguer, 2019, p. 34).

Asimismo, en la Unión Europea, las mujeres son quienes cuentan mayoritariamente con trabajos a tiempo parcial en el ámbito académico. Una vez más, esto puede explicarse por los roles de género que vinculan a las mujeres con las responsabilidades familiares (Comisión Europea, 2019). Con los movimientos globales, las instituciones académicas han asimilado un modelo de producción en la investigación. Al no contar con una dedicación total a su carrera profesional, tienden a contar con empleos menos remunerados, con peores condiciones, menor prestigio y menor capacidad de liderazgo, decisión y transformación. La doble carga que asumen las mujeres también ha propiciado que la mayor parte de las recompensas en investigación se hayan otorgado a hombres (Heijstra, Steinhorsdottir y Einarsdottir, 2016).

Por este motivo, es importante contar con prácticas que permitan conciliar la vida profesional y personal de la comunidad universitaria. El EIGE (2019) apunta a la importancia de los servicios de cuidado de personas dependientes, menores y mayores de calidad, accesibles y asequibles. Asimismo, defiende el trabajo flexible (brindar oportunidades

para transitar entre el tiempo parcial y el tiempo completo, el teletrabajo o los horarios flexibles). Estas políticas de conciliación, junto con los permisos de paternidad y maternidad, deben ser intransferibles y dirigirse tanto a mujeres como a hombres. Todas las personas trabajadoras deben poder armonizar su tiempo laboral y personal. Sin embargo, todavía existen políticas que se orientan a las mujeres y que reafirman la idea de que las tareas domésticas y de cuidados son su responsabilidad.

4.4. Investigación y docencia

El género y el sexo son elementos constitutivos de la organización social determinantes para la producción científica. Sin embargo, aún queda mucha investigación que contiene sesgos y que no atiende a las diferencias de género. Esto sucede, por ejemplo, cuando los resultados de la investigación se extrapolan a la población en su conjunto, sin la debida consideración de la muestra (EIGE, 2016a). Los proyectos que son ciegos al género «mantienen el statu quo y no ayudan a transformar la estructura desigual de las relaciones de género» (Naciones Unidas, 2015). La investigación con perspectiva de género busca integrar el sexo, el género y las identidades que los atraviesan en todas sus fases: la elección del tema, la formulación de preguntas y objetivos, la selección de las metodologías y herramientas, el análisis los resultados y la comunicación de las conclusiones.

La enseñanza con perspectiva de género presta atención a las diferencias de género tanto en la creación de programas como en la conducta en clase (Mihajlović y Hofman, 2015), lo que supone una selección de contenidos e imágenes, lecturas y publicaciones, así como el desarrollo del pensamiento crítico o el uso no sexista del lenguaje. Es fundamental recuperar las aportaciones de las mujeres al conocimiento. Históricamente, sus aportaciones no han sido tenidas en cuenta o no se han valorado en numerosas disciplinas entre las que destacan las ciencias y la historia. Se ha discutido, así, la supuesta neutralidad y objetividad de la ciencia (Harding, 1993; Keller, 1996).

Además del currículum, es necesario reflexionar sobre la interacción que se da en el aula. Las conductas del alumnado se refuerzan o reprimen en función de los estereotipos y los roles de género tradicionales. De este modo, se hace una ocupación simbólica o pública del espacio diferente y se recibe una atención diferenciada. Las investigaciones sugieren que los chicos tienden a dominar en el aula y en la escuela (Acaso, 2018; Azúa, Saavedra, y Lillo, 2019; Safi, 2015; Subirats y Tomé, 2010) ocupando el espacio físico y simbólico, respondiendo más preguntas y captando más la atención del profesorado, generalmente sin que este sea consciente de ningún desequilibrio.

4.5. Cultura organizativa y apoyo institucional

La Comisión Europea sustenta su estrategia de igualdad de género sobre tres objetivos principales (Horizonte 2020-2030): fomentar el equilibrio de género en los equipos de investigación, asegurar el equilibrio de género en la toma de decisiones e integrar la dimensión de género en el contenido de investigación e innovación. Para seguir estos objetivos y alcanzar una transformación estructural sustancial, todas las demandas planteadas tienen que recogerse en un documento que suponga una hoja de ruta y un marco de referencia para la aplicación de la igualdad de género en las universidades europeas.

Los Planes de Igualdad dirigidos al contexto universitario contienen un conjunto de actuaciones dirigidas a la identificación de sesgos de género, la implementación de estrategias y el establecimiento y monitoreo de objetivos a través de indicadores. Las acciones que se plantean en él tienen diferentes grados de complejidad e involucran a

distintas personas o colectivos de la comunidad educativa. Deben ser participativos, holísticos, inclusivos, interseccionales, visibles, flexibles y sostenibles.

Existen factores asociados al éxito en la implementación de estos planes. El Instituto Europeo expone que «se necesita una financiación adecuada, una fecha clara del personal de las estructuras de alta dirección y una fuerte comunicación con otros componentes de la institución» (EIGE, 2016b). Un marco legal alineado, unas estructuras correctamente equipadas o una comunidad comprometida son también elementos destacados. Por ello, la aplicación efectiva de los planes depende, en gran medida, de que las unidades de igualdad de las universidades aborden las diversas limitaciones institucionales, técnicas y políticas existentes (Pastor, Acosta, Torres y Calvo, 2020).

Las Unidades u Oficinas de Igualdad son órganos dentro de las organizaciones que tratan de lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Estos espacios son las responsables del diagnóstico, el desarrollo y la evaluación de los Planes de Igualdad. También inciden otros factores en el éxito o el fracaso de la implementación de acciones como pueden ser la comunicación interna y externa de la institución o la formación de su personal. El uso de un lenguaje no sexista es crucial porque reduce sesgos androcentristas y discriminatorios (McKnight y Whitburn, 2017; Stahlberg, Braun, Irmen y Sczesny, 2007; Talbot, 2019).

Por último, las instituciones tienen que seguir una política de tolerancia cero con las situaciones de acoso, los comportamientos sexistas y las injusticias. Deben suponer espacios seguros para su alumnado y su personal. Por ello, es competencia de las Unidades u Oficinas de Igualdad establecer campañas y protocolos en contra del acoso y la violencia. Igualmente, es fundamental considerar otras cuestiones que interceden en las desigualdades, ya que la desigualdad de género no es independiente de otras y el género no es binario. Para alcanzar la igualdad en las instituciones debemos atender a la importancia de la interseccionalidad (Crenshaw, 1989). Esta pone de manifiesto las interacciones que se dan en las identidades y sus respectivos sistemas de opresión (el nivel socioeconómico, la identidad y expresión de género, la orientación afectivo-sexual, la (dis)capacidad, el origen, la etnia, etc.). Las Unidades de Igualdad, las comunicaciones y las políticas e iniciativas que se desarrollen dentro de la universidad deben tener no solo una perspectiva de género, sino una visión interseccional de las opresiones, las desigualdades y las discriminaciones.

5. Organismos y políticas educativas supranacionales

En las últimas décadas, también a raíz de la globalización, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE), entre otros organismos supranacionales, «se han convertido en los principales actores políticos, decididos a ejercer su influencia en las políticas educativas nacionales y en su evaluación» (Rizvi y Lingard, 2013, p. 47). Entre sus funciones destaca la difusión y el intercambio de conocimientos, pero también la creación de marcos y discursos comunes en torno a la ciudadanía, el desarrollo, la calidad o la equidad (Luzón y Torres, 2013; Wiseman, Pilton y Lowe, 2010). En este momento resulta imposible analizar las políticas nacionales de manera aislada. Todos los países están sujetos a influencias externas. Por ello, las acciones y políticas educativas propuestas por

organismos internacionales como la OCDE, la UNESCO o la Unión Europea son objeto de la Política Educativa Supranacional (Valle, 2012).

Desde las Declaraciones de Jomtien (1990) y Dakar (2000), la ONU ha defendido la importancia de la educación y se ha responsabilizado de establecer una agenda, coordinar objetivos, colaborar en su consecución y evaluar su implementación y resultados. En el año 2015, se alcanzó un nuevo objetivo con la firma de la Declaración de Incheon. En ella, la ONU defiende que la educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible e insta a «construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todas las personas» (Naciones Unidas, s.f.). Asimismo, subraya la importancia de promover el empoderamiento de las mujeres y niñas a todos los niveles, contar con una educación sexual integral y asegurar el acceso igualitario de hombres y mujeres a la educación superior. También anima a los Estados a ofrecer una formación del profesorado de calidad, de manera que cuenten con las competencias necesarias y estén profesionalmente cualificados y añade:

«Nos comprometemos a apoyar políticas, planes y contextos de aprendizaje en que se tengan en cuenta las cuestiones de género, así como a incorporar estas cuestiones en la formación de docentes, los planes y programas de estudios, y a eliminar la discriminación y la violencia por motivos de género en las escuelas» (UNESCO, 2016, p. 8).

Desde una perspectiva diferente, la OCDE también defiende la importancia de la educación para identificar y desarrollar el conocimiento y las competencias que conducen a mejores trabajos, mejores vidas y a generar prosperidad e inclusión social. Considera que la educación superior, la formación del profesorado y la equidad son cuestiones fundamentales para tener en cuenta. Este organismo entiende que, para terminar con las discriminaciones de género, el profesorado debe contar con una formación inicial y unas competencias que se ajusten a las necesidades de las instituciones y el alumnado, ya sea en educación infantil, primaria, secundaria, formación profesional o de adultos (OCDE, 2019). Incide así en la formación inicial del profesorado por su capacidad de eliminar estereotipos y reducir las brechas de género mediante la educación primaria:

«Las discrepancias de género en las oportunidades y competencias desde temprana edad pueden tener consecuencias a largo plazo para las personas que van más allá de los resultados sociales y económicos [...] Pero con esfuerzos deliberados, las brechas de género en la educación y en el mercado laboral pueden reducirse exitosamente e incluso eliminarse» (OCDE, 2020).

La Unión Europea, por otra parte, ha adquirido un firme compromiso con el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la igualdad de género, y destina una gran financiación a estas cuestiones. Por ello, la Unión Europea se ha configurado como un organismo de apoyo para la innovación y la mejora de la educación de los Estados miembros al tiempo que sus políticas reflejan la situación global y «poco a poco permeabilizan en los sistemas educativos nacionales» (Matarranz y Ramírez, 2018, p.5).

Su compromiso ha quedado patente con iniciativas tales como el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, firmado en Estambul en el año 2011. Este tratado facilitó la lucha

contra la violencia de género mediante la creación de redes y proyectos en los países firmantes. Asimismo, la Unión Europea ha participado y asumido las directrices de tres de los hitos principales en las últimas décadas: la Plataforma de Acción de Beijing (1995), la Declaración del Milenio (2000) y el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar (2000). A través de ellos, ha promovido la cohesión de los Estados miembros y su progreso conjunto en favor de la educación, la democracia y la justicia social. Paralelamente, ha desarrollado políticas y marcos legales favorables para la aplicación de la igualdad de género en la educación.

Sin embargo, las políticas no suponen una garantía de aplicación en sí mismas ya que es necesario creer en ella y que haya una voluntad de aplicarla. Tiene que existir un alineamiento de los marcos: se tienen que conocer e integrar las demandas sociales al tiempo que se estas necesitan de una institucionalización. Además, la adopción de políticas internacionales es más efectiva y sufre menos cambios cuando cuenta con un apoyo político, dentro o fuera del sistema educativo (Hajisoteriou y Angelides, 2019).

La Unión Europea tiene la capacidad de atender a las demandas de manera que apuesta por la igualdad de género en sus políticas sin desatender la cohesión entre los Estados miembros. Para ello, toma en consideración las circunstancias y los contextos específicos de cada uno en sus acciones e iniciativas. Se trata de un organismo que orienta sus políticas en función de un marco interpretativo común sin relegar las idiosincrasias individuales. De esta forma, la Unión Europea puede erigirse como un espacio de encuentro y de promoción de justicia y avance social para los países comunitarios. A través de esta asociación económica y política, se puede fomentar una formación inicial del profesorado de calidad y la inclusión de la igualdad de género entre los objetivos de la educación superior.

A pesar de que este organismo no cuenta con capacidad legislativa ni sancionadora en materia de educación, sus iniciativas poseen una gran importancia y repercusión. Por ello, a través de dotaciones económicas, puede decretar requisitos básicos para una aplicación efectiva de la igualdad de género en la universidad. En este sentido, la Unión Europea recomienda contar con una participación equilibrada en equipos de investigación en todos los niveles y explorar la posibilidad de incluir el análisis de sexo y/o género en la propuesta de investigación. Estos dos elementos son evaluados junto con otros elementos relevantes para la asignación de subvenciones (Horizonte 2020-2030). Asimismo, puede ofrecer formación y asesoramiento en la implantación de Planes de Igualdad y la creación de Unidades de Igualdad. Es clave establecer directrices, contar con una hoja de ruta a seguir con base en las demandas comunes, pero también destinar fondos al desarrollo de iniciativas y el establecimiento de mecanismos que permitan comprobar el grado de implementación y desarrollo de este tipo de medidas igualitarias.

6. Conclusiones

La igualdad de género no supone que todas las personas sean iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no deben someterse en función de su género. Esto implica el reconocimiento de la diversidad en todas sus formas. Los países europeos, en su conjunto, están haciendo avances en este sentido, pero sus marcos interpretativos son diferentes, lo que conlleva la creación y aplicación de políticas con perspectivas diferenciadas en educación e igualdad de género. No obstante, como consecuencia de la globalización y la creación de organismos supranacionales, los movimientos sociales y

las demandas de los países se han homogeneizado en cierta medida. Esto ha permitido que las políticas y las iniciativas promovidas por la Unión Europea hayan tenido una aplicación más armónica en el conjunto de sus Estados miembros. Podemos decir que existe un marco interpretativo común generado en la interacción de los diferentes Estados y que se articula a través de la Unión Europea.

Sin embargo, a pesar de los avances realizados, las instituciones de educación superior se configuran, hoy en día, como espacios de reproducción de estereotipos y desigualdades de género. Las organizaciones no son ajenas al género y cuentan con numerosos sesgos. Paradójicamente, también son lugares de aprendizaje, transformación y avance social. A través de ellas se crea el conocimiento y se dictaminan los modelos sociales a seguir. Las universidades tienen que ser no solo excelentes en sus resultados académicos, sino también en su formación integral. Por ello, han de constituirse como organizaciones ejemplares, democráticas y justas.

La globalización e internacionalización de las comunicaciones ha dado lugar a demandas globales formuladas por los movimientos feministas. Para terminar con las desigualdades de género en la academia, las universidades deben atender a los retos que se enumeran a lo largo del artículo: la segregación vertical y horizontal, el reparto del poder y la toma de decisiones que contienen sesgos de género, el androcentrismo inherente a los procesos de selección, la necesidad de conciliación de la vida laboral y privada, la docencia e investigación con perspectiva de género, un uso del lenguaje no sexista y la introducción de una perspectiva interseccional de las opresiones y desigualdades. Es esencial, para conseguir una transformación de la cultura organizativa, no solo introducir cambios estructurales y normativos, sino también promover una modificación de las actitudes individuales.

Los problemas descritos anteriormente son el resultado del proceso de configuración sociocultural del género. La sociedad actual exige construir a las personas como iguales. Este enfoque requiere romper con los estereotipos y roles, entrelazar las actitudes y comportamientos tradicionalmente asignados a los géneros y entender el valor de las identidades diversas y plurales. Para ello, la educación es la herramienta más efectiva. El alumnado, desde temprana edad asimila estereotipos y aprende cuál es su rol social en función de su género asignado (Jackson, 2007). Sin embargo, la educación, desde los niveles inferiores hasta los superiores, puede modificar las ideas preconcebidas sobre el género y desarrollar nuevos modelos de conducta más igualitarios.

De este modo, la formación inicial del profesorado es la base para alcanzar la igualdad de género en la sociedad. No pueden erradicarse las desigualdades y discriminaciones sin una educación con perspectiva de género. En ese sentido, la Unión Europea puede ser un espacio de encuentro para compartir y desarrollar buenas prácticas en educación entre los Estados miembros. Manso y Valle (2013) destacan la exigencia de que la Unión Europea lidere propuestas específicas y acordadas para la formación del profesorado, pero «con el acuerdo de los Estados miembros y la suficiente flexibilidad para que sean estos últimos los que las adapten a sus realidades y tradiciones educativas» (p. 179). También a través de directrices o de tratados, la Unión Europea puede amparar la coeducación, promover una formación del profesorado que responda a las necesidades sociales y establecer criterios para la evaluación y la mejora de las instituciones de educación superior.

Las transformaciones se pueden realizar desde abajo y a nivel individual, pero siempre necesitan de un apoyo institucional para asentarse. Actualmente, en algunos países, ese soporte normativo, político o económico se está dando a través de los organismos

supranacionales que tienen en cuenta las demandas de los movimientos sociales y las necesidades específicas de los Estados. Por ello, se aprecia un acercamiento de los marcos en el esfuerzo colectivo de construcción de un mundo más tolerante, democrático y justo.

7. Referencias

- Acaso, M. (2018). *Pedagogías invisibles: el espacio del aula como discurso*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations. *Gender and society*, 4(2), 139-158.
- Azúa, X., Saavedra, P. y Lillo, D. (2019). Injusticia Social Naturalizada: Evaluación sesgo de género en la escuela a partir de la observación de videos de la evaluación docente. *Perspectiva Educacional*, 58(2), 69-97. doi: <http://dx.doi.org/10.4151/07189729-vol.58-iss.2-art.916>
- Bacchi, C. (2009). The issue of intentionality in frame theory: the need for reflexive framing. En Lombardo, E, Meier, P. y Verloo, M. (Eds.), *The discursive politics of gender equality. Stretching, Bending and Policymaking* (pp. 19-35). London: Routledge.
- Balaguer, M. L. (2019). El movimiento feminista en España. Influencias de los modelos americanos y europeos. *IgualdadES*, (1), 19-42. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.01>
- Benford, R. D., y Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 26(1), 611-639.
- Bettio, F., y Verashchagina, A. (2009). *Gender Segregation in the Labour Market: Root Causes, Implications and Policy Responses in the EU*. Denmark: Publications Office. doi: 10.2767/1063
- Boundless Learning. (2015). Women as a Minority. *Gender Stratification and Inequality*. <https://courses.lumenlearning.com/boundless-sociology/chapter/women-as-a-minority/>
- Creed, W. D., Langstraat, J. A. y Scully, M. A. (2002). A picture of the frame: Frame analysis as technique and as politics. *Organizational research methods*, 5(1), 34-55.
- Crenshaw, K. (1989). K (1991), Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43, 1241.
- Comisión Europea. (s.f.). Horizonte 2020. *Promoting Gender Equality in Research and Innovation*. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/promoting-gender-equality-research-and-innovation>
- Comisión Europea (2019). *She Figures 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2777/936

- Dulfano, I. (2017). Knowing the other/other ways of knowing: Indigenous feminism, testimonial, and anti-globalization street discourse. *Arts and Humanities in Higher Education*, 16(1), 82-96. doi: <https://doi.org/10.1177/1474022216633883>
- EIGE (s.f.) *Vertical segregation*. Glossary and Thesaurus. <https://eige.europa.eu/taxonomy/term/1423?lang=es>
- EIGE (2016a). *Gender in Research*. Vilnius: Publications Office of the European Union. doi: 10.2839/673349
- EIGE (2016b). *Integrating gender equality into academia and research organisations. Analytical paper*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2839/581796
- EIGE (2017). *Gender Equality Index 2017: Measuring gender equality in the European Union 2005-2015 – Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2839/251500
- EIGE (2019). *Gender Equality Index 2019 in brief: Still far from the finish line*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2839/001770
- Gamson, W. A. (1988). The 1987 distinguished lecture: A constructionist approach to mass media and public opinion. *Symbolic interaction*, 11(2), 161-174.
- Gamson, W. A. (1989). News as framing: Comments on Graber. *American behavioral scientist*, 33(2), 157-161.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.
- Hajisoteriou, C. y Angelides, P. (2019). Examining the nexus of globalisation and intercultural education: theorising the macro-micro integration process. *Globalisation, Societies and Education*, 1-18. doi: 10.1080/14767724.2019.1693350
- Harding, S. (1993). Rethinking Standpoint Epistemology: What Is ‘Strong Objectivity’?. En Alcoff, L. y Potter, E. (Eds.), *Feminist Epistemologies* (pp. 49-82). Routledge: New York.
- Heald, S. (2004) Feminism and teaching about globalization: contradictions and insights. *Globalisation, Societies and Education*, 2(1), 1-15.
- Heijstra, T. M., Steinhorsdóttir, F. S. y Einarsdóttir, T. (2016). Academic career making and the double-edged role of academic housework. *Gender and Education*, 29(6), 764-780. doi: 10.1080/09540253.2016.1171825
- Jackson, S. (2007). “She might not have the right tools and he does”: children’s sense-making of gender, work and abilities in early school readers. *Gender Education*, 19, 61-77. Doi: 10.1080/09540250601087769
- Keller, E. F. (1996). *Reflections on Gender and Science*. Binghamton: Yale University.
- Lombardo, E. (2008). Gender inequality in politics: Policy frames in Spain and the European Union. *International Feminist Journal of Politics*, 10(1), 78-96.

- Lombardo, E. y Verloo, M. (2009). Stretching gender equality to other inequalities: Political intersectionality in European gender equality policies. En *The Discursive Politics of Gender Equality* (pp. 88-105). Routledge.
- Luzón, A. y Torres, M. (2013). Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación: de la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza. *Journal of supranational policies of education*, (1), 53-66.
- Manso, J. y Valle, J. M. (2013). La formación inicial del profesorado de secundaria en la Unión Europea. *Revista Española de Educación Comparada*, 22(2013), 165-184.
- Maron L. y Meulders, D. (2008). *Les effets de la parenté sur la ségrégation*. Rapport du projet Public Policies towards employment of parents and social inclusion. Bruxelles: DULBEA.
- Matarranz, M. y Ramírez, E. (2018). Igualdad de género y Educación Superior: Retos por alcanzar en la Unión Europea. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(69), 1-18. doi: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.2590>
- McKnight, L. y Whitburn, B. (2017). The fetish of the lens: persistent sexist and ableist metaphor in education research. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 30(9), 821–831. doi: 10.1080/09518398.2017.1286407
- Meyer, D. S. y Tarrow, S. (1998). A movement society: Contentious politics for a new century. En *The social movement society: Contentious politics for a new century* (pp. 1-28). Rowman & Littlefield Publishers.
- Mihajlović, J. y Hofman, A. (2015) *Toolkit for Integrating Gender Sensitive Approach into Research and Teaching*. GARCIA WORKING PAPERS 6. Italy: University of Trento. http://garciaproject.eu/wp-content/uploads/2015/12/GARCIA_working_paper_6.pdf
- Morley, L. (2014). Lost leaders: women in the global academy. *Higher Education Research & Development*, 33(1), 114–128. doi: 10.1080/07294360.2013.864611
- Morris, A. D. y Mueller, C. M. (Eds.) (1992). *Frontiers in social movement theory*. Yale University Press.
- Naciones Unidas (s.f.) *Objetivos de Desarrollo Sostenible: 4 Educación de calidad*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Naciones Unidas (1995). Beijing World Conference on Women. *Journal of Information Policy*, 6, 403-435. doi: <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.6.2016.0403>
- Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio*. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas (2015). *Gender statistics manual*. Glossary of Terms. Gender blindness. <https://unstats.un.org/unsd/genderstatmanual/Glossary.ashx>
- OCDE (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies. Paris: OECD. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>

- OCDE (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: OECD <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1d0bc92a-en/index.html?itemId=/content/publication/1d0bc92a-en>
- OCDE (2020). *Education GPS The World of Education at your Fingertips. Review education policies*. Paris: OECD. <https://gpseducation.oecd.org/revieweducationpolicies/#!node=41753&filter=all>
- O'Connor, P. (2015). Good jobs – but places for women? *Gender and Education*, 27(3), 304–319. doi: 10.1080/09540253.2015.1021302
- Parlamento Europeo (2012). The gender inequalities in the European Union. Bruselas: Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/heard/eurobarometer/the-gender-inequalities-in-the-european-union>
- Pastor, I., Acosta, A., Torres, T. y Calvo, M. (2020). Los planes de igualdad en las universidades españolas. Situación actual y retos de futuro. *Educación XX1*, 23(1), 147-172. Doi: 10.5944/educXX1.23873
- Rein, M. y Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and policy*, 9(1), 85-104.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Ediciones Morata.
- Safi, S. B. L. (2015). La violencia simbólica en la construcción social del Género. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 2(2).
- Schein, E. H. (1997). *Organizational culture and leadership (2nd ed.)*. San Francisco Jossey-Bass.
- Schiebinger, L. (2016). Gendered Innovations in Science, Health, and Technology. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*, 1-8. doi: <https://doi.org/10.1002/9781118663219.wbegss306>
- Snow, D. A., y Benford, R. D. (1992). Master frames and cycles of protest. *Frontiers in social movement theory*, 133-155.
- Snow, D. A., Rochford Jr, E. B., Worden, S. K. y Benford, R. D. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American sociological review*, 464-481.
- Stahlberg, D., Braun, F., Irmen, L. y Sczesny, S. (2007). Representation of the sexes in language. *Social communication*, 163-187.
- Stromquist, N. P. (2014). Explaining the expansion of feminist ideas: cultural diffusion or political struggle? *Globalisation, Societies and Education*, 13(1), 109–134. doi:10.1080/14767724.2014.967489
- Subirats, M. y Tomé, A. (2010). *Balones fuera: reconstruir los espacios desde la coeducación*. Barcelona: Octaedro.

- Talbot, M. (2019). *Language and gender*. John Wiley & Sons.
- UNESCO (1990). *Declaración mundial de educación para todos: La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Declaración de Jomtien*. http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- UNESCO (2000). Foro Mundial de Educación de Dakar. <https://web.archive.org/web/20160404165216/http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- UNESCO (2016). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Incheon, República de Corea: Unesdoc. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>
- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 19-144. doi: <https://doi.org/10.5944/reec.20.2012.7595>
- Van Bommel, S., Van Hulst, M. J. y Yanow, D. (2014). Interpretive policy analysis in the Netherlands. En *Policy analysis and evaluation in the Netherlands: Institutionalization and Performance* (pp. 69-86). Policy Press.
- Van, J. (2012). The reversal of gender inequality in education, union formation and fertility in Europe. *Vienna Yearbook of Population Research*, (10), 127-154. <https://soc.kuleuven.be/ceso/fapos/files/yearbookviennaVanBavel2012c.pdf>
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research*, 117, 11-34.
- Verloo, M. y Lombardo, E. (2007). Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach. *International Journal of Geriatric Psychiatry*, 21-49.
- Walby, S. (2002). Feminism in a global era. *Economy and society*, 31(4), 533-557.
- Wiseman, A., Pilton, J. y Lowe, J. C. (2010). International educational governance models and national policy convergence. *International Perspectives on Education and Society*, 12, 3-18.

14



School principals' pre-service training in Spain and in the USA: alignments between higher education and supranational recommendations

*La formación inicial de los directores de centros
docentes en España y en Estados Unidos: relación entre la
educación superior y las recomendaciones supranacionales*

Carmen Tortosa Álvarez*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27821

Recibido: 1 de julio de 2020

Aceptado: 19 de noviembre de 2020

*CARMEN TORTOSA ÁLVAREZ: Profesora de Secundaria en el Estado de Washington (USA). Doctoranda en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. Grupo de Investigación sobre «Políticas Educativas Supranacionales» (GIPES)/ Secondary School Teacher in Washington State (USA). PhD on Education final year student at Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Member of Research Group "Supranational Education Policies" (GIPES). **Datos de contacto:** e-mail: carmen.tortosa@outlook.es

Abstract

This article tackles one of the relevant issues related to the professionalization of school principals' role: their pre-service training or, in other words, the mandatory training they receive before they can take the roles as public-school principals. We conducted a research study about the recommendations by the international organizations selected. On the other hand, the study about the cases of Spain, and specifically the Region of Madrid, and the USA, and specifically the State of Washington, let us draft some conclusions about the policies and practices on this matter within these countries and regions.

After the analysis of the sources and documents, we initiated the descriptive phase of both the recommendations given by the supranational organizations and the policies and practices around this issue by the selected units. Once this phase was completed, we conducted the comparative and juxtaposition study between the chosen units and, between these and the recommendations by the international organizations. This comparative study is what lead us to draft the conclusions of this research study. As a result, the professionalization of the school leadership convenience is supported and justified. On the other hand, and in relation to the alignment among recommendations, practices, and policies around pre-service training of school principals, this study explains the most relevant parallelism and differences. This article aims to serve education stakeholders to further develop their work towards the improvement of the school principals' pre-service training and, more widely, towards the professionalization of school leadership.

Keywords: school principals; pre-service training; higher education; international organizations; standards; recommendation.

Resumen

Este artículo aborda uno de los asuntos relevantes en torno a la profesionalización de la dirección escolar: su formación inicial o, en otras palabras, la formación obligatoria que los futuros directores de centros escolares deben completar antes de tomar posesión de sus puestos en los centros docentes públicos. Se ha realizado un estudio sobre las recomendaciones dadas por las organizaciones supranacionales seleccionadas en torno a este asunto. Por otro lado, la investigación realizada sobre los casos de España – y concretamente sobre la Comunidad de Madrid – y sobre Estados Unidos – y concretamente sobre el Estado de Washington – nos permite trazar algunas conclusiones acerca de las políticas y prácticas en formación inicial de directores de centros educativos en los países y regiones estudiados.

Tras un análisis de las fuentes y documentos utilizados, se ha procedido a la fase descriptiva tanto de las recomendaciones aportadas por las organizaciones supranacionales, como de las políticas y prácticas educativas en torno a este asunto por parte de las unidades seleccionadas. Una vez completada la fase descriptiva, se ha realizado un ejercicio comparativo y de yuxtaposición entre las unidades escogidas y, también, de éstas con las recomendaciones de las organizaciones internacionales. Este ejercicio comparativo es el que nos ha permitido trazar las conclusiones del estudio. Se apoya y se justifica, a raíz del estudio realizado, la conveniencia de la profesionalización de la dirección escolar. Por otro lado, y en torno al asunto del alineamiento entre recomendaciones, prácticas y políticas educativas sobre la formación inicial de los directores escolares, el estudio aborda los paralelismos y diferencias más relevantes. Este artículo busca servir de utilidad a los distintos agentes educativos en su trabajo hacia la mejora de la formación inicial de los directores de centros educativos y, de una forma más amplia, hacia la profesionalización de la dirección escolar.

Palabras clave: director de centro; formación inicial; educación superior; organizaciones internacionales; estándares; recomendación.

1. Introduction

The school leadership preparation that candidates receive before they take up their roles as school principals is internationally recognized to be key for their success once performing their new roles (OEI, 2017, p. 89). Thus, international organizations tackled this specific issue as part of their drafted reports and recommendations on school leadership. On the other hand, member states implemented measures towards the development of this training programs for future principals in the past decades.

In this article, we will mention and explain the recommendations on this issue provided by international organizations in the past ten years (2009 – 2019). The organizations we selected are the European Union, OECD, OEI, and UNESCO. We chose these organizations due to their active role on publishing reports and recommendations on school leadership. We wanted to select all of them instead of just those representing our two selected countries (please note that one of the countries selected, the USA, is not member of the European Union and neither of the OEI).

We will also describe and analyze the currently in place pre-service school principals' training policies and practices in two countries: Spain and the USA. For this purpose, and due to the autonomy of regions in Spain and states in the USA on education matters, we will go through the policies and practices applied to the Autonomous Region of Madrid and the State of Washington (WA State). By combining both national and regional policy measures on this issue, we will be able to provide an approximation to the current reality of pre-service principals' preparation programs in these two countries. We will analyze the pre-service training required in both countries to future school principals willing to lead public schools providing basic education.

After studying the countries and the international organizations selected, we will analyze the alignments on this matter between the pre-service training systems in the units selected and the recommendations provided by the supranational organizations. It is important to understand that we are not seeking to look for the influence by the international organizations' recommendations on the pre-service training of future school principals, but rather the existence or inexistence of an alignment between the two.

The comparative methodology was at the core of this article. We selected and analyzed the supranational organizations publications, the current legislation in both units selected, and the pre-service training programs information. The descriptive phase of the article is followed by a comparative and juxtaposition phase, in which we looked for alignments and differences between the units selected and between them with the recommendations provided by the international organizations.

This research methodology serves the purpose of this article, which is to describe the current state of pre-service school principals' training together with the supranational recommendations and the alignment between them. This way, we will be contributing to future analysis and actions by policy makers or programs providers. Our final goal is to support the work and efforts towards the development of the professionalization of school leadership as a valuable source of schools' improvement.

2. Recommendations by the international organizations on school principals' pre-service programs

In the past ten years, international organizations such as the European Union, OECD, OEI and UNESCO have tackled and supported the need for a greater professionalization of school leadership. An appropriate training of school principals is one of the first steps for this purpose and thus, the international organizations have also made recommendations on this specific matter, with the aim to influence policy makers in their member states. In this section, we will go through a relevant selection of those supranational suggestions on pre-service school principals' preparation.

The European Union (EU) supports and enhances the achievement of a good quality school leadership¹. In 2008, the European Commission launched a platform for the improvement of the school leadership, stating – under its recommendation number eight – the need for the development of a pre-service and professional development adequate for school principals. In May 2009, the Council of the EU approved the ET 2020, where the following statement was included: 'it is important to improve the education and training centers' governance and leadership and to launch effective systems to guarantee quality' (p. 4).

Some months later, in November 2009, the Council approved its Conclusions on the professional development of school teachers and principals (2009/C 302/04). On this document, the EU stated that the preparation programs for teachers and principals should be adapted to their needs, should combine academic research and practice, and should be coherent with the pre-service preparation programs (2009/C 302/04, p. 7). The Council stressed that setting the principals' profile, their recruitment process and their pre-service preparation was key for their future performance as principals (2009/C 302/04, p. 8). Through these conclusions, the EU also recommended its Member States to encourage teachers and principals to participate on the EU transnational mobility programs (2009/C 302/04, p. 9).

In 2010 the EU recommendations on principals pre-service preparation were further specified when the European Commission celebrated a working group where its members reached an agreement on issues such as the principals responsibilities, the skills and competences they would need to perform well at their jobs, and the general parameters for the principals' pre-service preparation programs (European Commission, 2010, p. 6).

The European Commission added that principals needed legal skills about the schools' legal framework, and other skills to develop an strategic leadership, for the creation of a good learning environment, for achieving team engagement, and making analysis and improvement of teaching and learning (European Commission, 2010, p. 6). It also stated that these skills should be acquired by preparation programs that should set specific and clear learning goals, based on active learning, with different learning methodologies, and focused to tackle the preparation needs of each participant (European Commission, 2010, p. 6).

¹ This article does not aim to conduct a historic study but a static one, for which, and due to space limitations, we briefly explain a selection of the supranational organizations' recommendations on this topic within the last twelve years.

In 2011 the European Union created the European Policy Network on School Leadership with the aim of giving recommendations to the Member States on measures to improve school leadership. In this network participated, among other stakeholders, academic and research institutions. One of the three main work areas of this platform was focused on building skills and capacity on school management towards the adequate teaching and learning achievements.

Years later, Vassiliou², in a conference in 2013 on School leadership, stated that Member States should improve the principals' preparation programs, among other issues (Vassiliou, 2013, p. 4). She mentioned some of the Council of the European Conclusions on this matter: the need to define the skills that the principals should have, and to design - according to those skills - education possibilities that include the use of technology and administration techniques (Council of the European Union, 2013, p. 3). This document also recommended Member States to benefit from the Erasmus+ Program and the eTwinning Platform³.

In 2014, the Council of the European Union approved its Conclusions about school leadership where they reiterated on the previous recommendations on several issues such as the skills needed, the recruitment process, assessment of administrators, and pre-service and in-service preparation (Council of the European Union, 2014, p. 3).

Thus, from 2009 to 2014 the European Union gave recommendations to the Member States on principals' pre-service preparation. Up until 2010, they focused on stressing the idea for the need of an appropriate principals' pre-service preparation. From 2010 to 2013 the European Union insisted on this need and added specific suggestion on the content for this pre-service preparation. They were all broad recommendations, but they set a path to be followed by Member States on this matter.

After 2014, there was a decrease on the attention given by the European institutions to this subject. The European Policy Network on School Leadership stopped operating on the same year - 2014. Even though the Council of the European Union approved Conclusions in 2017 where they mentioned the need for including practical experience abroad for novice and future school leaders (Conclusions on school development and excellent teaching, 2017/C 421/03), the main issue of these more recent EU recommendations were not the professionalization of school principals, but a broader sense of school leadership and other education aspects. We can see that once the EU gave its recommendations on this matter, its education priorities transitioned to other important and newer fields.

We will analyze in the conclusions of this article the extent of alignment between those recommendations given by the European Union from 2009 to, mainly, 2014 on principals' pre-service training with the decision-making process of one of the countries analyzed within the lines below: Spain. Before that, we will mention and analyze the work done on this subject by another institution that studied this issue and gave recommendations to its country members: the OECD - international organization where both the USA and Spain belong.

² European Commission Director General of Education, Culture, Multilingualism, and Youth at the time

³ Erasmus+ is a European Union initiative that promotes the mobility of students and education staff and the exchange of good practices and innovation among educative institutions staff. School leaders could benefit from these opportunities. For more information, please check: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources_en, eTwinning Platform is a European Union network or online community for school staff to share good practices and resources. For more information, please check: <https://www.etwinning.net/en/pub/index.htm>

In 2009, the OECD published two important documents on school leadership: *Improving School Leadership: working tools* and *The Leadership Toolkit*. Through these documents, the OECD recognized the importance of this field and mentioned obstacles for an effective leadership such as a greater complexity of the principals' jobs and an imbalance between the complexity of the job and its conditions (Pont *et al.*, 2009a, p. 9).

Based on the idea of the need for those practices - taken from 19 OECD countries and 22 educative systems -, the OECD came up with recommendations such as to develop principals' skills for an effective school leadership (OCDE, 2011). The OECD emphasized the importance of principals' pre-service and in-service training and, thus, the relevance of the institutions in charge of providing these programs achieving coherence between content and goals. Other recommendations by the OECD on this matter are to prioritize practice instead of theory, to apply the content to the needs and context of the schools where the principals will most likely work (Pont *et al.*, 2009a, pp. 21 - 22).

In a document published in 2012, Schleicher⁴ wrote about the importance of the relation between the strategic management of resources with the academic goals, which required principals' to receive a better preparation (Schleicher, 2012, p. 20). This idea of the need for a good principals' pre-service preparation was also included in the Talis 2013 report (OCDE, 2014b, pp. 79-81) and it was further developed in another paper published by Schleicher in 2015, where the author stated the need for the development of formal pre-service programs (Schleicher, 2015, pp. 34 - 35).

In 2019, the OECD published new data on schools' principals' pre-service preparation under TALIS 2018. Even though they focused on publishing the results of the survey where they ask principals of its country states about their formal training before taking up the role as principals, the OECD also quotes statements stressing the proven good effects of principals preparation programs on principals' engagement in instructional leadership practices such as teacher collaboration, higher qualifications of teams of teachers, and school improvement progress (OECD, 2019, p. 136). This quote is not a direct recommendation, however, together with the survey conducted on pre-service training for principals, they confirm the importance given by the OECD to this matter.

Thus in the past decade, the OECD stressed the importance and suggested it members to better develop the professionalization of school principals by redesigning aspects such as the selection process, tasks, and also their skills before taking their jobs, by providing them with good opportunities to participate in formal pre-service preparation programs, well adapted to their goals and schools context.

In the past years, UNESCO also tackled the school leadership issue, and more specifically, the principals' pre-service training, by including it in their conversation and goals on education.

In 2005, they launched the *Education for All – the Qualitive Imperative* report where UNESCO suggested to provide the schools with more freedom and autonomy and to get the principals' competences and responsibilities clearly defined so they could truly impact their schools quality and efficiency (Maureira, 2006, p. 1). Years after, under the 2030 Agenda for Sustainable Development framework and, more specifically, its Sustainable Development Goal 4, which aims to 'ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all', they tackled in some of its targets the need to improve school leadership.

4 OECD's Director and Coordinator of the PISA Division and of the Education Systems Indicators Programs

The background paper on School Leadership, trends in policies and practices, and improvement in the quality of education, under the Education for All Global Monitoring Report 2015 – Education for All 2000 – 2015: achievements and challenges recognizes the need for the school principals training to be reconsidered together with their responsibilities and the expectations towards them (Vaillant, 2015, p. 1). The document states that “retraining and training of school principals and leaders is very important since they are the people who apply education policies in schools, so if they are poorly trained and supported, no policy, be it national or regional or local, can be effective” (Vaillant, 2015, p. 4).

The paper also provides some recommendations on this matter after analyzing four case studies. The first suggestion is to consider the creation of an institute run for and by teachers and principals, which combines research with teaching and school leadership practice. This institute could be attached to the country’s government through the Ministry of Education and it can include the specialization and accreditation of school leaders and principals based on national professional standards (Vaillant, 2015, p. 5).

The paper also suggests the training for an effective leadership of principals and the increase of quality of education (Vaillant, D., 2015: 9). It emphasizes this recommendation by stating that “School leadership is built on and refers to the ability to guide, inspire and motivate pupils and teachers. This ability is not innate, but can be promoted and developed through training, collaboration and exchange between peers”, and adds that there are several solutions or strategies for developing school leadership (Vaillant, 2015, p. 10).

Together with these recommendations, the paper reminds the importance of the post-2015 agenda to develop sustainable leadership in the future, for which principals “must receive adequate remuneration and support” (Vaillant, 2015, p. 10).

After this, in 2016, The Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4 (SDG 4), covered some “indicative strategies” within each of the targets set under SDG 4. Indicative strategy number seventy-four includes the need to “strengthen school leadership to improve teaching and learning”. This strategy also includes the need to “Review, analyze and improve the quality of teacher training (pre-service and in-service) and provide all teachers with quality pre-service education and continuous professional development and support”, however, it doesn’t include the need to improve the quality of training for school principals or school leaders specifically (UNESCO, 2016a, p. 55).

In addition, indicative strategy n. 103 claims the need for the national governments to assess the education policy measures implemented by applying key principles for the evaluation approach, such as the school leadership among others (UNESCO, 2016a, p. 66).

Also under the 2030 agenda framework, UNESCO published a report where it compiled regional reviews of policies and practices and gave final recommendations where it insists on the need for establishing an appropriate principals’ training policy option “for successful education reform and development”(UNESCO, 2016b, p. 210). It specifies more on this matter when it adds that the training that principals receive should serve the purpose of letting the principals serve as facilitators, guide and supporter of quality instructional practices and that this can be achieved by “(re)designing their training programs (pre-service, induction and in-service) in coherence with the national competency framework for school leaders” (UNESCO, 2016b, p. 212).

This report also insists on the need for policy makers to consider approving a competency framework to serve as a guide for principals training and professional development,

among others (UNESCO, 2016b, p. 211). The report adds that UNESCO contributes to this end by “promoting technical cooperation and partnership among countries and relevant institutions (donors, universities, professional networks, etc.) for the development of effective school leadership” (UNESCO, 2016b, p. 215).

Later, through documents such as its Policy Brief on School Leadership in Central Asia, UNESCO insisted on the need for principals to receive a proper school leadership pre-service and in-service training and also added that this training “needs to be specifically developed for the needs of schools leaders with a focus on education management” (UNESCO, 2019, p. 3). For this purpose, it establishes the need to link school leader training on effective school leadership to official certifications, career and teacher competency frameworks, to allow for career progression (UNESCO, 2019, p. 4).

Thus, it is correct to say that UNESCO also made recommendations on this matter to its member states. All of these recommendations are aligned with the idea that there is a need to improve school leadership and that, to reach the attraction and retention of school principals, together with improving quality of instructional practices, the school principals need to receive an adequate and formal pre-service preparation training, focused on school management, and leading to an official certification.

The Organization of Ibero-American States for Education, Science, and Culture (OEI) published in 2017 a report where this organization stated that the school principals need, in addition to their knowledge and experience on teaching, a differentiated and specific education on school administration, being the pre-service preparation the first step in this process (OEI, 2017, p. 87). The report adds that the pre-service education needs to focus on “key competences (knowing, knowing to do, knowing to be) that are all interrelated to each other” (OEI, 2017, p. 89). According to the OEI, this need for a pre-service preparation on school administration is recognized internationally and this is the reason why the future principals are usually required to complete pre-service education on matters such as school management, school leadership, and human resources management, among others, (OEI, 2017, p. 89).

Under this context, the OEI recommends that, aiming to get a real professionalization of the school administration, the Ibero-American States should develop a recruitment and pre-service preparation upon agreement within the education stakeholders and respecting a necessary school autonomy (OEI, 2017, p. 168). It adds that the mentioned pre-service preparation should be stable experiences – meaning that it should go beyond courses –, contextualized, and it should be focused on the reality of each school, always aiming to develop a professional career of the person that participates on this preparation (OEI, 2017, p. 168).

Thus, the OEI recommended the Ibero-American countries in 2017 to develop a formal and locally oriented pre-service preparation program for school principals to get them ready for the new profession they would be willing to enter.

Two years later, in 2019, the OEI launched a report on School leadership where it analyzed, among other issues, the required or optional opportunities of pre-service provided to the candidates to become school principals. This time - and following the conclusions by Pont *et al.* (2009b) - the OEI insists and elaborates on its recommendation about the convenience for their member states to develop good quality pre-service programs and to contextualize it according to the reality of the school where the new administrators will serve by guaranteeing a coherent syllabus, internships in schools where the future school principals can get mentoring and coaching (OEI, 2019, p. 28).

The OEI supports the argumentation of these recommendations by referencing various relevant sources on the subject matter.

The 2019 OEI report lists the eight dimensions or responsibilities that Day *et al.* in 2010 (as cited in Bolivar *et al.*, 2013, p. 29) believe a school principal should have:

1. To define the vision, values and mission, building trust
2. To improve the teaching and learning conditions
3. To restructure the organization: to redesign roles and responsibilities
4. To improve teaching and learning
5. To redesign and to enrich the curriculum
6. To improve the teachers' quality
7. To build relationships within the school community
8. To build relationships outside the school community

In addition to these eight dimensions, the OEI also mentions some of the conclusions published by UNESCO on its report on recommendations to Latin America on education policies, written by Treviño *et al.* (2016); and that we mentioned some pages above when we described the UNESCO recommendations on school leadership pre-service preparation.

The OEI adds on its 2019 report some conclusions on the matter by other international organizations such as the European Union (EU), and the OECD; and by well-known authors in this subject matter such as Inmaculada Egido and Day *et al.* The report states that the OECD and the EU as the International Organizations that published the most about school leadership in the last years before 2019 (OEI, 2019, p. 36).

The OEI also points out a theory already published by Inmaculada Egido: the countries reforms did not always follow the recommendations by the international organizations, but it worked the opposite way – the international organizations learnt from the countries case studies and drafted some of their recommendations following successful patterns (OEI, 2019, p. 41).

In the two reports we mentioned on this pages, the OEI quotes the report published by Cuenca and Pont (2016) when it says that it is key to set policies on the pre-service preparation programs for school principals as the quality of their leadership will be impacted by this preparation. Cuenca and Pont (2016, p. 39-40) asked the following questions: where should the future school administrations' pre-service preparation should take place? Should it be a specialization of the teaching preparation? Should it be a different career? Should it be a graduate specialization?

The OEI, as we can see, not only is aligned to the recommendations by the two most influential international organizations and authors on this subject matter, but also quotes them as their sources of reference to support the recommendations they provide to its member states.

After analyzing the recommendations given by these four international organizations – the European Union, OECD, UNESCO, and OEI –, we can conclude that they are all aligned on the idea that school quality is closely related to schools' principals' impact and, therefore their skills and, more specifically, to their pre-service preparation training. In addition to their insistence on this general statement, each of them gave further and more specific recommendations that we mentioned above and will summarize below.

The European Union, for instance, mentions the need for the school principals' pre-service preparation programs to include the use of technology and administration techniques (Council of the European Union, 2013, p. 3), a combination of research and

practice, the development of legal skills applied to schools, and of skills for the creation of a good learning environment, for the improvement of teaching and learning quality, and for the improvement of team engagement – all of this within programs designed to be effective and contextualized for each of their participants (European Commission, 2010, p. 6).

The OECD mentions the relevance of the institutions in charge of providing these programs so they can design them and implement them in a coherent way between content and goals, which should imply, according to the OECD, now just to combine theory and practice, but to prioritize practice in a real context over theory (Pont *et al.*, 2009a, p. 21-22).

UNESCO links the need for an improvement on school principals' pre-service and in-service preparation with the important role principals have on developing national and regional educative policies within the schools (Vaillant, 2015, p. 4). UNESCO adds the possibility for member states to create training institutes attached to the Education Ministries to provide and oversee this kind of training for its educations (Vaillant, D., 2015: 5) and they also suggest the need to link this training with official certifications (UNESCO, 2019, p. 4).

The OEI insists on the need for a locally contextualized pre-service training for principals (OEI, 2017, p. 168), on the need for including an internship in the programs (OEI, 2019, p.28), and it recommends its member states to get this training to be focused on key competences (OEI, 2017, p. 89).

The four of them differ on some of the areas of focus for their recommendations on this subject but they all recognize the importance of school principals pre-service preparation training and, furthermore, they understand this issue as part of the needed professionalization of school principals' role and the needed redesign of their responsibilities due to the constant changes of school needs and circumstances. They also connect the need for formal pre-service training with the international challenge of improving the attraction and retention of school principals, which is proven to be related to the lack of skills and support they all need for a good performance of their tasks.

3. School principals' pre-service preparation programs in Spain and the U.S.A.

According to TALIS 2018, schools' principals in Spain have an average of 23,7 years of teaching experience compared to the OECD principals' average: 19,9 years (OECD, 2019, p. 51). In the same report, principals were asked about the six most important areas of need for more professional development. In Spain, principals stated that they needed to get further training in the following areas: leadership for enhancing team work, human resources management, data use to improve the school quality, design of teachers professional development initiatives, school financial management, and knowledge and understanding of the current education policies (OECD, 2019, p. 55).

In Spain, 26% of principals said that they had never received any instructional leadership training compared to 17% in the OECD and 4% in the USA (OECD, 2019, p. 40). The average age of principals in Spain is 50 years old, whereas in the USA it is 48 years old and in the OECD is 52 years old (OECD, 2019, p. 85); being 9% of the principals in Spain, 17% of the US principals, and 20% of OECD principals, 60 years old and above (OECD, 2019, p. 48).

In the USA, the percentage of lower secondary principals who received formal training on school administration before taking up the role as a principal was over 80%, and 90% received instructional leadership programme or course (OECD, 2019, p. 136). In Spain, however, over 50% of principals stated that they received school administration training program or course before starting their jobs as principals and about 45% said they received an instructional leadership training program (OECD, 2019, p. 136). The USA scores third when comparing these results to the rest of the OECD countries – after Singapore and Finland –, and Spain scores below the OECD average. It is important to keep in mind that this data was collected in 2018 – year in which, as we will see below, pre-service training was not mandatory yet for principals in Spain.

Differences between the two countries can be also found when comparing the participation in professional development courses or seminars by principals from Spain and from the USA: in the twelve months prior to the TALIS 2018 survey, almost 50% of the principals in Spain attended courses or seminars about leadership compared to the 80% of the principals in the USA (OECD, 2019, p. 167). In this case, Spain scores again below the OECD members average and USA scores higher than the OECD members average.

These differences are linked to the policies on this matter in each of these countries and in its regions or states. In this section, we will describe the policies and practices on school principals' pre-service training in each of our selected cases. The Spanish region selected is the Autonomous Region of Madrid and the American state selected in the State of Washington.

3.1. Spain and the Autonomous Region of Madrid: a mandatory program for future principals

Spain covers a territory of 504.645 sq. Km., from which the Autonomous Region of Madrid covers 8.022 sq. Km, according to the Spanish government data. In January 2019, over 47 million people lived in Spain and, of those, 6.642 million lived in the Autonomous Region of Madrid.

In 2018/2019, Spain had a total of 28.449 schools, of which 19.090 were public schools. Over 650.000 educators worked in almost 19.000 schools that offered Elementary, Middle School, High School and Vocational Training education; of which more than 14.000 worked in public schools - according to the Spanish Ministry of Education. There are over 1.400 Elementary, Middle, and High Schools in the Autonomous Region of Madrid, of which over 1.100 are public schools. In 2018/2019, there were six public universities and seven private universities in the Autonomous Region of Madrid.

The Education System in Spain currently follows the national regulation approved in 2006: the Organic Law of Education (LOE - according to its Spanish acronyms), which was partially modified in 2013 with the approval of the Law for the Improvement of Education (LOMCE according to its Spanish acronyms). It is the responsibility of each autonomous region in Spain, such as the Autonomous Region of Madrid, to develop the national regulation by approving additional norms that comply under the national ones.

In Spain, the pre-service preparation of principals willing to serve at public schools is currently set by the education law in force – LOMCE –, that modifies the previous law of education – LOE –. This preparation requirement does not apply to candidates willing to serve at private schools.

One of the modifications set by LOMCE was about the school principals pre-service preparation program. Article 134 part 1 of the LOE was modified and included a new

requirement for future principals to be recruited: to have an evidence of certification of having passed a training program on school administration. The general characteristics and goals for content and skills of this course were designed by the Spanish Ministry of Education with the aim of providing future principals with the practical, general, and specific skills they will need for the success on their performance (RD 894/2014, pre-ambulo). The implementation of this new pre-service preparation is the responsibility of the Spanish Regional Departments of Education. In other words, the Spanish Ministry of Education sets the goals and general instructions for the program and the Regional Departments of Education are responsible for the implementation and further development of those instructions and for providing the candidates with opportunities to attend those courses in each of the Autonomous Regions of Spain.

This new pre-service program for principals was thought to have a combination of practical and theoretical content (RD 894/2014, art. 2 part 2) and must have a duration of at least one hundred and twenty hours - excluding extra content added by the Autonomous Regions' Departments of Education (RD 894/2014, art. 2 part 5). They are all valid in the country and not just in the specific regions, and they can be taught by the education supervisors of each region, by other school principals, by university professors and researchers, by the Education Ministry and Autonomous Regions' Departments of Education staff, and by other experts (RD 894/2014, art. 3 part 3). In addition to this, it is also relevant that these courses can be provided by institutions that may receive the permission by the Autonomous Regions' Departments of Education to do so (RD 894/2014, art. 3 part 3).

The new education law also stated that this course would not be compulsory until 2019 but that it would be valued as a merit for the hiring process of school principals in all the Spanish regions between 2014 and 2018. In January 2019 the new pre-service preparation for school principals became compulsory.

The goals for skills and content to be acquired and developed by the participants of these courses were set by the Spanish Government under the LOMCE. The goals for skills were divided into generic competences and specific competences.

The generic competences are the following (RD 894/2014, Annex 1, part 1):

- a) "Teamwork leadership skills
- b) Engagement skills
- c) Information management and decision-making skills
- d) Communications skills
- e) Conflict and coexistence management skills
- f) School organization, management, and coordination skills
- g) Skills for strategic school leadership: planification, implementation, plans and projects assessments.
- h) Control and supervision skills
- i) Change management and innovation skills"

The specific competences are the following (RD 894/2014, Annex 1, part 2):

- a) "Set of norms relevant to schools
- b) Use of Information and Communication technologies
- c) Administrative and economic management
- d) Human resources management
- e) Institutional documentation management

- f) Time and spaces management
- g) Participation of the educative community and image promotion
- h) Institutional management
- i) Assessment, improvement plans, and achievement of school quality⁵

The minimum content required for the pre-service preparation training under the LOMCE is divided into six compulsory modules (RD 894/2014, Annex 2):

- 1) "Regulatory framework applied to schools
- 2) Organization and management of schools
- 3) School resources management
- 4) Key factors for an effective school leadership
- 5) Assessment and education quality
- 6) School leadership plan"

Each of these modules are divided into several compulsory sections – from five to nine depending on the module. These modules and sections are compulsory for all the school principals' pre-service preparation programs in Spain. In other words, each program offered in any region in Spain needs to comply with, at least, this content and skills.

In the case of the Autonomous Region of Madrid, for instance, this program is offered by the Department of Education through its centers for educators' professional development in the different parts of the region and by CRIF Las Acacias⁵. If we take one of these training programs offered in the professional development center for educators in the region of Madrid - CRIF Las Acacias -, we would see that the program follows the content and skills goals set by the national law and that it develops the national law by establishing course items such as the teachers in charge of providing the contents, the schedule and place of the course, the combination of a face to face and an online modality, and the assessment approach.

In addition to the Autonomous Regional Departments of Education, universities are also allowed to offer these preparation programs to future school principals and, as soon as they follow the compulsory skills and content set by the national and the adequate regional regulatory framework on this matter, the title provided will be taken into consideration at the principals recruitment process of public schools in any region in Spain. In the Autonomous Region of Madrid, for instance, there are several public and private universities that provide a principals' pre-service preparation program – usually post-graduates.

In the Autonomous Region of Madrid, public universities such as Rey Juan Carlos University, Complutense University of Madrid, and Autonomous University of Madrid; and private ones such as Antonio de Nebrija University, Camilo Jose Cela University, Comillas Pontifical University, Distance University of Madrid, European University of Madrid, and Francisco de Vitoria University they all offer or have offered in the past years either masters or courses on school leadership that comply with the skills, content and the minimum hours required by national and regional regulations. These higher education institutions started offering their current school leadership programs at different moments from 2009 until 2019. But it is relevant to say that most of the postgraduate

⁵ Due to limited space, we can't explain all the training programs offered by the Department of Education of the Autonomous Region of Madrid, so we selected CRIF Las Acacias as one example due to the fact that this is the only one within the Department of Education training centers offering this program, which is offered to educators within all areas in the Autonomous Region of Madrid.

programs on school management analyzed were approved after 2014 – therefore after the current education law, with the modifications on the principals’ pre-service preparation policy mentioned, was approved in December 2013.

The areas covered in most of the postgraduates programs on school leadership offered in Madrid are the following: management and leadership of schools, instructional leadership, schools’ assessments and education quality, innovative education, applied regulation relevant to schools, education systems compared, and the use of information and communication within the school and towards its community. They all also have a requirement for the participants to complete a final masters’ dissertation – which may be or not the school leadership plan required by the national law. Three of the programs analyzed also cover content on schools marketing, and one of them focusses the school leadership program on digital transformation.

The programs analyzed cover the minimum required skills and content set by the national norms, and all of them overpass the minimum of 120 hours required by the national regulation. Instead, the postgraduate option offers a program of 60 ECTS (1.500 hours approx.). The postgraduate programs also include the requirement for their participants to have an internship experience aiming at applying the theoretical knowledge acquired and the new skills set developed. The minimum hours required by each institution to pass the internship requirement varies from 4 to 12 ECTS credits, being 6 ECTS credits the most common choice by the school leadership postgraduate programs offered in the Autonomous Region of Madrid.

It is important to notice that, even though the preamble of the national regulation mentions the relevance of the combination of theory and practice in these preparation programs, the practical part of the program – understood as a real experience in a real setting – is not mentioned as mandatory in the regulation. Maybe the preamble, when referring to practice, aimed to address the requirement for participants to design a school leadership plan – which is included in the regulation. This difference between possible interpretations of the word ‘practice’ within this context is important for this analysis.

Overall, in the situation we described in this section, we saw that higher education institutions take the applicable regulation and comply with it. We described how all the higher education institutions we analyzed but one got their approvals to be able to start offering their principals pre-service postgraduate programs after the national law was approved.

Thus, we could link the design and approval of these programs with the requirements previously set by policy makers. But we can also provide an interpretation that goes beyond this first one: higher education institutions in the Autonomous Region of Madrid didn’t just comply with the state and regional norms, but improved it by transforming a 120 hours course in 1500 hours postgraduate programs, which let participants get deeper into their knowledge acquisition and development of their school leadership skills. These programs also improved the requirements made by the national law by including an average of 6 ECTS credits or 150 hours internship in a real setting or, in other words, in a real school. This is probably done this way by the universities so they can adjust the course to a higher education official title and, this way, also compete with the 120 hours courses provided by the Autonomous Regions’ Departments of Education.

It is also interesting to notice that the principals’ pre-service program that was approved before the LOMCE was passed, as it is the case for the two higher institutions that offer not a program but a subject on school management, have clear similarities with

the norm's requirements in both the content and the skills covered. They all comply with the minimum hours' requirement too.

A possible interpretation for this coincidence on the characteristics between the post-graduate program and the national norm is that, even though the program was approved before the law, the university may have adopted the new requirements and, this way, may have modified its program so it complies with the new law.

3.2. The USA and the State of Washington: standards to follow and internships to complete

The USA has a population of around 330 million people, in a territory of almost 10 million sq. Km. There are fifty states, one of which is Washington State (WA), located in the Pacific Northwest area. WA State covers more than 184.000 sq. Km, and has a population of almost 7.615 million people, according to the US census data of July 2019.

According to the National Center for Education Statistics, in 2016/2017 there were a total of over 97.000 public elementary, middle and high schools in the USA. Over a million students attend every year public schools in WA State and more than 63.000 teachers worked in 294 different school districts of the state. In 2011/2012 there were almost 1,800 principals employed in the State of Washington (Campbell *et al.*, 2014, p. 3).

Each state in the USA has its own educational system which gets implemented with the help of school districts that, complying with the state regulations, have certain extent of autonomy to implement those regulations. There is also federal educative regulation, being the current one the *Every Student Succeeds Act (ESSA)*, approved in December 2015, and there are also national institutions that provide recommendations to the states in different education matters. But ultimately, the states are the ones in charge of designing and implementing their own education system. In the USA, basic education covers the attendance of students to school since they are six years of age until they are sixteen or eighteen, which depends on the state where the student lives.

In the USA, school principals have the opportunity or the requirement to participate and pass a specific program on school leadership if they want to become school principals. The current national education law –ESSA– covers this aspect of the preparation of future school administrators when it states that the 'Educational Leaders Residency Programs' should be a year long program, with practical learning and where participants will be assessed within a real school context (ESSA, 2015, Sec 2002, Title II).

Under this general national framework, there are more specific recommendations by the National Policy Board for Educational Administration (NPBEA) on this matter: The National Educational Leadership Preparation (NELP) standards, which are the national standards on skills and content for the pre-service preparation programs of future principals. They were published in 2018, aligned to the Professional Standards for Educational Leadership (PSEL) and substituting the previous ELCC standards for novice principals, in force since 2011 (NELP Standards, 2018, p. 2). The new standards were thought to set expectations on the quality of achievement of some skills considered necessary for the school principals' performance. The issues covered by the NELP standards are the following (NELP Standards, 2018):

- Standard 1: Mission, vision, and improvement
- Standard 2: Ethics and Professional Norms
- Standard 3: Equity, Inclusiveness, and Cultural Responsiveness

- Standard 4: Learning and Instruction
- Standard 5: Community and External Leadership
- Standard 6: Operations and Management
- Standard 7: Building Professional Capacity
- Standard 8: Internship

Thus, according to these eight standards, it is important to note that the preparation programs for future school principals tackle the development of skills on setting the vision for a school, ruled by ethics, professional norms, and cultural responsiveness. To follow the national standards, these programs also need to provide future principals with knowledge and tools to be instructional leaders that can build professional capacity among their staff and that master the community and external relations. The participants of the programs will also need to develop operations and management skills. For all this, they will need to acquire theoretical knowledge, but they will also need to have the opportunity to put that knowledge in place through an internship experience in a real setting.

The National Educational Leadership Preparation (NELP) standards are not mandatory for the States to follow. One of the states that do follow the NELP standards is the State of Washington. In WA State, these standards serve as a guide for universities to plan their principals' pre-service preparation programs and for the State of Washington Professional Educator Standard Board (PESB) to approve the programs proposals delivered by the universities, and once approved, assess their quality with periodical assessments (PESB Strategic Plan 2016 – 2020, 2016, p. 4).

In addition to the national standards, the programs providers in the State of Washington also need to comply with certain WA State standards that complement the national standards. This state standards are set by PESB and are designed to assess not the quality indicators of the curriculum of the principals' pre-service preparation programs, but the minimum expectations about the general characteristics of all educators' programs.

According to PESB (PESB, Program Standards, 2018, p. 1-10) and the State regulation (WAC 181-78A-220), universities that offer educators programs in WA State – and therefore those that offer principals pre-service preparation programs – need to “recruit, select, support, and prepare diverse cohorts of candidates with potential to be outstanding educators” (Domain 1). They should also “prepare candidates who demonstrate the knowledge, skills and cultural responsiveness required for the particular certificate and areas of endorsement, which reflect the state’s approved standards” (Domain 2) and should prepare “candidates who are role ready” (Domain 3). The providers should “contribute positively to state and local educator workforce needs” (Domain 4). They should also “maintain data and assessment systems that are sufficient to evaluate program performance, direct program decision-making, inform state-level priorities, and report to the board” (Domain 5). They should also provide field-based and practice experience (Domain 6) and should “ensure that programs have adequate resources, facilities, and governance structures to enable effective administration and fiscal sustainability” (Domain 7).

In addition to these state standards for educators' preparation programs, PESB also designed a set of indicators to periodically evaluate principals' pre-service preparation programs. Thus, these items are also taken into consideration by universities when they design and develop their principals' pre-service programs. Those indicators that the PESB use since 2018 are the following: participants' GPA when they enter the program, percentage of past participants working in WA State after one year from graduation,

those who worked in WA State a year after graduation and still worked two years after that moment, difference between women and men that completed the program between 2015 and 2018, difference between white and black participants that completed the program between 2015 and 2018, women participating in this program vs. women enrolled at the same university, and the number of participants of color participating in these programs vs. people of color enrolled in the same university (PESB, 2018).

All these NELP standards and PESB standards and indicators are taken into consideration by the universities when they design their program proposals and, later, develop and implement the programs. There are currently (May 2020) twenty-one principals' preparation programs in seventeen universities in WA State. All these programs have common aspects in their curriculum, which complies with the NELP standards, and they also have some peculiarities that differentiate them. This way, the universities also adapt the programs to the needs of their potential participants.

These preparation programs for the certification of future school principals are not usually masters, however, universities often offer the participants the option to upgrade the title and get the master's degree. They are usually designed to be finished in two years and they require the completion of, at least, five hundred and forty-hours internship.

The universities that offer these programs in WA State are the following: Central Washington University, City University of Seattle, Columbia Basin College, Eastern Washington University, Gonzaga University, Heritage University, Northwest University, Pacific Lutheran University, St. Martin's University, Seattle Pacific University, Seattle University, University of Washington—Seattle, Bothell and Tacoma, Washington State University—Spokane, Wenatchee, Tri-Cities and Vancouver, Western Governors University - Washington, Western Washington University, and Whitworth University.

For the purpose of drafting some conclusions about the characteristics of these programs, we conducted a brief study and we analyzed the programs offered by five of those universities. All the studied programs offered include subjects about school management and leadership, instructional leadership, current regulatory framework, finance, human resources and education policy. Most of them - but one - also include the school community as one of the subjects covered. There are also some subjects such as technology, school assessment, and research that are covered in these programs by some of the universities analyzed. Another difference that is important to mention is the minimum required hours for the internship. Some of the universities set this target as the NELP standards do (540 hours) and some others require their participants to do a minimum of even 1000 hours internship.

We see that there is a direct connection between the standards and the programs analyzed. The higher education institutions take these standards into account when they design and implement their programs, also when they prepare their assessment and progress reports. This compliance is also key for the higher education institutions to guarantee their participants that, once passed these programs, they will get the WA State Administrator Certificates if they fulfill the other requirements – which they must do in order to be accepted to participate in the programs.

In the case of WA State we can state that the higher education institutions take the minimum requirements and improve them by offering their participants more complete solutions such as longer internship – notice the difference mentioned above between the 540 hours internship standard and the 1000 hours internship required by one of the programs to its participants. Also, in WA State, the universities that provide the twenty-one

principals pre-service preparation programs created WCEAP – the Washington Council of Education Administration Programs - an association where its members meet periodically and discuss challenges and further developments and improvement for their programs. This association also provide policy makers with recommendations for new quality indicators⁶.

Thus, this case provides us with an example of how higher education institutions can comply with the requirements set by policy makers but also improve its measures in two different ways: setting solutions for their students that provide them with a more complete preparation before taking their future roles as principals and by giving recommendations to the policy makers on what is possible and convenient to further improve or set as quality requirements for all the new and existent programs.

4. Conclusions: school principals' pre-service training in Spain and the USA and their alignments with supranational recommendations

Policy makers in the Autonomous Region of Madrid and WA State recognize the importance of a good pre-service preparation training for principals and that is what they show in the regulation approved in the past decade or decades on this matter. In both, new principals must pass a training on school management where they will acquire specific knowledge and develop skills that are necessary for a successful performance of their roles. On the other hand, the same goes with the international organizations analyzed in this article: they all acknowledge the importance of an appropriate school principals' pre-service preparation training and give recommendations towards the achievement of good quality preparation.

It is important to remember that, from the study cases selected, only Spain is member of the four international organizations chosen, whereas the USA is member of two of them – OECD and UNESCO. Thus, we could expect that policy and practice in Spain may be aligned to the recommendations by the four international organizations and USA potentially to the recommendations by just the OECD and UNESCO.

The contextualization of the programs to the local realities and needs recommended by the OEI can be achieved by both Spain and the USA thank to the autonomy given to the programs' providers on the curriculum details. Another recommendation given by the OEI, which is the use of key competences in the training programs, can also be matched by Spain and the USA due to their policies requirement on focusing on content and specific school leadership skills. Even though this is not a recommendation only given by the OEI, but rather quite spread within the international education sector since the beginning of this century, it is relevant to note the existence of a parallelism on this matter too.

On the other hand, Spain and UNESCO are aligned on the idea of convenience of training institutes for educators, attached to National or Autonomous Regions' Departments of Education and not necessarily attached to universities. The beginning of this alignment may be found in the Science of Education Institutes (ICE according to its Spanish acronym), created in Spain in 1970 in coordination with UNESCO's suggestions

6 <https://www.pesb.wa.gov/workforce/developing-current-educators/certification-standards-renewal/principal-administrator/>

at the time. As we mentioned above, the Autonomous Region of Madrid, for instance, has its own training centers for the educators employed in the public sector to get their professional development trainings, and, in addition, for principals to get their formal pre-service training too. The same does not apply in the area of the USA analyzed in this study, where higher education institutions are the only ones providing the principals' formal pre-service preparation programs.

There is another recommendation given by UNESCO that, in this case, Spain does not follow, and the USA does. UNESCO links the need for specialization and accreditation of school principals with the compliance of 'national professional standards' (Vaillant, 2015, p. 5). In this article, we described how in both, Spain and the USA, there are characteristics set by the national regulation which guide the design and implementation of the principals' pre-service programs. Those characteristics are, however, fundamentally different in both countries: in the USA they are professional standards, whereas in Spain they are specifically pre-service programs descriptors. Where the former is a guide for the American States to design all the elements affecting the career of a school principal (recruitment, selection process, pre-service and in-service training, tasks and goals to achieve in their roles, and principals' evaluation) and therefore its efficiency on impacting positively the quality of his or her school; the latter just applies to the pre-service program described in this article, but are not necessarily linked to the rest of the principals career elements, which could potentially minimize the positive effects of a coherent policy around school administration. This difference on the existence of standards for school principals to follow may find its explanation on the fact that school administration is professionalized in the USA, whether in Spain it is not.

On the other hand, in Spain, there is an alignment between the pre-service preparation national policy and the EU and OEI recommendations on the content of this training but not on one aspect: a real combination of theory and practice. This is also linked with one of the main OECD recommendations on this matter: prioritization of practice above theory.

We acknowledge the good intentions by the policy makers in Spain to include practice in the pre-service preparation programs, however the practice included in the mandatory course does not go beyond the draft of a School Leadership Plan. This differs clearly with the case of the USA, where the national standards include the recommendation to states to add an internship in their programs, so those states that follow the national standards take this as a requirement. That is the case of the State of Washington, where the pre-service preparation programs include a minimum of 540 hours internship requirement to their participants, prioritizing, in some cases, practice over theory. The USA national standards and those states that chose to follow them are aligned to the OECD, the OEI, and the EU recommendations in this matter – even without being members of the last two organizations.

Thus, principals' candidates in the USA face a future professional path in which all the elements of their new careers as school administrators are coherent among each other, starting with their pre-service program and going across all the career steps mentioned above. Also, they will have the opportunity during their training to experience the reality of the job before they take the responsibility to lead their respective buildings (schools), in which they will face different responsibilities and challenges as compared to their previous leading roles as departments leaders. These two facts give us one reason to support the idea of the convenience of a future professionalization of school leadership in Spain and, therefore, the improvements that would come with it for the principals' professional careers and the quality of education.

It is also relevant to remember that even though internships are not part of the Spanish national policy on this issue, higher education institutions that provide post-graduate programs for future school principals in Spain do include an internship under their graduation requirements. Will this, together with the OECD, OEI, and UE recommendations, set a precedent for future policy decisions on this field in Spain? Can the programs designed by universities in Spain influence the policy makers decisions? As we described in our USA case study, that is a reality in WA State, where the Washington Council of Education Administrators Programs make recommendations to the State policy makers. Whether or not this could be happening or will happen in Spain may be the subject of future research studies.

In relation to this idea of different possibilities of influence trends among education stakeholders, this article gives us the chance to further reflect upon the nature of supranational recommendations to its member states and draft a new set of conclusions. As Egido stated (2015, p. 79), it is not just international organizations influencing its member states, but the international organizations also learning from its members and giving recommendations based on already established policies by those member states. In relation to this idea, we observed and mentioned in this article how the international organizations make recommendations based on their own studies, surveys and reports, but also based on others' academic research studies, on other international organizations' statements, and from their member states policies and practices. On the other hand, policy makers and academic researchers also learn from supranational recommendations and reports.

This implies that the influence trend among those education stakeholders working on the principals' pre-service preparation field may be circular and not linear; where all the stakeholders influence each other and where a group of higher education institutions make recommendations to their policy makers, where practice precedes and impact policies, in some cases.

The alignments or parallelism between the supranational recommendations and the principals' pre-service preparation programs are clear in our two case studies⁷. Some of these recommendations are given by the international organizations and some other ideas come from practices carried by those organizations' member states. Other recommendations given from international organizations, on the other hand, are present in the principals' pre-service programs even when they are not followed and required by their national laws.

It is this combination of influences and share of knowledge and experiences what allowed countries and regions to keep improving their principals pre-service training programs in the past decade. It is also this what will let us keep improving in the direction of achieving a better principals' pre-service preparation, a further school principals' professionalization and, therefore, a better education quality in the schools where those principals lead.

7 It is important to mention again – we already made this clarification in the introduction of this article – that by alignment we mean the existence of a parallelism, but not necessarily a specific and direct influence from international organizations to their member states – as the latter is not proven in this article.

5. References

- Bolívar, A., López Yáñez, J., and Murillo, J. (2013). Liderazgo en las Instituciones educativas. Una revisión de líneas de investigación. *Revista Fuentes*, 14, 15 – 60.
- Bolívar A. and Bolívar R. (2013). Construir la capacidad de mejora escolar: liderazgo distribuido en una comunidad profesional de aprendizaje. *Educarnos*, 10(11), 11-34.
- Council of the European Union, 12 May 2009, *Council Conclusions for the European Cooperation on Education and Training (ET 2020)* (2009/C 119/02).
- Council of the European Union, November 2009, *Council Conclusions on the professional development of teachers and school leaders* (2009/C 302/04).
- Council of the European Union, 25 – 26 November 2013, *Council conclusions on effective leadership in education*. Education, youth, culture and sport council meeting Brussels.
- Council of the European Union, 1 February 2014, *Council Conclusions on effective leadership in education* (1) (2014/C 30/02).
- Council of the European Union, 8 December 2017, *Council Conclusions on school development and excellent teaching* (2017/C 421/03).
- Council of the European Union, 19 January 2018, *Discussion paper from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee/Council on Taking forward de education aspects of the European Council Conclusions of 14 December 2017 at a Policy Debate* (5073/18 EDUC 2).
- Cuenca R. and Pont B. (2016). *Liderazgo escolar. Inversión clave para la mejora educativa*. Fundación Santillana.
- Day, C., et al. (2010). *Ten Strong Claims for Successful School Leadership in English Schools*. Londres, National College for Leadership of Schools and Childrens Services (NCSL).
- Egido, I. (2015). *El liderazgo escolar como ámbito de la política educativa supranacional*. *Bordón* 67(1), 71 – 84.
- European Commission. (2008). *Recomendaciones – Dirección escolar: Tendencias Generales y Medidas Necesarias*.
- European Commission, 17 – 21 October 2010, *Education and Training 2020 programme Thematic Working Group 'Teacher Professional Development', Report of a Peer Learning Activity in Limassol*. School Leadership for learning, Cyprus.
- Ley Orgánica 2 de 2006. *De educación*. BOE núm. 106. BOE-A-2006-7899. 4 de mayo de 2006.
- Ley orgánica 8 de 2013. *Para la mejora de la calidad educativa*. BOE núm. 295. BOE-A-2013-12886. 9 de diciembre.

- Maureira, O. (2006). Dirección y eficacia escolar, una relación fundamental; *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4e).
- Ministry of Education of the U.S. Government. (2015). *Every Student Succeeds Act (ESSA)*.
- NPBEA. (2018). *National Educational Leadership Preparation (NELP) Program Standards - Building Level*.
- OCDE (2011). *Improving School Leadership Policy and Practice*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014a). *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014b). *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Talis 2018 Results: Teachers and school leaders as lifelong learners*. Volume 1, Paris: OECD Publishing.
- OEI (2017). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica: Desarrollo profesional y liderazgo de directores escolares en Iberoamérica*.
- OEI (2019). *Liderazgo Directivo: Dimensiones para el análisis de la normativa sobre los directores y directoras escolares*.
- PESB (2016). *Strategic Plan: 2016 – 2020*.
- Pont, B., Nusche, and D., Hopkins, D. (2009). *Improving School Leadership*. Volume 2: Case studies on system leadership, OECD Publishing.
- Pont, B., Nusche, D., and Moorman, H. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar*. Volumen 1: política y práctica, OCDE Publishing.
- Real Decreto 894 de 2014. *Por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas*. BOE núm. 270. BOE-A-2014-11494. 17 de octubre de 2014.
- Schleicher, A. (2012). Ed., *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. OECD Publishing.
- Schleicher, A. (2015). *Schools for 21st-Century Learners: Strong Leaders, Confident Teachers, Innovative Approaches*, International Summit on the teaching profession, OECD publishing.
- UNESCO (2016). *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4, Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*.

UNESCO (2016). *Leading better learning: School leadership and quality in the Education 2030 agenda. Regional reviews on policies and practices.*

UNESCO (2019). *Policy Brief on School Leadership in Central Asia.*

Vaillant, D. (2015). *Education for All Global Monitoring Report 2015: School leadership, trends in policies and practices, and improvement in the quality of education.* Final report. UNESCO.

Washington State regulation on Program approval standards for approved preparation programs (WAC 181-78A-220).

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
Analysis and Research

1



La Música en Educación Infantil: análisis comparativo de los currículos autonómicos de España

*The Music in Early Childhood Education: comparative
review of curricula Spanish autonomous communities*

**Alba María López Melgarejo*;
Norberto López Nuñez****

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27263

Recibido: **8 de julio de 2020**
Aceptado: **17 de agosto de 2020**

*ALBA MARÍA LÓPEZ MELGAREJO: Universidad de Murcia e ISEN de Cartagena. Graduada en Educación Primaria (2013) y Doctora en Educación (2017). Profesora asociada al Área de Didáctica de la Expresión Musical donde Imparte docencia en estudios de grado y posgrado. Sus líneas de investigación se articulan en dos ejes interrelacionados: Música y Currículum desde una perspectiva histórica y comparada. **Datos de contacto:** E-mail: albamaria.lopez@um.es

NORBERTO LÓPEZ NUÑEZ: Doctor en Música por la Universidad de Murcia. Profesor Asociado al Departamento de Expresión Plástica, Musical y Dinámica de la Facultad de Educación de la Universidad de Murcia. Miembro del grupo de investigación E017-02 Investigación en Aspectos Musicales de la UMU. Miembro del Grupo GID 57 de Innovación Docente en ciencias de la salud-VETMEN de la UMU. Miembro de la Asociación de Compositores en Investigadores de la Región de Murcia CIMMA. Director de la Orquesta Profesional Orff de la Región de Murcia. **Datos de contacto: E-mail: norberto.lopez@um.es

Resumen

La transferencia del Estado español a las comunidades autónomas de competencias plenas en materia de educación durante las dos últimas décadas del siglo XX permite que en la actualidad se encuentren dos niveles distintos donde se desarrollan currículos oficiales: el nacional y los autonómicos. Esta doble concepción es el punto de partida de este estudio donde se pretende ahondar en las diferencias y semejanzas de un elemento curricular concreto, los contenidos. El presente estudio tiene por finalidad establecer las diferencias y semejanzas entre los contenidos de música presentes en los currículos de las diferentes comunidades autónomas españolas y los Reales Decretos publicados que contienen las enseñanzas mínimas para el segundo ciclo de Educación Infantil para el marco nacional español en dos contextos legislativos distintos: LOGSE y LOE. Con un diseño metodológico propio dentro del campo de la Educación Comparada y utilizando como principal instrumento de investigación el cuestionario CARMEN basado en el análisis comparativo de elementos curriculares. Los resultados revelan que los contenidos musicales tratados en los distintos bloques de los currículos autonómicos varían respecto al decreto nacional que tuvieron como marco de referencia. Teniendo como variación más significativa los contenidos musicales de los currículos autonómicos del periodo de la LOGSE. Se ha podido comprobar que no existe una influencia del partido político presente de cara a establecer un mayor o menor grado de similitud en las enseñanzas mínimas. Los currículos educativos no se usan en España como una herramienta ideológica al servicio de los ideales de un partido político u otro a lo que se refiere a la enseñanza musical en Educación Infantil.

Palabras clave: Educación Infantil; Currículum; Educación Musical; Educación Comparada.

Abstract

The transfer of the Spanish State to the Autonomous Communities with full competences in education during the last two decades of the 20th century currently allows two different levels to be found where official curricula are developed: the national and the autonomous ones. This double conception is the starting point of this study where it is intended to delve into the differences and similarities of a specific curricular element, the contents. The purpose of this study is to establish the differences and similarities between the music content present in the curricula of the different Spanish autonomous communities and the Royal Decrees published that contain the minimum teachings for the second cycle of Early Childhood Education for the Spanish national framework in two different legislative context: LOGSE and LOE. With its own methodological design within the field of Comparative Education and using the CARMEN questionnaire based on the comparative analysis of curricular elements as the main research instrument. The results reveal that the presence of the musical contents in the different blocks there are starting differences regarding the national documents taken as a reference. Changes in the contents of the regional documents with respect to their national documents were more frequent for the LOGSE period. It has been verified that there is no influence of the political party present in order to establish a greater or lesser degree of similarity in the minimum teachings. Educational curricula are not used in Spain as an ideological tool at the service of the ideals of one political party or another as regards Music Education in the Early Childhood Education.

Keywords: Early Childhood Education; Curriculum; Music Education; Comparative Education.

1. Introducción

La década de los ochenta y noventa marcaron el inicio en España del auge de los estudios en torno a la teoría del currículo y su contexto. La reforma educativa que se estaba viviendo en España con la reconfiguración del sistema educativo materializada con la LOGSE contribuyó a tal hecho (Moreno, 1999). Desde 1990, son numerosos los estudios sobre el currículo y su teorización (Gimeno, 2010). Esta mayor producción se debe a «la entrada de producción científica de origen anglosajón traducida al español, los contactos internacionales de académicos, la divulgación de la producción propia y la adopción de esta terminología por parte de la legislación y de la Administración educativa» (Gimeno, 2010, p. 25).

Este proceso de mayor producción científica en torno al término currículo tiene lugar al tiempo que produce una transferencia de las competencias plenas en materia de educación a las comunidades autónomas en el Estado español. Dicha decisión supuso el establecimiento de dos niveles de concreción curricular de los currículos oficiales: nacional y autonómico. Esta realidad legislativa es el eje que vertebra este estudio al pretender analizar las diferencias y semejanzas de los contenidos de una disciplina y una etapa concreta: los contenidos de Educación Musical en la etapa de Educación Infantil.

El escaso interés suscitado en los comparatistas por la etapa de Educación Infantil, el estudio de la Educación Musical y una tendencia a comparar los sistemas educativos nacionales de distintos países (López y De Moya, 2015), objetivo primigenio de la Educación Comparada como campo de estudio, ha llevado a considerar que es necesaria una profundización en las normas autonómicas respecto a las nacionales dentro de las fronteras españolas con el fin de ofrecer un recorrido histórico a la vez que comparado por los distintos marcos legislativos desde que se publica la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990).

Si bien, actualmente están surgiendo algunas propuestas orientadas a la comparación de los contenidos del currículo del área de Educación Musical, pero en etapas distintas a la Educación Infantil como es la Educación Primaria (López, López y Vicente, 2020; López, 2017). En la misma línea de investigación, pero en la etapa de Primaria, Casanova y Serrano (2018) llevan a cabo un análisis de los currículos a nivel estatal en el ámbito de la Educación Musical desde un enfoque cualitativo mientras que Vicente y Kiriara (2012) optan por realizar un análisis comparativo entre las enseñanzas mínimas para esta etapa y materia frente a la realidad japonesa. Entre sus principales conclusiones destacan un mínimo interés por el desarrollo competencial. Constatan también una tendencia hacia contenidos de tipo academicista, encontrando carencias el tratamiento de la creatividad o el uso de las TIC.

En el ámbito europeo encontramos algunas investigaciones relacionadas con la comparativa curricular, entre ellas destacamos la investigación de Samuelsson, Sheridan y Williams (2006) donde llevan a cabo un análisis de cinco currículos educativos de distintas regiones suecas incluido el currículo nacional sueco para preescolar. Sus resultados destacan que los cinco planes de estudios son de alta calidad en relación con la cultura del país y manifiestan que una alta calidad educativa en preescolar significa dar a los niños un buen inicio en el camino de la vida.

Así pues, este estudio tiene como objeto de estudio los currículos autonómicos de música de la etapa de Educación Infantil publicados durante la vigencia de la LOGSE así como de la LOE y actualmente en vigor. Esta investigación tiene como objetivo:

Establecer las diferencias y semejanzas entre los contenidos de música presentes en los currículos de las diferentes comunidades autónomas españolas y los Reales Decretos publicados que contienen las enseñanzas mínimas para el segundo ciclo de Educación Infantil para el marco nacional español, mediante la cuantificación del número de contenidos que cada una de las comunidades autónomas ha incorporado íntegramente sin modificaciones a su currículo propio respecto a su nacional, y, asimismo, ha ampliado, reducido, modificado, eliminado o incluido como novedad.

Para dar respuesta al mismo, es necesario conocer el estado de la cuestión a través de un acercamiento a la realidad política y educativa que delimitan y promovieron la publicación de los distintos currículos autonómicos que se abordan en este trabajo. Así mismo, se presenta el diseño metodológico a partir del modelo de análisis curricular comparativo CARMEN (López, 2017).

1.1. Realidad educativa y política desde 1990 a la actualidad: un recorrido por el currículo de Música de Educación Infantil

El traspaso de competencias educativas a las comunidades autónomas supuso otorgar a dichas administraciones de la capacidad y potestad legisladora para la elaboración de sus currículos propios a partir de los mínimos fijados por el gobierno nacional. El Real Decreto 1333/1991 (1991, p. 29718) establece que es «de aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación». No todas las comunidades desarrollaron su propia normativa autonómica, en cierta medida a consecuencia de una «dilatada transferencia de competencias plenas en educación a las comunidades autónomas a lo largo de veinte años (desde 1980 a 1999)» como ponen de manifiesto autores como Velaz, Blanco y Manzano (2012, p. 141). Así pues, solo ocho comunidades autónomas publicaron para este periodo su currículo autonómico.

Este postulado se vio modificado años después con la promulgación del nuevo currículo de Educación Infantil, el Real Decreto 1630/ 2006 de 29 de diciembre, publicado al amparo de la nueva Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que determinó que las comunidades autonómicas tenían que «establecer el currículo del segundo ciclo, del que formaran parte las enseñanzas mínimas fijadas en este real decreto» (2006, p. 474). Para esta fecha todas las comunidades autónomas contaban con competencias plenas en materia de educación y por tanto, tenían potestad legislativa reconocida para poder concretar el currículo estatal a sus necesidades. Si bien, para este periodo existen diecinueve currículos: uno por cada comunidad autónoma, uno que regula los territorios de ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia y un segundo currículo autonómico publicado en País Vasco en 2015 siendo así la única comunidad autónoma que ha publicado durante la vigencia de la LOE dos currículos para la etapa objeto de este estudio.

Las dos leyes educativas, LOGSE y LOE, fueron aprobadas por gobiernos socialistas. La promulgación de la LOGSE coincidió con una mayoría del Partido Socialista Obrero Español en el Congreso (175 escaños) mientras que en el caso de la LOE, el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero se quedó a 12 escaños de esta. A pesar, de esta coincidencia en el gobierno estatal en ambos periodos legislativos, las comunidades autonómicas presentan escenarios muy dispares a consecuencia de la pluralidad de partidos políticos existentes no encontrando una correlación entre el partido político en el gobierno nacional y el autonómico en todos los casos.

Las enseñanzas mínimas para la etapa de Educación Infantil durante la vigencia de la LOGSE se recogen en el Real Decreto 1333/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Infantil. El currículum nacional se configura en tres áreas o ámbitos de experiencia. En la Tabla 1 se puede apreciar los bloques que incorporan contenidos relacionados con la Educación Musical, como son el I y el IV. Siendo tres para el primer bloque y doce para el bloque cuatro.

Tabla 1.

Contenidos musicales del Real Decreto 1333/1991 de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Infantil

Bloque	Tipo	Contenidos
I. Lenguaje oral	Conceptos	3. Textos orales de tradición cultural (canciones, romanzas, cuentos, coplas, poesías, dichos populares, refranes, etc.)
	Procedimientos	8. Comprensión y reproducción correcta de algunos textos de tradición cultural (trabalenguas, adivinanzas, refranes, canciones de corro y de comba, canciones para sortear, etc.), individual y colectivamente.
		9. Producción de textos orales sencillos según la estructura formal de rimas, canciones, pareados, adivinanzas.
IV. Expresión Musical	Conceptos	1. Ruido, silencio, música, canción.
		2. Las propiedades sonoras del cuerpo, de los objetos de uso cotidiano, de instrumentos musicales.
		3. Canciones del folclore, canciones contemporáneas, danzas populares, bailes.
	Procedimientos	1. Discriminación de los contrastes básicos: largo-corto, agudo-grave, fuerte-suave, subida-bajada, imitación de sonidos habituales.
		2. Interpretación de un repertorio de canciones sencillas siguiendo el ritmo y la melodía.
		3. Participación en el canto en grupo y respeto a las indicaciones gestuales que lo modulan.
Actitudes	4. Exploración de las propiedades sonoras del propio cuerpo, de objetos cotidianos y de instrumentos musicales y producción de sonidos y ritmos sencillos.	
	5. Participación en danzas sencillas con iniciativa, gracia y precisión de movimientos.	
	6. Utilización adecuada de instrumentos musicales sencillos para acompañar el canto, la danza, el movimiento	
		1. Disfrute con el canto, el baile, la danza y la interpretación musical.
		2. Actitud relajada y atenta durante las audiciones seleccionadas y disponibilidad para escuchar piezas nuevas.
		3. Valoración e interés por el folclore del ambiente cultural al que pertenece.

Por otra parte, la regulación de la Educación Infantil de acuerdo con la Ley Orgánica de Educación de 2006 contempla dos aspectos que previamente no se habían incluido: la afirmación de que es una etapa educativa con identidad propia y que «con objeto de respetar la responsabilidad fundamental de las madres y padres o tutores en esta etapa, los centros de educación infantil cooperarán estrechamente con ellos» (LOE, 2006, p. 19).

Derogada la LOGSE y vigente la LOE, se publica el Real Decreto 1630/2006 de 29 de diciembre que recoge las enseñanzas mínimas para el segundo ciclo de Educación Infantil. Aunque existen diferencias respecto a su antecesor, se mantuvo la estructura de tres áreas o ámbitos de conocimiento: Conocimiento de sí mismo y autonomía personal, Conocimiento del entorno y Lenguajes: comunicación y representación.

Los elementos curriculares relacionados con la enseñanza musical están presentes en el área de Lenguajes: comunicación y representación. Este ámbito cuenta de una introducción que alude a la necesidad de incluir contenidos artísticos en el currículo de la etapa al mismo tiempo que destaca que la enseñanza musical contribuye a una correcta adquisición «de capacidades vinculadas con la percepción, el canto, la utilización de objetos sonoros e instrumentos, el movimiento corporal y la creación que surgen de la escucha atenta, la exploración, la manipulación y el juego con los sonidos y la música» (Real Decreto 1630/2006, 2006, p. 480). Como se puede observar en la Tabla 2, son cuatro los contenidos curriculares vinculados al conocimiento de la música, repartidos en dos bloques, *3. Lenguaje artístico* y *4. Lenguaje corporal*:

Tabla 2.

Contenidos musicales del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil.

Bloque	Contenidos
3. Lenguajes artísticos	<ul style="list-style-type: none"> - Exploración de las posibilidades sonoras de la voz, del propio cuerpo, de objetos cotidianos y de instrumentos musicales. - Utilización de los sonidos hallados para la interpretación y la creación musical. Reconocimiento de sonidos del entorno natural y social, y discriminación de sus rasgos distintivos y de algunos contrastes básicos (largo-corto, fuerte-suave, agudo-grave). - Audición atenta de obras musicales presentes en el entorno. Participación activa y disfrute en la interpretación de canciones, juegos musicales y danzas
4. Lenguaje corporal	<ul style="list-style-type: none"> - Participación en actividades de dramatización, danzas, juego simbólico y otros juegos de expresión corporal.

Aunque la publicación de la Ley Orgánica para la Mejora Educativa (LOMCE) en 2013, no derogó a la LOE, si que la modificó en gran medida. Sin embargo, «sigue en vigor todo lo no modificado, como: la Educación Infantil, el Régimen jurídico del profesorado y de los centros docentes; las medidas de atención al alumnado con necesidades de apoyo educativo, el sistema general de becas» (Díez, 2015, p. 7), entre otros aspectos y, en consecuencia, sigue vigente el Real Decreto 1630/2006 de 29 de diciembre y los currículos autonómicos elaborados a partir de este.

2. Método

Este estudio no compara sistemas educativos entre sí, pero sí lo hace de un elemento básico y común a todos ellos: el currículum. Para esta investigación se analizan documentos legales presentes en el Boletín Oficial del Estado y en los respectivos autonómicos. Para la recogida de información se han empleado dos instrumentos. Uno para la información cualitativa e individual de cada currículum autonómico frente a su respectivo nacional y un segundo para la obtención de la información cuantitativa por comunidad autónoma frente a los currículos estatales. Para cada uno de los currículos se ha hecho uso de una ficha de registro como la presente en la Figura 1:

DATOS IDENTIFICATIVOS				
Comunidad autónoma:				
Rango:	Número:	Año:	Fecha:	Partido político gobernante:
Referencia bibliográfica:				
ANÁLISIS CUALITATIVO				
Bloque	Contenidos			

Figura 1. Ficha de registro para la recogida de información cualitativa.

Para el registro de información cuantitativa se ha recurrido a un modelo de análisis curricular comparativo denominado CARMEN como se observa en la Figura 2 establecido por López(2017). Este nombre surge del acrónimo de las diferentes siglas de las categorías de análisis, en este caso solo para los contenidos: copiado (C); ampliado (A); reducido (R); modificado (M); eliminado (E); nuevo o nueva creación (N).

CCAA:								
Currículo comparado	Categorías de análisis*						Total	Partido Político gobernante CCAA
	C	A	R	M	E	N		

*C: copiado, A: ampliado, R: reducido, M: modificado, E: eliminado, N: nuevo.

Figura 2. Ficha de registro para la recogida de información cuantitativa.

Fuente: <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/55326>

3. Resultados

Los currículos autonómicos surgidos a partir del Real Decreto 1333/1991 durante la vigencia de la LOGSE presentan disparidad en la estructura de sus currículos. Su diferencia es consecuencia de la variación en el título de los bloques de contenidos o la reducción o ampliación del número de bloques respecto del Real Decreto Estatal. Como se puede apreciar en la Tabla 3, solo Canarias mantuvo la misma configuración respecto a la normativa nacional (orden, nominación y numeración). En cambio, los siete documentos

restantes modificaron su estructura de bloques de forma no significativa. Debemos destacar sobre los contenidos musicales que, todas comunidades autónomas tienen un elevado número de contenidos *Eliminados* o *Nuevos* respecto del decreto nacional, así, podemos encontrar comunidades como Cataluña, Andalucía y Valencia con 15 contenidos eliminados y Galicia con 21 nuevos, no siendo así en el resto de categorías de contenidos analizados. También es significativo que tan solo las comunidades de Andalucía y Valencia contemplan un bloque específico para música. Por último, resaltar que, a excepción de País Vasco y Canarias, el grado de similitud de los contenidos de los currículos autonómicos con respecto al decreto nacional es bajo.

Tabla 3.

Resumen del análisis de resultados de los currículos comparados respecto al Real Decreto 1333/1991 de 6 de septiembre.

CCAA	Estructura área			Contenidos musicales								Partido político	Grado Similitud	
	Ídem	Diferente*		Total bloques	Bloques		Categorías de análisis							Siglas
		No	Nu		C	A	R	M	E	N				
					Len/Mús	Otros								
País Vasco	-	X	X	5	X	-	0	6	2	1	3	8	PNV	Medio
Cataluña	-	X	X	4	-	-	0	0	0	0	15	5	CIU	Bajo
Andalucía	-	X	X	5	Mús	-	0	0	0	0	15	8	PSOE	Bajo
Galicia	-	X	X	6	X	-	0	0	3	1	11	21	PP	Bajo
Valencia	-	X	X	5	Mús	-	0	0	0	0	15	18	PSOE	Bajo
Canarias	X	-	-	4	X	-	3	2	2	4	4	5	PSOE	Medio
Navarra	-	X	X	6	X	-	0	4	1	2	8	10	UPN	Bajo
Islas baleares	-	X	X	3	-	-	0	1	6	1	7	10	PSOE	Bajo

*No: Nominación, Nu: numeración

En la Tabla 4 observamos que siete de los diecinueve currículos presentan modificaciones significativas en la organización de los bloques del área ahora que contiene los elementos curriculares musicales, entre ellos: País Vasco (2015), Cataluña, Galicia, Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid y Extremadura. Se ha de destacar que es el currículo catalán a consecuencia de una estructura de tres bloques de contenidos refleja una mayor diferencia respecto al decreto estatal. Obsérvese también la distinta configuración de la norma madrileña y extremeña en 5 bloques de contenidos debido al resultado de presentar los contenidos del bloque de lenguajes artísticos divididos en dos bloques distintos: uno para los contenidos de plástica y otro para los de música. Otras comunidades autónomas como Murcia, Castilla León y Cantabria incluyeron dentro del propio bloque 3 dos apartados independientes. De este modo la similitud con el decreto nacional es mayor.

Por otra parte, comunidades como Galicia, Asturias y Castilla-La Mancha establecen tres bloques de contenidos reduciendo en uno el número de bloques respecto al decreto nacional. Esta disminución se justifica al englobar conjuntamente en un solo bloque los contenidos del Bloque 3. *Lenguaje artístico* (música y plástica) y lenguaje corporal. Así pues, estos tres currículos autonómicos ponen en valor la necesidad de concebir al cuerpo como un medio para la expresión artística. Respecto a los contenidos musicales, los contenidos categorizados como *Nuevos* son los más numerosos por parte de casi

todas las comunidades a excepción de Asturias, La Rioja y Aragón. Las comunidades que más contenidos *Nuevos* incorporan son Extremadura (16), Cataluña (11) y Canarias (10). El resto de comunidades oscila en un rango entre 1-7.

Tabla 4.

Resumen del análisis de resultados de los currículos comparados respecto al Real Decreto 1630/2006 de 29 de diciembre.

Comunidad autónoma	Estructura área			Contenidos musicales								Partido político	Grado similitud	
	Ídem	Diferente*		Total bloques	Bloques		Categorías de análisis							Siglas
		No	Nu		Mús/Cor	Otros	C	A	R	M	E	N		
País Vasco	X	-	-	4	X	Lengua	0	1	1	1	1	5	PNV	Medio
País Vasco**	-	X	X	4	X	Lengua	0	0	0	2	2	6	PNV	Bajo
Cataluña	-	X	-	3	X	X	0	0	0	0	4	11	Tripartito	Bajo
Andalucía	X	-	X	4	Mús.	-	0	0	0	3	1	5	PSOE	Medio
Galicia	-	X	X	3	X	-	0	2	1	0	0	3	PP	Medio
Valencia	-	X	X	7	Mús	-	0	0	1	0	3	7	PP	Bajo
Canarias	X	-	-	4	X	Lengua	0	2	0	1	1	10	CC	Bajo
Navarra	X	-	-	4	X	Lengua	4	0	0	0	0	4	UPN	Alto
Asturias	-	X	X	3	X	-	2	1	0	1	0	0	PSOE	Alto
Cantabria	X	-	-	4	X	Lengua	1	3	0	0	0	2	PRC	Medio
La Rioja	X	-	-	4	X	-	4	0	0	0	0	0	PP	Idéntico
Murcia	X	-	-	4	X	Lengua	2	2	0	0	0	2	PP	Medio
Aragón	X	-	-	4	X	-	1	3	0	0	0	0	PP	Alto
Castilla-La Mancha	-	X	X	3	X	Lengua	1	0	2	1	0	1	PSOE	Medio
Extremadura	-	X	X	5	X	Lengua	0	0	1	1	2	16	PSOE	Bajo
Islas baleares	X	-	-	4	X	-	0	1	0	0	0	3	PP	Medio
Madrid	-	X	X	5	X	Lengua	0	4	0	0	0	3	PP	Medio
Castilla León	X	-	-	4	Mús	Lengua	0	2	0	0	2	5	PP	Bajo
Territorios MEC	X	-	-	4	X	-	1	3	0	0	0	2	PSOE	Medio

*No: Nominación, Nu: numeración. **Currículo de País Vasco publicado en 2015.

4. Discusión

Teniendo en cuenta que el objetivo de este estudio se orienta a la comparación de los contenidos musicales, también se ha considerado pertinente reflexionar sobre la estructura del área y los bloques que los contemplan. Los resultados para cada uno de los periodos legislativos varían significativamente entre sí a consecuencia de las distintas decisiones autonómicas.

Durante el periodo de la LOGSE y el Real Decreto 1333/1991 de 6 de septiembre se promulgaron en España solo ocho currículos autonómicos de los que siete optaron por establecer una diferente estructura de bloques temáticos para el área de *Comunicación y representación*. Para el segundo periodo, la LOE y el Real Decreto 1630/2006 de 29 de diciembre, solo ocho de los diecinueve currículos arrojan cambios respecto a la estructura de bloques. Este hecho muestra como en este segundo marco legislativo las administraciones autonómicas optaron por mantener una línea más cercana a la fijada por el

gobierno nacional a diferencia de lo acontecido durante el tiempo que estuvo en vigor el Real Decreto 1333/1991. Asimismo, los cambios introducidos en algunos documentos no son tan significativos como los presentes en los currículos de la LOGSE. Como se puede comprobar, notorio es el desacuerdo normativo que coincide con la comunidad educativa con relación al currículum, coincidiendo con las posturas de autores como Zabalza (1995a) y Angulo y Blanco (1994).

Respecto a la inclusión de propuestas musicales en los distintos bloques existen diferencias de partida en cuanto a las normas estatales de referencia. Mientras que el currículum de 1991 los establece en su bloque *1.Lenguaje verbal* y *4.Expresión musical*, el de 2006 los incorpora en el *3.Lenguajes artísticos* y *4.Lenguaje corporal*. Para los dos periodos se tiende a la inclusión de los contenidos musicales en los bloques propuestos en los currículos nacionales, no obstante, se halla alguna excepción.

Para el primer periodo, seis de los ocho currículos autonómicos concuerdan con el Real Decreto 1333/1991 en desarrollar los contenidos musicales en los bloques dirigidos al conocimiento del lenguaje verbal y de la Educación Musical. Por lo que concierne al Real Decreto 1630/2006 de 29 diciembre, la mayoría de documentos apuestan por establecer las propuestas musicales tanto en el bloque específico para tal fin como en los de lenguaje corporal salvo por tres comunidades: Andalucía, Valencia y Castilla y León. Pero es sin duda, la introducción de contenidos musicales en el bloque específico para el conocimiento del Lenguaje verbal por parte de once comunidades autónomas uno de los datos más destacables de este estudio.

En relación con los contenidos (CARMEN), sin ninguna duda, fueron más frecuentes los cambios en los contenidos de los documentos autonómicos respecto a su correspondiente decreto nacional para el periodo de la LOGSE que en el segundo momento abordado en este estudio. Entre las razones que pueden provocar este hecho se deduce que al ser el primer currículum autonómico que pudieron elaborar algunas comunidades autónomas tras haberles sido reconocidas competencias plenas en educación, las autoridades competentes optaron por presentar documentos muy distintos del de referencia pudiendo así dejar latente la necesidad que las distintas autonomías tenían de asumir dichas competencias y entre ellas la de poder fijar sus propias enseñanzas mínimas con el fin de poder dar una respuesta educativa adecuada a su población.

Del análisis de los resultados se concluye que, los ocho currículos autonómicos publicados al amparo de la LOGSE adoptaron posturas similares al no incorporar contenidos del Real Decreto en términos literales, a excepción de la comunidad autónoma de Canarias. En cambio, la eliminación u omisión de las propuestas del Real Decreto 1333/1991 de 6 septiembre es una de las características que los definen, llegando casi la mitad de ellos a no asumir ni una sola propuesta estatal como es el caso de Cataluña, Andalucía y Valencia. Galicia solo mantuvo cuatro de los quince contenidos musicales que presenta el currículum estatal.

La incorporación de contenidos de nueva creación por parte de las distintas administraciones es uno de los rasgos más destacables hallados en este análisis. Para el primer periodo, los ocho currículos autonómicos incluyen contenidos musicales de elaboración propia en gran medida, por encima de cinco. A pesar de que pueda parecer un número reducido, hay que tener en cuenta que el documento nacional de referencia contemplaba solo quince contenidos musicales.

No existen semejanzas entre las propuestas musicales desarrolladas por las distintas comunidades autónomas en beneficio o declive de una disciplina musical concreta. En

cambio, sí que se observa una mayor tendencia a incorporar contenidos procedimentales y actitudinales frente a los conceptuales. Se ha de aclarar que esta triple categorización de los contenidos no es introducida de un modo explícito por todos los documentos analizados tal como hace el Real Decreto 1333/1991.

Respecto a las variaciones que se desprenden de ampliar, reducir o modificar contenidos, la mayoría de los currículos han adaptado de una u otra manera contenidos nacionales con el objetivo de que estos den respuesta a su realidad autonómica.

A diferencia de los resultados obtenidos a partir de la comparación con el Real Decreto 1333/1991, las normas publicadas a partir del Real Decreto 1630/2006 no optan por eliminar propuestas nacionales para después presentar otras de nueva creación autonómica, a excepción de Cataluña que omite cualquier propuesta del texto nacional. La mayoría de los currículos autonómicos incluyen más de la mitad de los contenidos estatales aunque seguidamente introducen variaciones de diversa índole (ampliaciones, reducciones o modificaciones). A pesar de estas adaptaciones, son muchos los documentos analizados que incluyen un número significativo de contenidos de un modo literal a tal como lo presenta el Real Decreto.

Por último, de las diecinueve normas comparadas solamente seis de ellas desarrollan cuatro o más contenidos de nueva creación. Aunque en número puede parecer escaso si tomamos de referencia al periodo anterior, a diferencia del primer documento nacional, el Real Decreto 1630/2006 solo contempla cuatro contenidos musicales frente a los quince de su antecesor.

5. Conclusiones

Durante el periodo LOGSE, se ha determinado que seis de los ocho currículos comparados muestran un grado de similitud o semejanza bajo respecto al Real Decreto 1333/1991, con independencia del partido político gobernante en las distintas autonomías. En este sentido, de los cuatro currículos promulgados en comunidades autónomas donde el Partido Socialista Obrero Español gobernaba, solamente el currículo canario muestra un grado medio de semejanza. En esta misma línea, el currículo vasco arroja un grado medio de semejanza con relación al decreto nacional correspondiente a pesar de presidir la comunidad autónoma por el Partido Nacionalista Vasco (PNV). Como se ha indicado, el grado de similitud tan bajo encontrado en este primer periodo puede deberse a que el Real Decreto 1333/1991 fue el primer currículo nacional a partir del cual se permitió a las comunidades autónomas con potestad legislativas en material de educación hacer uso de ellas en materia de concreción curricular, es decir, desarrollando el que fuese el primer currículo autonómico de dichas comunidades autónomas para la etapa de Educación Infantil.

Durante el periodo LOE, destacamos que la no existencia de una relación entre el grado de similitud o disimilitud entre el currículo estatal y sus respectivos autonómicos; y la coincidencia o no entre el partido político del gobierno central y el gobierno autonómico presente en el momento de elaborar el currículum para cada uno de los territorios es baja. No se encuentra un nivel de similitud bajo en aquellas comunidades autónomas gestionadas por el PSOE frente a aquellas que lo eran por la oposición, Partido Popular u otros partidos o coaliciones.

Analizadas las diferencias y semejanzas y, posteriormente, fijados los distintos niveles de similitud de cada uno de los currículos autonómicos respecto a su correspondiente Real Decreto nacional, y teniendo en cuenta el partido político gobernante en cada una

de las comunidades autónomas cuando se publicaron dichos currículos, se concluye que no existe una tendencia a la semejanza entre los contenidos de música de los currículos autonómicos respecto a su decreto nacional cuando existe una concordancia entre el partido político que gobierna la comunidad autónoma y el presente en el gobierno nacional. Por ende y a consecuencia de lo anterior no existe una tendencia a la disimilitud de los contenidos de música de los distintos currículos autonómicos en el caso de existir discordancia entre el partido político autonómico y el presente en el Congreso.

Aunque no se hace explícita la mención a los partidos políticos que gobernaban en el momento de elaboración de los documentos comparados en los objetivos generales para esta investigación, se ha considerado pertinente presentar estos datos en las conclusiones con el fin de poder ofrecer una mayor información. Además, esto nos permite comprender que no existe una influencia del partido político presente de cara a establecer un mayor o menor grado de similitud en los currículos de Educación Musical para la etapa de Educación Infantil, o, dicho de otro modo, comprobar que los currículos no se usan en España como una herramienta ideológica al servicio de los ideales de un partido u otro.

Del análisis comparado de estos currículos, tanto de un periodo como de otro, se extrae que cada documento presenta algún tipo de diferencia respecto a las enseñanzas mínimas fijadas por el gobierno nacional, consecuencia de adaptar el marco legislativo estatal al autonómico.

6. Referencias

- Angulo, J. F. y Blanco, N. (1994). *Teoría y desarrollo del currículum*. Málaga: Aljibe.
- Casanova, O., y Serrano, R. M. (2018). La Educación Musical en el actual currículo español. ¿Qué formación recibe el alumnado en la Enseñanza Primaria? *Revista electrónica complutense de Investigación en Educación Musical*, 15, 3-17.
- Díez, A. (2015). La reforma educativa de la LOMCE. *Educarnos*, 71, 4-7.
- Gimeno, J. (2010). *Saberes e incertidumbres sobre el currículo*. Madrid: Morata.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. Boletín Oficial del Estado, núm. 238, 4 de octubre de 1990, 28927-28942.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, núm. 106, 4 de mayo de 2006, 17158-17207.
- López, A. (2017). *El currículo de música en Educación Primaria en España desde 1990 hasta nuestros días: transformación de Marco Legislativo Nacional al Autonómico* (Tesis Doctoral). Universidad de Murcia. Murcia. España.
- López, N., López, A.M., y Vicente, G. (2020). La danza en Educación Física: análisis de los currículos españoles de Educación Primaria. *Retos*, 39, 517-522
- López, N. J. y De Moya, M. V. (2015). *La música en las escuelas europeas. Situación actual de la Educación Musical en los currículos de Primaria de los Estados miembros de la Unión Europea*. Albacete: Liberlibro.com.

- Moreno, J. M. (1999). Notas para una genealogía de los estudios curriculares en España. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 2(2), 11-30.
- Orden ECI/3960/2007, de 19 de diciembre, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la educación infantil. Boletín Oficial del Estado, núm. 5, 5 de enero de 2008, 1016-1036.
- Real Decreto 1333/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Infantil. Boletín Oficial del Estado, núm.216, 9 de septiembre de 1991, 29716-29726.
- Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil. Boletín Oficial del Estado, núm. 4, 4 de enero de 2007, 474-482.
- Samuelsson, I., Sheridan, S., y Williams, P. (2006). Five preschool curricula-comparative perspectives. *International Journal of Early Childhood*, 38, 11-30.
- Velaz, C., Blanco, A., y Manzano, N. (2012). Cobertura de necesidades de orientación y tutoría en la Educación Obligatoria: estudio a nueve comunidades autónomas. *Revista en Educación*, nº extraordinario, 138-173.
- Vicente, G., y Kirihara, A. (2012). Educación Musical en Japón y en España: análisis del currículum para Educación Primaria. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*
- Zabalza, J. (1995a). *Currículum y reforma educativa*. Madrid: Narcea.

7. Referencias legislativas autonómicas

- Continuación del Decreto 66/2001, de 4 de mayo publicado en el B.O.I.B. nº 57 de 12 de mayo de 2001. Diario Oficial de las Islas Baleares, núm.66, 2 de junio de 2001, 120-132.
- Decret 181/2008, de 9 de setembre, pelquals'estableixl'ordenació dels ensenyaments del segon cicle de l'educació infantil. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm.5216, 16 de septiembre de 2008, 68256-68273.
- Decreto 107/1992, de 9 de junio, por el que se establecen las Enseñanzas correspondientes a la Educación Infantil en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 56, 20 de junio de 1992, 3966-3986.
- Decreto 12/2009, de 20 de enero, por el que se establece el currículo de la Educación Infantil y se implantan estas enseñanzas en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, núm. 21, 30 de enero de 2009, 1-41.
- Decreto 122/2007, de 27 de diciembre, por el que se establece el currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León, núm.1, 2 de enero de 2008, 6-16.

- Decreto 17/2008, de 6 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan para la Comunidad de Madrid las enseñanzas de la Educación Infantil. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm.12, 12 de marzo de 2008, 1-23.
- Decreto 19/1992, de 17 de febrero, del Gobierno valenciano, por el que establece el currículo de educación infantil en la Comunidad Valenciana. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 1727, 19 de febrero de 1992. Recuperado de: https://www.dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion_pc.jsp?sig=0372/1992&L=1
- Decreto 183/2008, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo del 2º ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, núm. 163, 14 de agosto de 2008, 15977-16008.
- Decreto 236/1992, de 11 de agosto, por el que se establece el currículo de la Educación Infantil para la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, núm. 167, 27 de agosto de 1992, 7764-7795.
- Decreto 237/2015, de 22 de diciembre, por el que se establece el currículo de Educación Infantil y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, núm. 9, 15 de enero de 2015, 1-50.
- Decreto 25/2007, de 4 de mayo, por el que se establece el Currículo del Segundo Ciclo de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Boletín Oficial de la Rioja, núm. 62, 17 de julio de 2007, 1-18.
- Decreto 254/2008, de 1 de agosto, por el que se establece el currículo del Segundo Ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, núm.182, 6 de agosto de 2008, 24960-24973.
- Decreto 330/2009, do 4 de xuño, polo que se establece o currículo da educación infantil na Comunidade Autónoma de Galicia. Diario Oficial de Galicia, núm. 121, 23 de xuño de 2009, 10773-10799.
- Decreto 38/2008, de 28 de marzo, del Consell, por el que se establece el currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunitat Valenciana. Boletín Oficial de la Comunitat Valenciana, núm.5734, 3 de abril de 2008, 55018-55048.
- Decreto 4/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Currículo de Educación Infantil para la Comunidad Autónoma de Extremadura. Diario Oficial de Extremadura, núm. 12, 18 de enero de 2008, 1226-1272.
- Decreto 426/1991, de 12 de diciembre, por el que se establece el currículum de la educación infantil de la Comunidad Autónoma de Galicia. Diario oficial de Galicia, núm. 8, 14 de enero de 1992,1-48.
- Decreto 67/2007, de 29 de mayo de 2007, por el que se establece y ordena el currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Boletín Oficial de Castilla-La Mancha, núm. 116, 14743-14759.
- Decreto 71/2008, de 27 de junio, por el cual se establece el currículo de la educación infantil en las Islas Baleares. Diario Oficial de las Islas Baleares, núm.92, 2 de julio de 2008, 177-191.

- Decreto 79/2008, de 14 de agosto por el que se establece el currículo del segundo ciclo de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Boletín Oficial de Cantabria, núm. 164, 25 de agosto de 2008, 11543-11559.
- Decreto 85/2008, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo del segundo ciclo de Educación Infantil. Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 212, 11 de noviembre de 2018, 20440-20496.
- Decreto 89/1992, de 5 de junio, por el que se establece el currículo de la educación infantil. Boletín Oficial de Canarias, núm. 85, 26 de junio de 1992, 1-5.
- Decreto 94/1992, de 28 de abril, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación infantil. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 1593, 14 de mayo de 1992, pp. 2733-2739
- Decreto foral 23/2007, de 19 de marzo, por el que se establece el currículo de las enseñanzas del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de Navarra, núm. 51, 25 de abril de 2007, 1-24.
- Decreto foral 574/1991, de 30 de diciembre, por e que se establece el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de Navarra, núm. 13, 20 de enero de 1992. Recuperado de: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=28683#Df.Segunda>
- Orden de 28 de marzo, de 2008, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de Educación infantil y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, núm. 43, 14 de abril de 2008, 4943-4974. Orden de 5 de agosto de 2008, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la Educación Infantil en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm.169, 26 de agosto de 2008, 17-53.

2



La Educación Musical en España dentro del currículo obligatorio de educación secundaria. Estudio comparado entre comunidades autónomas

The Music Education in Spain within the compulsory curriculum of Secondary Education. A comparative study among the Autonomous Communities

Borja Mateu-Luján*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27541

Recibido: 15 de agosto de 2020
Aceptado: 16 de octubre de 2020

*BORJA MATEU-LUJÁN: Personal Investigador en Formación con contrato predoctoral para la Formación del Personal Universitario (FPU) en el departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universitat de València. Maestro en Educación Primaria por la Universitat de València. Grado Superior de Música en la especialidad de Interpretación de Trompeta por el Conservatori Superior de Música de València «Joaquín Rodrigo». Máster en Política, Gestión y Dirección de las Organizaciones Educativas por la Universitat de València. Grado en Pedagogía por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. **Datos de contacto:** E-mail: borja.mateu@uv.es

Resumen

Pese a que son muchos los estudios que identifican que la Educación Musical otorga numerosos beneficios a todos aquellos estudiantes que la cursan, lo cierto es que en España existe una regresión de su presencia en la Educación Obligatoria a medida que se van promulgando las diferentes leyes educativas. Si durante la LOGSE (1990) tanto la Educación Artística como la Música sí fueron obligatorias dentro sus respectivas etapas educativas, en los últimos años con la LOMCE (2013) estas asignaturas se han convertido en optativas. De este modo, su presencia queda a merced de las comunidades autónomas. En concreto en este artículo se analiza cuál es la situación actual de la Música dentro de la Educación Secundaria Obligatoria a través de un estudio comparado entre las diferentes legislaciones que regulan los currículos autonómicos. Los resultados obtenidos son que en España la Música se cursa obligatoriamente con una media de casi 4 sesiones por semana, es decir aproximadamente una sesión por curso, aunque cabe destacar que todas estas sesiones se concentran únicamente en el 1^{er} Ciclo. Concediendo un valor mínimo de 50 minutos por sesión podemos hablar de que los estudiantes reciben una media de 3 h y 9 min durante este período. Si bien, la distribución horaria obligatoria es muy desigual, ya que existen territorios que no tienen ninguna sesión y otros que disponen de 6 sesiones semanales repartidas durante la etapa secundaria. Junto a estas desigualdades horarias también es necesario sumarle desigualdades en los aprendizajes, puesto que Cataluña y el País Vasco no construyen sus currículos de acuerdo con el Real Decreto 1105/2014. Finalmente, el artículo concluye con la reflexión de que, si la música contribuye al pleno desarrollo la personalidad humana y está presente de forma ubicua en las culturas juveniles contemporáneas, su aprendizaje no debería estar restringido por la aleatoriedad o por el nivel socioeconómico.

Palabras clave: Educación Musical; Educación Comparada; Educación Secundaria; Currículo.

Abstract

Despite the fact that there are many studies that identify that the Music Education provides numerous benefits to all those students who study it, the truth is that in Spain there is a regression of its presence in the Compulsory Education as the different educational laws are enacted. If during the LOGSE (1990) both Art and Music Education were compulsory within their respective educational stages, in the last years with the LOMCE (2013) these subjects have become optional. In this way, their presence is at the mercy of the Autonomous Communities. Specifically, this article analyses the current situation of Music within the Compulsory Secondary Education through a comparative study among the different legislations that regulate the autonomous curricula. The results obtained are that in Spain the Music is compulsory studied with an average of almost 4 sessions per week, that is, approximately one session per course, although it should be pointed out that all these sessions are concentrated only on the 1st Cycle. Granting a minimum value of 50 minutes per session, we can speak of the students receive an average of 3 hours and 9 min. during this time. However, the compulsory time distribution is very different because there are territories that do not have any sessions and others that have 6 weekly sessions distributed during the secondary stage. Along with these hourly inequalities, it is also necessary to add inequalities in learning, given that Catalonia and the Basque Country do not build their curricula in accordance with Royal Decree 1105/2014. Finally, the article concludes with the reflection that, if music contributes to the full development of the human personality and it is ubiquitously present in contemporary youth cultures, its learning should not be restricted by randomness or socio-economic status.

Keywords: Music Education; Comparative Education; Secondary Education; Curriculum.

1. Introducción

En todo el mundo y en todos los niveles, los programas en artes y humanidades están siendo recortados en favor del cultivo de la técnica. Según Martha Nussbaum (2016), su principal fin es el de evitar el desarrollo humanístico, puesto que la necesidad moral es imprescindible para llevar a cabo programas de desarrollo económico que ignoren la desigualdad.

En el caso de la Educación Musical, por desgracia, son escasos los estudios que muestran el impacto de esta asignatura dentro de la Educación Obligatoria (Carrillo Aguilera, Viladot Vallverdú y Pérez Montero, 2017). Estos, según Carrillo Aguilera *et al.* (2017), se agrupan en dos tipos: los que argumentan la importancia de la música por ella misma (*impacto DENTRO*) y los que interpretan que la Educación Musical es imprescindible para complementar el desarrollo personal, social e intelectual de cada individuo (*impacto FUERA*). Los primeros, los que hacen referencia al valor intrínseco de la música son los más complejos de argumentar:

«Abogar por la música con argumentos intrínsecos es paradójico en el sentido de que tales argumentos son tanto los más poderosos como los más difíciles de articular a una cultura acostumbrada a ser persuadida por la razón científica y el desarrollo tecnológico». (Taylor, 2008, p.37)

En este sentido, «la racionalidad técnica está dominando el pensamiento educativo como un tipo de ideología totalitaria, lo que significa que se presenta como la única forma de pensar sobre la educación, marginando y suprimiendo otros discursos» (Varkøy, 2015, p.48). Según Taylor (2008) los argumentos intrínsecos que defensores la Educación Musical son aquellos que apelan a la estética y al sentido subconsciente profundamente arraigado de lo que significa el ser humano. Este propone, por ejemplo, la emoción de interpretar con éxito una pieza compleja en un concierto o la sensación de estar musical, emocional e intelectualmente «en sincronía» con otro ser humano mientras se ensaya un dúo.

En referencia al poder extrínseco de la música como adquisición de capacidades para otras materias, Susan Hallam (2010) ha detallado que siempre que se produzcan experiencias de aprendizaje gratificantes, la música puede mejorar las habilidades perceptivas de la infancia, la coordinación motora fina y el razonamiento espacial. Además, también se ha demostrado que la Educación Musical permite, entre otras cosas, reducir las conductas disruptivas (Chao Fernández, Mato Vázquez y López Pena, 2015), mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras (Degrave, 2019) y de las matemáticas (Hamilton *et al.*, 2018). No obstante, a pesar de todos estos beneficios extrínsecos de la música, no podemos pasar por alto que:

«Si bien es cierto que los argumentos utilitaristas pueden convencer a los políticos del beneficio de la formación musical, en cierto sentido, también se corre el riesgo de retroalimentar el sistema y ratificar la consideración de la música como algo accesorio, o como materia de segundo orden dentro del currículum que no tiene valor en sí misma, sino que vehiculiza otros aprendizajes. No es que no se deban utilizar estos argumentos, pero sin duda, nunca deberían ser los únicos». (Peñalba, 2017, p.116)

De este modo, Taylor afirma que «los beneficios extrínsecos e intrínsecos de la música existen en una relación simbiótica: en verdad, un argumento realmente efectivo para la

educación musical no puede emplear uno sin recurrir al otro» (2008, p.37). Sea como fuere, queda demostrado que existen argumentos suficientes para que la Educación Musical forme parte del sistema educativo. Empero, en los últimos años parece existir un retroceso global de la Educación Musical (Aróstegui, 2016). Retroceso que también afecta al sistema educativo español.

Pasados unos años desde que en el 2013 se promulgara la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), es un buen momento para realizar un análisis sobre las decisiones que han tomado las diferentes comunidades autónomas (en adelante CC.AA.) en relación con la presencia de la Educación Musical en sus institutos de Educación Secundaria Obligatoria. Cabe recordar que desde la LOMCE (2013) la Educación Artística (Plástica y Música) en la educación primaria y la Música en la educación secundaria están catalogadas como «asignaturas específicas». En consecuencia, son las CC.AA. las que tienen la potestad de seleccionarlas entre las asignaturas que pertenecen a esa categoría.

Recientemente, se ha publicado un artículo de Óscar Casanova y Rosa María Serrano (2018) que realiza un exhaustivo análisis sobre el currículo de Educación Musical en España dentro de la Educación Primaria. En él se concluye que para la Educación Primaria:

«La realidad actual es que solo una de todas las Administraciones se ha acogido a esta optatividad, pero sería interesante conocer si las razones reales del resto son la creencia firme de que la Educación Musical contribuye a la formación curricular integral del alumnado». (p.13)

Continuando con el análisis comenzado por estos autores, en el presente artículo se aborda el estudio de la asignatura de Música en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) dentro del sistema educativo español. Si bien, aunque hasta la fecha no se ha planteado un estudio similar, sí que conviene destacar otras investigaciones relacionadas como la de De Sancha Navarro (2017) que aborda cuáles deberían ser los contenidos que conforman el currículo de 4º de la ESO desde el punto de vista de los discentes y los docentes.

2. Metodología

El objetivo de este trabajo es el de conocer y comparar cuál es el estado de la Educación Musical dentro de la ESO, con la intención de identificar un punto de partida que nos permita mejorarla. Actualmente, la investigación en educación musical se nutre de un amplio número de metodologías, como son: el estudio de casos, los estudios etnográficos, comparativos, de encuesta, de investigación acción, etc. (Odena, 2015). Si bien, en este estudio utilizaremos una metodología comparada aplicada a la Educación Musical, puesto que esta encaja perfectamente con nuestro propósito. En esta línea Esteve Faubel escribe que:

«En el caso musical donde la praxis es su constante vital, la comparatística debe aportar la forma para poder analizar el tipo de cambios estructurales que necesita. Es necesario, por ejemplo, investigar los cambios legislativos que de manera reiterada se producen en la educación española y cómo estos han supuesto un fuerte retroceso en materia de educación musical». (2019, p.53)

En concreto nuestra investigación estará centrada en una comparación entre currículos educativos. Según Adamson & Morris (2014) este tipo de comparaciones, aunque deben usarse con cautela, permiten transferencias útiles de buenas prácticas, la toma de decisiones informadas y profundizan en la comprensión de las interacciones entre la educación y sus contextos sociales, económicos y políticos.

Para realizar el presente estudio comparado únicamente utilizaremos fuentes primarias. Estas se corresponden con los diferentes currículos autonómicos que han ido configurando las distintas comunidades autónomas a partir del Real Decreto 1105/2014 por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. En total se han analizado un total de 18 legislaciones que se corresponden con las 17 CC. AA. más el documento que legisla el currículo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Todas estas legislaciones se encuentran referenciadas en el apartado 6.1.2. *Currículos autonómicos consultados*.

En primer lugar, se analizan cuáles son los diferentes elementos que organizan cada uno de los currículos. Aquí se muestran si se articulan por competencias, contenidos, objetivos, criterios de evaluación, estándares de aprendizaje... En segundo lugar, se establece una relación del tiempo dedicado en cada una de las comunidades autónomas a la asignatura de música en el currículo de educación secundaria. No obstante, también se podría dar el caso de que no se impartiera esta asignatura debido a que los gobiernos autonómicos hubieran acordado priorizar otro tipo de asignaturas. En último lugar, se analizan los aprendizajes musicales que se determinan en cada uno de los currículos autonómicos.

3. Legislación Estatal que articula la Educación Musical en España

A nivel estatal son dos las principales legislaciones que regulan la educación secundaria en España. Por un lado, encontramos la LOMCE (2013) que regula la educación española en general, y por otro, el Real Decreto 1105/2014 el cual establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. En primer lugar, la LOMCE determina que la Educación Secundaria Obligatoria en España se organiza en 2 ciclos. El primer ciclo comprende los cursos de 1º, 2º y 3º y el segundo ciclo, únicamente, el 4º y último curso de la educación obligatoria. Esta organización es necesario matizarla porque para cada uno de los ciclos se han establecido un grupo diferente de asignaturas.

Esta ley orgánica también establece 3 bloques de asignaturas, a saber: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. Las troncales serán obligatorias en todas las comunidades y deberán ocupar al menos el 50 % del total del horario lectivo fijado por cada administración educativa. Si bien la asignatura de Música pertenece al grupo de asignaturas específicas y podrá ser elegida a merced de las comunidades autónomas. Para este grupo de asignaturas específicas, las autonomías tendrán una horquilla de elección de entre 1 y 4 materias. En consecuencia, la LOMCE no solo deja la Música como una asignatura optativa, sino que además son muchas las opciones ofertadas que rivalizan con ella.

Siguiendo la cadena legislativa de concreción, el siguiente documento que encontramos es el Real Decreto 1105/2014. Este no aporta nada nuevo a nivel organizativo, pero sí que determina un currículo básico de Música para cada uno de los diferentes ciclos de

la ESO. No obstante, solo establece Criterios de evaluación y Estándares de aprendizaje evaluables para los bloques de: Interpretación y creación, Escucha, Contextos musicales y culturales y Música y tecnologías. De este modo, son las diferentes administraciones autonómicas las que deben determinar los contenidos.

4. Descripción e Interpretación de los datos

4.1. Elementos en los diferentes currículos

Tal y como se observa en el apartado anterior, la asignatura de Música dentro de la ESO a nivel estatal únicamente está definida por criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables. Es por ello, por lo que las diferentes autonomías, dentro de las competencias que tienen asignadas, deben completar su currículo educativo. A continuación, en la *Figura 1*, se muestra una yuxtaposición de los elementos educativos que conforman cada currículo en una de las comunidades autónomas.

Para la realización de esta *Figura 1* se han contemplado todos los elementos curriculares que aparecen en la legislación, tanto si disponen de un epígrafe específico como si se encuentran dentro del cuerpo del texto. Al no existir unos criterios comunes que determinen qué elementos deberían encontrarse en el currículo de Educación Musical, en la siguiente figura se puede observar una gran diversidad entre cada uno de los currículos analizados. Posteriormente, se exponen aquellos elementos que merecen ser destacados.



Figura 1. Yuxtaposición de los diferentes elementos educativos que conforman el currículo de Música en la ESO en cada comunidad autónoma. Fuente: elaboración propia a partir de las legislaciones de cada comunidad autónoma.

En primer lugar, se observa cómo solo los criterios de evaluación están presentes en todas las legislaciones autonómicas. Estos, puesto que el Real Decreto ya los determina,

aparte de estar incluidos en todos los currículos también deberían ser idénticos, o al menos similares, para todas las CC. AA. En la misma línea, también se deberían incluir en todos los currículos los estándares de aprendizaje evaluables. No obstante, de los 18 currículos analizados 5 comunidades han decidido no incorporarlos.

En referencia a los contenidos se observa cómo están presentes en todas las legislaciones autonómicas menos en la del País Vasco. En este territorio, aunque sí que se definen cuatro bloques y qué contenidos tienen cabida en cada uno, es el único que deja su concreción a la libertad de los docentes.

El siguiente elemento que está más presente en todos los currículos educativos es el de introducción/justificación. Todas las legislaciones lo incluyen salvo las de Cataluña y el País Vasco. Este apartado, generalmente, contextualiza la asignatura, muestra su pertinencia en el currículo de educación secundaria y explica cómo se presentan y organizan los diferentes elementos curriculares.

En cuarto lugar, encontramos el elemento curricular que hace referencia a la contribución al desarrollo de las competencias. Pese a que la LOMCE (2013) hace un gran hincapié en este aspecto, tal y como podemos observar en la *Figura 1*, casi la mitad de las comunidades autónomas no presenta ninguna relación entre qué contenidos o criterios de evaluación ayudan a desarrollar cada competencia. Entre las identificadas todas lo hacen de una forma gráfica salvo la comunidad de Cantabria, ya que además incorpora una justificación.

Otro elemento que también conforma la mitad de las legislaciones analizadas es el apartado referente a la metodología. Este recibe diferentes nombres: orientaciones metodológicas, metodología didáctica, estrategias didácticas, estrategias metodológicas u orientaciones de metodología didáctica. Si bien cada una de estas 5 denominaciones incorpora algunos matices, la diferencia entre ellas es poco significativa.

En sexto lugar, el siguiente componente por analizar son los objetivos. Si bien los objetivos fueron un elemento muy importante al que todos los currículos recurrían para diseñar sus modelos educativos, actualmente, con el desarrollo de las competencias se observa que tan solo 6 comunidades autónomas son las que han optado por su incorporación. No obstante, también es destacable que 7 de las legislaciones analizadas no incluyan ni el apartado de contribución al desarrollo de las competencias ni el de objetivos.

Por último, encontramos que solo las CC. AA. de Andalucía y la Comunidad Valenciana hacen referencia a la contribución de aspectos educativos transversales. En el caso de Andalucía se citan en la introducción a la Educación para la salud, la Educación para el consumo, la Educación para la igualdad de género, el Respeto a las diversas culturas y minorías étnicas, la Educación moral y cívica, y la Educación para la Paz. Junto a estas también se incorporan qué elementos de la música pueden ayudar a desarrollar las otras asignaturas del currículo. En el caso de la Comunidad Valenciana se ha creado un Bloque V de contenidos denominado *Elementos transversales a la materia*. Entre una larga lista de contenidos destacamos algunas para mostrar su gran diversidad: Respeto en el uso del lenguaje, Diálogo igualitario y escalado, y Rotación y recorte de imágenes.

Analizados los elementos que componen los diferentes currículos autonómicos podemos observar que las CC. AA de Andalucía, Aragón, Islas Baleares e Islas Canarias son las que realizan una mayor concreción curricular facilitando, pero restringiendo, a los docentes su tarea educativa. En el lado opuesto, los currículos de Cataluña y el País Vasco son los que ofrecen una mayor libertad docente.

4.2. Dedicación temporal a la Educación Musical en Secundaria

En el presente apartado se muestra cómo se organizan las asignaturas de Música dentro de la Educación Secundaria Obligatoria. Para ello, se tendrá en cuenta tanto los cursos en los que se imparte como el número mínimo y máximo de sesiones que se ofertan. En la Tabla 1 se muestra la yuxtaposición de la información recopilada. En color verde encontramos las sesiones de música obligatorias, en azul las optativas y en rosa las asignaturas optativas de libre configuración autonómica referentes a la música.

Tabla 1.
Número de sesiones de Música en la ESO para cada comunidad autónoma.

	Andalucía	Aragón	Asturias	Cantabria	Castilla L.	Castilla M.	Cataluña	C. Madrid	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	I. Baleares	I. Canarias	La Rioja	Murcia	Navarra	País Vasco ^e	Ceuta/Melilla
1º ESO	2	3	2	3	-	2	2	2 ^b	2	2	-	3	-	-	3 ^c	2/3 ^d	2	
2º ESO	2	-	2	3	3	2		2	2	2	2		2	3	2	-	1	4-8
3º ESO	2	3	-	2 ^f	3	2 ^g	2 ^e	2	2	-	2	2 ^e	2	2 ^h	2	2	1	
4º ESO	3	3	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	2	3	3	2/3 ^d	3	2

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación de cada comunidad autónoma. Notas: *a* Se muestra el Horario de referencia (el horario mínimo es de 3 h para el 1er ciclo y 2 h optativas para el 2º). *b* Taller de Música. *c* Creación y Expresión Musical. *d* Dependiendo del modelo lingüístico. *e* Intercambiable entre 2º o 3º (indivisible). *f* Taller de Creatividad Musical. *g* Música Activa y Movimiento. *h* Cultura Musical.

A partir del análisis de la Tabla 1, seguidamente se destacan algunos aspectos importantes. En relación con la obligatoriedad u optatividad de la Música, a simple vista se aprecia una gran diferencia de la presencia de la Educación Musical entre el 1º y el 2º ciclo de la ESO. Como se puede observar, en el 2º ciclo no existe ninguna comunidad autónoma que proponga la Educación Musical como una asignatura obligatoria. Si bien este hecho viene en gran parte condicionado por el Real Decreto 1105/2014.

En primer lugar, se analiza la obligatoriedad de la asignatura de música en la ESO. En referencia al 1er curso de la ESO encontramos que 11 de las 18 legislaciones analizadas contemplan que la Música sea obligatoria en este curso con una duración que se encuentra entre las dos y las tres sesiones semanales. Por otro lado, segundo es el curso en el que más CC. AA. determinan la Música como una asignatura obligatoria, en concreto 13+1 (si sumamos Cataluña). Esta asignatura tiene una presencia entre 1 y 3 sesiones. En referencia al 3er curso de la ESO, encontramos que solo 7+1 (con Cataluña) de las legislaciones analizadas contemplan esta asignatura con un número de sesiones que oscila también entre 1 y 3 por semana.

En segundo lugar, se aborda la optatividad de la asignatura de Música en el 1er Ciclo.

Excluyendo el caso de Ceuta y Melilla, en el resto de CC. AA. existen 10 (contando los 2 de Baleares) momentos en los que se puede elegir la música como materia optativa. Si bien, es necesario distinguir entre 2 tipos de asignaturas que hacen referencia a la música. Por un lado, tenemos aquellas que reciben el nombre Música y se conforman a partir del Real Decreto 1105/2014 y, por otro, encontramos un gran número de comunidades autónomas que han creado asignaturas de libre configuración para abordar contenidos y competencias musicales específicas. Si bien, cabe destacar que ninguna de estas comunidades ha determinado que estas asignaturas sean obligatorias.

En tercer lugar, se analiza la *Figura 2* en la cual se muestra una relación entre el horario mínimo y máximo de sesiones de Música que deben cursar los diversos estudiantes de cada CC. AA. incluyendo también las asignaturas de libre configuración autonómica referenciadas en el párrafo anterior:

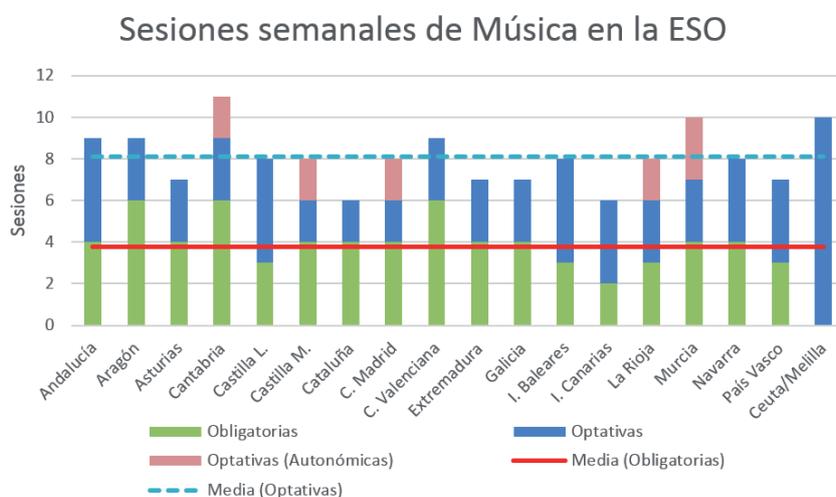


Figura 2. Sesiones de Música en la Educación Secundaria Obligatoria.

Tal y como se puede observar la media de sesiones de música que recibe un estudiante que curse la Educación Obligatoria en España es aproximadamente de 4 (3,78). Si consideramos que estas sesiones de acuerdo con la Orden de 29 de junio de 1994 (Ministerio de Educación y Ciencia, 1994) tienen un mínimo de 50 minutos, podemos afirmar que en España los Alumnos de la Educación Secundaria Obligatoria cursan de media un mínimo de 3 h y 9 min de Música.

De las 18 legislaciones analizadas se observa como la mitad mantienen un mínimo de 4 sesiones semanales repartidas entre los tres cursos que conforman el 1^{er} Ciclo de la ESO. La otra mitad se agrupa de la siguiente manera. Por un lado, las CC.AA. de Aragón, Comunidad Valenciana y Cantabria son las que más sesiones de música reciben sus alumnos dentro de la ESO con un total de 6 sesiones por semana repartidas entre los tres primeros cursos. Por otro lado, encontramos las CC. AA. de Castilla y León, las Islas Baleares, las Islas Canarias, La Rioja y el País Vasco que sus sesiones semanales obligatorias de música se encuentran por debajo de la media nacional. En concreto todas dedican 3 sesiones semanales a excepción de las Islas Canarias que solo dedica 2. Por último, se encuentran las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en la que no se imparte ninguna sesión de música de forma obligatoria.

Seguidamente, abordaremos cual es el máximo de sesiones que se pueden cursar en cada una de las comunidades autónomas incluyendo las asignaturas de música

obligatorias, optativas y optativas de libre configuración autonómica. Tal y como se puede apreciar en la *Figura 2* la media de sesiones de música que se pueden llegar a cursar en España como máximo es aproximadamente de 8 (8,11). En concreto se observa cómo son 6 las CC.AA. que ofertan entre 9 y 11 sesiones de Música, destacando Cantabria como la comunidad que más sesiones ofrece. Entre los territorios que menos ofertan la asignatura de Música encontramos los de Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Canarias y País Vasco, destacando entre ellos Cataluña y las Islas Canarias con un máximo semanal para toda la ESO de 6 sesiones.

4.3. Aprendizajes en la Educación Musical

En el presente apartado se destacan aquellos elementos curriculares significativos que conforman cada una de las legislaciones autonómicas en relación con el Real Decreto 1105/2014. Para ello, se ha tenido en cuenta tanto la asignatura de música como las asignaturas de libre configuración autonómica relacionadas con la música. En primer lugar, comenzamos con el análisis de la asignatura de música. No obstante, antes de comenzar es necesario recalcar que todas las legislaciones desglosan sus contenidos y criterios de evaluación por cursos a excepción de las CC. AA. de Andalucía, Navarra, Islas Baleares y Ceuta y Melilla que lo hacen por ciclos.

Generalmente, las legislaciones autonómicas cuando desarrollan la asignatura de música mantienen los mismos bloques de contenido que establece el Real Decreto. No obstante, existen algunas excepciones que conviene matizar. Entre estos casos encontramos la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña y el País Vasco. De todos estos territorios nombrados solo la Comunidad Valenciana amplía los bloques de contenido del Real Decreto añadiendo un quinto denominado *Elementos transversales a la materia*. El resto realiza una distribución totalmente diferente. Entre estas CC. AA., Castilla-La Mancha incorpora hasta 9 bloques de contenido en 4º de la ESO, Cataluña organiza su currículo por dimensiones de contenido ligados a la consecución de las competencias y, en último lugar, el País Vasco diseña cuatro bloques de contenido distintos a los del Real Decreto. Por lo que respecta al análisis de estos contenidos se han identificado que 11 de las 18 legislaciones analizadas incorporan contenidos propios de la cultura de su territorio. Aunque de estas 11, Andalucía, Asturias, Cantabria, C. Valenciana, Galicia, I. Baleares, I. Canarias y Navarra muestran más interés a estos tipos de contenidos que Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha. En el caso del País Vasco hay que destacar que también incorpora aprendizajes propios de su territorio, pero como no tiene desarrollados sus contenidos, los introduce en los criterios de evaluación. Empero, en ninguna de las comunidades autónomas la música es utilizada para reafirmar la particularidad cultural de cada territorio. Más bien, la presencia de estos contenidos en la legislación es prácticamente testimonial.

Seguidamente, se analizan los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables propuestos por las diferentes legislaciones autonómicas para la asignatura de música. En concreto todas menos la de Cataluña y el País Vasco se organizan a partir de los criterios de evaluación y estándares determinados por el currículo nacional. Además, también cabe destacar que ninguna de estas dos legislaciones incorpora estándares de aprendizaje evaluables como tampoco lo hacen Andalucía, Asturias, Cantabria y la Comunidad Valenciana. Si bien, hay que reseñar que en el caso de Asturias se agregan junto a los criterios de evaluación unos elementos que, no teniendo nombre, se podría catalogar como indicadores de logro.

En último lugar, se examinan las 5 asignaturas de libre configuración autonómica relacionadas con la música que proponen las CC. AA de Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, La Rioja y Murcia. Estas se denominan, respectivamente, Taller de Creatividad Musical, Música Activa y Movimiento, Taller de música, Cultura Musical, y Creación y Expresión Musical. De todas ellas, las tres primeras abordan el conocimiento de la música desde un punto de vista práctico a través de la expresión vocal, instrumental, y el movimiento y la danza. Por lo que respecta a la asignatura de Cultura Musical cabe destacar que tiene una composición muy similar a la que establece el Real Decreto para la Música, incluso comparte los mismos bloques de contenido. Finalmente, encontramos la asignatura de Creación y Expresión Musical la cual es muy interesante porque prepara a los estudiantes para el uso crítico, disfrute, tratamiento, edición y producción de la música en un mundo tecnológico globalizado.

5. Discusiones y Conclusión

La Música en la Educación Secundaria Obligatoria en España, pese a que con el último cambio legislativo se convirtiera en una asignatura optativa a merced de las CC. AA., actualmente, de media se cursa obligatoriamente casi cuatro sesiones por semana a lo largo de los 4 cursos de la ESO. Es decir, casi una sesión por curso, aunque cabe destacar que todas estas sesiones obligatorias se sitúan en el 1^{er} ciclo. En concreto la media mínima de horas que recibe un estudiante es de 3h 9 min suponiendo que las sesiones tienen un mínimo de 50 min. Estas cifras cabrían compararse con estudios similares en otros países para poder establecer si son lo suficiente buenas, no obstante, parece que no son tan nefastas como se podría esperar, puesto que el año 2016 un estudio de Belletich, Wilhelmi y Angel-Alvarado (2016) afirmaba que:

«Se observa que los efectos de la LOMCE no han sido tan catastróficos para la Educación Musical, no obstante, es sumamente dañino que en algunas comunidades se haya perdido el carácter obligatorio, porque existe el riesgo que dicha situación se replique gradualmente en otras CC. AA. en los próximos años. En el escenario socioeconómico actual, la amenaza es permanente». (p.168)

De momento podemos decir que, por suerte, la asignatura de música continúa manteniendo su estatus, aunque sí que es cierto que existe una gran desigualdad entre las comunidades que más sesiones dedican y las que menos. Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se dedica el doble de sesiones obligatorias de música que en el País Vasco y el triple que en las Islas Canarias. Por no hablar de Ceuta y Melilla en el que la música no es obligatoria para ningún curso de la ESO. Este hecho se trata de una desigualdad demasiado grande entre comunidades autónomas. A esta desigualdad horaria también es necesario sumarle una desigualdad en los aprendizajes. Por regla general, todas las CC. AA. mantienen los criterios de evaluación propuestos por el currículo nacional. Si bien, como se ha comentado en el apartado anterior, existen 2 territorios los cuáles no mantienen relación con el Real Decreto: Cataluña y el País Vasco.

Es muy respetable que dentro de un sistema autonómico como el caso de España puedan existir diferencias entre las distintas regiones. Si bien, independientemente de este hecho, es inconcebible que muchos estudiantes abandonen las escuelas públicas con poca comprensión de las tradiciones musicales y del papel que juega la música en la

constitución social de las comunidades, cuando en las culturas juveniles contemporáneas la música está disponible de forma ubicua (Aróstegui, 2016). Además, no debemos olvidarnos de que una educación socialmente justa no puede menoscabar los derechos de los ciudadanos a desarrollar una personalidad humana plena, ya sea a aprender a aprender, a ser emprendedores, a ser cívicamente competentes o a ser conscientes de su cultura y arte (Rusinek y Aróstegui, 2015). En este sentido, gran parte de este problema se deriva de la poca concreción curricular que presenta el Real Decreto 1105/2014 para las asignaturas específicas, cosa que no ocurre, por ejemplo, con las asignaturas troncales como la lengua o las matemáticas. Asimismo, podríamos aprender mucho de Suiza, ya que, para resolver estas desigualdades entre sus territorios y no penalizar el nivel socioeconómico de las familias, el 23 de septiembre de 2012 consiguió, aun tratándose de una república federal, elevar la Educación Musical a derecho constitucional en el artículo 67a (Confederazione Svizzera, 1999).

6. Referencias

- Adamson, B., & Morris, P. (2014). Comparing curricula. In M. Bray, B. Adamson and M. Mason (Eds.), *Comparative education research. Approaches and Methods* (pp. 309-332). Springer. doi: 10.1007/978-3-319-05594-7
- Aróstegui, J. L. (2016). Exploring the global decline of music education. *Arts education policy review*, 117(2), 96-103. doi: 10.1080/10632913.2015.1007406
- Belletich, O., Wilhelmi, M. R. y Angel-Alvarado, R. (2016). La educación musical en la formación básica en España. El problema de la dispersión curricular. *Perspectiva educacional*, 55(2), 158-170. doi: 10.4151/07189729-Vol.55-Iss.2-Art.454
- Carrillo Aguilera, C., Viladot Vallverdú, L., Pérez-Moreno, J. (2017). Impacto en la educación musical: una revisión de la literatura científica. *Revista Electrónica Complutense de Investigación en Educación Musical*, 14, 61-74. doi: 10.5209/RECIEM.54828
- Casanova, O. y Serrano, R. M. (2018). La Educación Musical en el actual currículo español. ¿Qué formación recibe el alumnado en la enseñanza Primaria? *Revista Electrónica Complutense de Investigación en Educación Musical*, 15, 3-17. doi: 10.5209/RECIEM.54844
- Chao Fernández, R., Mato Vázquez, M. D. y López Pena, V. (2015). Beneficios de la música en conductas disruptivas en la adolescencia. *Actualidades Investigativas en Educación*, 15(3), 104-127. doi: 10.15517/aie.v15i3.20902
- Confederazione Svizzera (1999). Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Stato 1º gennaio 2020). Recuperado de <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html#fn-#ani1-1>
- De Sancha Navarro, J. M. (2017). Música en Secundaria: interés por los contenidos, según el alumnado y el profesorado de 4º de ESO. *Revista Española de Pedagogía*, 75(268), 433-450. doi: 10.22550/REP75-3-2017-05

- Degrave, P. (2019). Music in the Foreign Language Classroom: How and Why? *Journal of Language Teaching and Research*, 10(3), 412-420. doi: 10.17507/jltr.1003.02
- Esteve Faubel, J. M. (2019). Comparative Music Education. *Revista Española de Educación Comparada*, (34), 41-61. doi: 10.5944/reec.34.2019.24243
- Hallam, S. (2010). The power of music: Its impact on the intellectual, social and personal development of children and young people. *International Journal of Music Education*, 28(3), 269-289. doi: 10.1177/0255761410370658
- Hamilton, T. J., Doai, J., Milne, A., Saisanas, V., Calilhanna, A., Hilton, C., Goldwater, M., & Cohn, R. (2018). Teaching mathematics with music: A pilot study. *Proceedings of 2018 IEEE International Conference on Teaching, Assessment, and Learning for Engineering (TALE)* (pp. 927-931). Wollongong, NSW, Australia: IEEE. doi: 10.1109/tale.2018.8615262
- Nussbaum, M. C. (2016). *Not for profit: why democracy needs the humanities-Updated edition* (Vol. 21). Princeton University Press.
- Odena, O. (2015). La investigación en educación musical dentro de las ciencias sociales. Reflexiones desde el Reino Unido. *Revista Electrónica Complutense de Investigación en Educación Musical*, 12(1), 1-10. doi: 10.5209/rev_RECIEM.2015.v12.49141
- Rusinek, G. & Aróstegui, J. L. (2015). Educational Policy Reforms and the Politics of Music Teacher Education. In C. Benedict, P. Schmidt, G. Spruce & P. Woodford (Eds.), *The Oxford Handbook of Social Justice in Music Education* (pp. 78-90). New York: Oxford University Press.
- Taylor, C. (2008). "Both Sides, Now»: Balancing the Extrinsic and Intrinsic Benefits of Music in Music Advocacy. *The Canadian Music Educator*, 49(3), 36-38.
- Varkøy, Ø. (2015). The Intrinsic Value of Musical Experience. A Rethinking: Why and How? In F. Pio and Ø. Varkøy (Eds.) *Philosophy of music education challenged: Heideggerian inspirations* (vol. 15, pp. 45-60). Springer, Dordrecht. doi: 10.1007/978-94-017-9319-3_3

6.1. Legislación educativa

6.1.1. Legislación educativa nacional

- LOGSE, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. Boletín Oficial del Estado (BOE), de 4 de octubre de 1990, núm. 238, pp. 28927 a 28942.
- LOMCE, Ley Orgánica 8/2013, 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Boletín Oficial del Estado (BOE), de 10 de diciembre de 2013, núm. 295, pp. 97858-97921.

Ministerio de Educación y Ciencia (1994). *Orden de 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los institutos de Educación Secundaria*. Boletín oficial del Estado (BOE), de 5 de julio de 1994, núm. 159, pp. 21482 a 21492.

Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. Boletín oficial del Estado (BOE), de 3 de enero de 2015, núm. 3, pp. 169-546.

6.1.2. Currículos autonómicos consultados

Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (2015). *Decreto n.º 220/2015, de 2 de septiembre de 2015, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), de 3 de septiembre de 2015, núm. 203, pp. 30729-31593.

Eusko Jaularitza (2015). *DECRETO 236/2015, de 22 de diciembre, por el que se establece el currículo de Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Boletín Oficial del País Vasco (BOPV), de 15 de enero de 2016, núm. 9, pp. 1-279.

Generalitat de Catalunya (2015). *DECRETO 187/2015, de 25 de agosto, de ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), de 28 de agosto de 2015, núm. 6945, pp. 1-314.

Generalitat Valenciana (2015). *DECRETO 87/2015, de 5 de junio, del Consell, por el que establece el currículo y desarrolla la ordenación general de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato en la Comunitat Valenciana*. Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (DOCV), de 10 de junio de 2015, núm. 7544, pp. 17437-18582.

Gobierno de Aragón (2016). *ORDEN ECD/489/2016, de 26 de mayo, por la que se aprueba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Boletín Oficial de Aragón (BOA), de 2 de junio de 2016, núm. 105, pp. 12640-13458.

Gobierno de Canarias (2015). *DECRETO 315/2015, de 28 de agosto, por el que se establece la ordenación de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Canarias*. Boletín Oficial de Canarias (BOC), de 31 de agosto de 2015, núm. 169, pp. 25289-25335.

Gobierno de Canarias (2016). *DECRETO 83/2016, de 4 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Canarias*. Boletín Oficial de Canarias (BOC), de 15 de julio de 2016, núm. 136, pp. 17046-19333.

Gobierno de Cantabria (2015). *Decreto 38/2015, de 22 de mayo, que establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Cantabria*. Boletín Oficial de Cantabria (BOC), de 5 de junio de 2015, núm. 39, pp. 2711-37843.

- Gobierno de Cantabria (2015). *Orden ECD/96/2015, de 10 de agosto, por la que se dictan instrucciones para la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Cantabria*. Boletín Oficial de Cantabria (BOC), de 18 de agosto de 2015, núm. 158, pp. 22696-22784.
- Gobierno de la Comunidad de Madrid (2015). *DECRETO 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria*. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), de 20 de mayo de 2015, núm. 118, pp. 10-309.
- Gobierno de La Rioja (2015). *Decreto 19/2015, de 12 de junio, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización así como la evaluación, promoción y titulación del alumnado de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Boletín Oficial de La Rioja (BOR), de 19 de junio de 2015, núm. 79, pp. 12368-12730.
- Gobierno del Principado de Asturias (2015). *Decreto 43/2015, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias*. Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA), de 30 de junio de 2015, núm. 150, pp. 1-521.
- Govern de les Illes Balears (2015). *Decreto 34/2015, de 15 de mayo, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en las Islas Baleares*. Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB), de 16 de mayo de 2015, núm.73, sec. I, pp. 25265-25559.
- Junta de Andalucía (2016). *Decreto 111/2016, de 14 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), de 28 de junio de 2016, núm. 122, pp. 27-45.
- Junta de Andalucía (2016). *Orden de 14 de julio de 2016, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regulan determinados aspectos de la atención a la diversidad y se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), de 28 de julio 2016, núm. 144, pp. 108-396.
- Junta de Castilla y León (2015). *ORDEN EDU/362/2015, de 4 de mayo, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo de la educación secundaria obligatoria en la Comunidad de Castilla y León*. Boletín Oficial de Castilla y León (BOCYL), de 8 de mayo, núm. 86, pp. 32051-32480.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2015). *Decreto 40/2015, de 15/06/2015, por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*. Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM), de 22 de junio de 2015, núm. 120, pp. 18872-20324.

- Junta de Extremadura (2016). *DECRETO 98/2016, de 5 de julio, por el que se establecen la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato para la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Diario Oficial de Extremadura (DOE), de 6 de julio de 2016, núm. 129, pp. 17347-18550.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015). *Corrección de errores de la Orden ECD/1361/2015, de 3 de julio, por la que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y se regula su implantación, así como la evaluación continua y determinados aspectos organizativos de las etapas*. Boletín Oficial del Estado (BOE), de 21 de julio de 2015, núm. 173, sec. I, pp. 60369-61544.
- Nafarroako Gobernua (2015). *DECRETO FORAL 24/2015, de 22 de abril, por el que se establece el currículo de las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Foral de Navarra*. Boletín Oficial de Navarra (BON), de 2 de julio de 2015, núm. 127, pp. 1-149.
- Xunta de Galicia (2015). *DECRETO 86/2015, de 25 de junio, por el que se establece el currículo de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato en la Comunidad Autónoma de Galicia*. Diario Oficial de Galicia (DOG), de 29 de junio de 2015, núm. 120, pp. 25434-27073.

DOCUMENTOS

Documents

1



National Education Policy 2020. Construyendo un nuevo sistema educativo en la India

*National Education Policy 2020. Building
a new Educational System in India*

**Encarnación Sánchez Lissen*;
Alicia Sianes Bautista****

DOI: 10.5944/reec.37.2021.29048

Recibido: **07 de diciembre de 2020**
Aceptado: **09 de diciembre de 2020**

*ENCARNACIÓN SÁNCHEZ LISSEN: Profesora Titular de la Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Sevilla. Dpto. Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social **Datos de contacto:** E-mail: eslissen@us.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0625-7996>

ALICIA SIANES BAUTISTA: Profesora de la Universidad de Jaén y Profesora-Tutora de la UNED. **Datos de contacto: E-mail: asianes@ujaen.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2285-6937>

Resumen

La India se enfrenta en los próximos años a grandes desafíos, algunos de ellos de orden económico, otros de carácter social y también tecnológicos. A pesar de ser una economía emergente que, en los últimos veinte años, ha disminuido considerablemente su pobreza extrema y ha apostado por los objetivos de desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2020) aún quedan grandes tareas que realizar relacionadas sobre todo con la pobreza, con las desigualdades, con el empleo y también con los resultados educativos que alcanzan los estudiantes de este país. En este escenario de contingencias la educación tiene un papel fundamental y decisivo y, para ello, la *National Education Policy 2020*, se ha convertido en el marco de la reforma educativa que ayudará a construir un nuevo sistema educativo en la India, además de fortalecer aquellos indicadores económicos y sociales que aún necesitan mejorar. Esta nueva política educativa comprende cambios drásticos e integrales donde todas las etapas y áreas educativas, además de la estructura del currículo, se verán afectadas. En torno a ello las claves de esta reforma se pueden resumir en: potenciar la equidad, desarrollar un modelo de aprendizaje holístico, mejorar el acceso de los estudiantes a los diversos niveles educativos, alcanzar una institución de enseñanza superior multidisciplinar, fortalecer un modelo de inclusión escolar y educativa, o mejorar la formación del profesorado, así como la formación profesional. En conclusión, las pretensiones se centran en una reforma radical en armonía con lo local y lo global, la tradición y las nuevas perspectivas.

Palabras clave: Enseñanza multidisciplinar; Equidad; Inclusión; India; Formación del profesorado.

Abstract

India is about to face great challenges in the upcoming years, some of them are going to have an economic, social or even technological nature. In spite of being an emerging economy that during the last twenty years has considerably reduced its extreme poverty and has bet for the Sustainable Development Goals (World Bank, 2020), in India there are still huge duties to care about. These are specially related to poverty, inequalities, employment and also with the education results that the students of this country achieve. In this scenario of contingencies Education has a fundamental and decisive role. Therefore, the National Education Policy 2020 has been turned into the framework of this reform that may help build a new educational system in this country, besides strengthening those economic and social indicators that still need to be improved. This new educational policy comprehends drastic and integral changes where all the educational levels and areas, despite the curriculum structure itself, are going to be affected. In relation to that, the keys of this reform can be summarized in: promoting equity, developing a model of holistic learning, improving the access of students to several educational levels, achieving a multidisciplinary higher education institution, strengthening a model of educational and scholar inclusion, or improving both teacher and vocational training. In conclusion, the pretensions are focused on a radical reform keeping the balance between local and global, tradition and new perspectives.

Keywords: Multidisciplinary teaching; Equity; Inclusion; India; Teacher training.

1. Cuestiones introductorias

Hasta la fecha, el sistema educativo de la India ha contado con escasas reformas educativas, concretamente tres. La primera de ellas tuvo lugar en 1968, siendo primera ministra Indira Gandhi, la segunda apenas dos décadas más tarde, en 1986, con Rajiv Gandhi en el gobierno y, si bien se realizaron ligeras modificaciones de esta última en 1992 y se estableció por ley en 2009 el derecho a una educación gratuita y obligatoria mediante el *Right of Children to Free and Compulsory Education Act*, la tercera reforma educativa se ha consolidado en el año 2020, bajo el título *National Education Policy 2020* (en adelante NEP) (Chopra, 2020; Government of India, 2020) y cuya implementación comenzará en torno a junio de 2021, de manera escalonada.

Como vemos, en este país, la consideración de una educación gratuita y obligatoria (desde los 6 hasta los 14 años) es relativamente reciente, aunque previamente ya había quedado recogida en el artículo 21A de la *Ley Constitucional de 2002* (86^o enmienda)¹, abriendo paso de esta manera a la universalidad de la educación. Ambos requisitos son, en cierto modo, la antesala de esta nueva reforma que nos disponemos a analizar y en la que se proyectan cambios sustanciales en todos los niveles educativos, desde la educación infantil, el ámbito de primaria, secundaria, formación profesional, hasta la enseñanza superior.

Narendra Modi, que comenzó su segundo mandato como primer ministro del país hace algo menos de dos años, lo ha iniciado con notables desafíos en el ámbito económico, con mejoras de orden social y también en materia educativa. Precisamente en estos momentos de pandemia, la educación, un asunto social por excelencia, no es ajena a estas circunstancias y la India ha emprendido una nueva política educativa nacional con medidas estructurales que ayudan a consolidar un futuro más optimista.

Desde este artículo presentamos una de las reformas educativas más significativas en el continente asiático que, probablemente, marquen un antes y un después en la educación del siglo XXI en contextos no occidentales. Coincidiendo con voces representadas en la prensa internacional, NEP 2020, es la primera gran apuesta educativa en la India de este siglo y en un país que, según las estimaciones, contará en la próxima década con la mayor población joven (Government of India, 2020) que aspira a convertirse en la pieza angular de una nueva era educativa (India Today, 2020).

El proyecto de esta nueva política nacional educativa lo ha encabezado el rector de la Universidad Central de Rajasthan y de la Universidad NIIT, Krishnaswamy Kasturirangan, que fue además presidente de la *Indian Space Research Organisation* (ISRO) y que dirigió el programa espacial indio. Él, junto a otro grupo de expertos, han elaborado el NEP 2020, que incluye recomendaciones relacionadas con los diversos ámbitos y etapas educativas y con una apuesta global por una sociedad sostenible que ponga las bases de un modelo de calidad y de progreso. Entre sus múltiples pretensiones, a las cuales nos iremos refiriendo a lo largo del documento, la idea de integración y de flexibilidad van a marcar buena parte de su objetivo (Seethalakshmi, 2020), al mismo tiempo que plantea iniciativas educativas fundamentales para dar respuesta, desde el propio sistema educativo indio, a

¹ Artículo 21A. *The State shall provide free and compulsory education to all children of the age of six to fourteen years in such manner as the State may, by law, determine.* (The Constitution of India). Consultado en: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text>

las necesidades emergentes, facilitando la adaptación a los cambios que se producen de manera vertiginosa y casi irreversible, en las sociedades de hoy.

Ante la envergadura de esta propuesta nacional, esta *Sección de Documentos* pone el énfasis en analizar las novedades del texto y los elementos más representativos de una política educativa que pretende cambiar el sistema educativo indio en sus diversas áreas, en su estructura, además de mejorar otros indicadores que ayuden a incrementar su excelencia. Asimismo, se proyecta ajustar el modelo de acceso y de formación, de manera que tenga en cuenta las necesidades, exigencias y demandas que actualmente obstaculizan su desarrollo.

Tal como iremos comprobando, en el espíritu de este documento están muy presente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que tienen la mirada puesta en 2030 y, con ellos, la intención de alcanzar un modelo educativo que sepa atender las desigualdades y sepa mitigarlas. Los 17 objetivos tienen cada uno su propio cometido, aunque en realidad todos están interrelacionados para alcanzar los retos propuestos. De ellos, el cuarto objetivo denominado *educación de calidad* es una pieza esencial para mejorar los estándares mínimos de competencias y disminuir las cifras de abandono escolar y desigualdad que existen en este país (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [ONU DAES] 2019, Southern Voice, 2020). En esencia, tal como señalan Kumar, Prakash, Singh (2020) se crea una armonía perfecta entre los cinco pilares fundamentales que definen esta nueva política, que son: *acceso, equidad, asequibilidad, rendición de cuentas y calidad*, con los principios de la agenda de 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible.

Tras estas primeras cuestiones introductorias se describen, a continuación, los detalles del documento atendiendo primeramente a su estructura. Éste se distribuye en cuatro partes o títulos subdivididos en 27 apartados que revelan la reforma integral de todo el sistema escolar. La Parte I, *School Education*, alberga los ocho primeros epígrafes de la reforma en la que se plasman todos los cambios directamente relacionados con la educación escolar de nivel más elemental o primario. *Higher Education* es el título de la Parte II de la reforma, la más extensa, compuesta por un total de diez subapartados a partir de los cuales se aborda toda la información relativa a la Educación Superior, principalmente en relación con cuestiones académicas, laborales e investigadoras. La Parte III, *Other key areas of focus*, reúne en sus cinco epígrafes aquellos aspectos de relevancia para la mejora y el óptimo funcionamiento del nuevo sistema educativo y que no se han incluido en ninguno de los dos títulos precedentes, como el aprendizaje a lo largo de la vida, la formación profesional y otras disciplinas transversales. Por último y, no por ello menos importante, se presenta la Parte IV, *Making it happen*, en la que se manifiestan cuestiones clave a tener en cuenta para poder convertir las ideas en realidades educativas en el contexto de la India.

Todo el documento y en general toda su política educativa va a estar marcada por las costumbres, tradiciones, cultura e historia de este país. Sus raíces forman parte de esta nueva gestión educativa y de la formación que se desea impartir en los centros escolares y universitarios. De hecho, en la propia introducción del NEP 2020 se pone de manifiesto que el objetivo de la educación en la antigua India no se limitaba a la adquisición de conocimiento como preparación para la vida en el mundo o la vida más allá de la escolarización, sino que más bien se enfocaba hacia la realización completa y la liberación del ser (Government of India, 2020). Caminar hacia una sociedad más equitativa que tenga en cuenta los valores de un modelo sostenible (Aithal y Aithal, 2020) será uno de sus grandes retos.

2. Cambios estructurales y metodológicos en la Educación Escolar, Educación Superior y Formación Profesional

La nueva política educativa de la India redactada en NEP 2020 incluye notables aportaciones que atañen no solo a la revalorización de los fundamentos, principios y naturaleza del sistema educativo, sino también a su propia estructura a nivel de educación escolar (3-18 años) y educación superior (a partir de 18 años).

2.1. Educación Escolar

Con anterioridad a la reforma que nos ocupa, la Educación Escolar en India se estructuraba en dos bloques (10+2): el primero de ellos era el más amplio, compuesto por un total de diez cursos que se iniciaba a los 6 años y finalizaba a los 16 años tras cursar el décimo curso; el segundo, considerablemente más reducido, únicamente comprendía dos cursos, desde los 16 hasta los 18 años. Con la entrada en vigor de NEP 2020 se pretende ampliar el rango de edad, incluyendo la Educación Infantil en esta primera etapa formativa, permitiendo el acceso del alumnado a la escuela a partir de los 3 años. Además de esta novedad, la Educación Primaria evoluciona de una estructura descompensada en sus bloques 10+2 a una más equilibrada, en la que los cursos se agrupan en bloques más reducidos siguiendo una estructura de 5+3+3+4.

- La primera etapa denominada *Foundational Stage*, a la que asistirá el alumnado con edades comprendidas entre los 3-8 años, se compone de dos partes claramente diferenciadas: *Anganwadi/pre-school*, que tiene una duración de tres cursos y está destinada al alumnado de Educación Infantil entre 3-6 años; y *Primary School*, que engloba los dos primeros cursos de la Educación Primaria y a la que asistirá alumnado de entre 6 y 8 años. A nivel organizativo y metodológico se caracteriza por ser la etapa más flexible, multinivel y con procesos de enseñanza-aprendizaje basados en el juego y la realización de actividades.
- *Preparatory Stage* sería el segundo bloque que, conformado por estudiantes de entre 8 y 11 años, también tiene una duración de tres cursos académicos, abarcando del tercero al quinto. Durante los primeros años se sigue una metodología similar a la del *Foundational Stage*, en la que predomina el aprendizaje por descubrimiento y/o basado en el juego, y además se comienzan a incorporar nuevos contenidos curriculares tales como la lectura, escritura, lenguaje oral, educación física, arte, idiomas, ciencias y matemáticas, en otras palabras, materias que permitan crear una base cognitiva e instrumental sólida que formalizan el carácter del proceso educativo, pero conservando la interactividad en el entorno aula.
- El tercer bloque denominado *Middle Stage*, comprende desde sexto a octavo curso y el alumnado se caracteriza por tener entre 11 y 14 años. Metodológicamente comparte los principios esenciales del *Preparatory Stage* aportando la novedad de contar con profesorado especialista de cada asignatura, lo cual permitirá debatir y profundizar en el aprendizaje de conceptos

más abstractos y específicos de cada asignatura (ciencias, matemáticas, arte, ciencias sociales y humanidades) además de potenciar y promover en mayor medida el aprendizaje experimental.

- Finalmente, al igual que el *Foundational Stage*, el *Secondary Stage* también se subdivide en dos partes: en la primera tienen cabida estudiantes de 15 y 16 años que cursan el noveno y el décimo curso; mientras que la segunda parte comprende los cuatro últimos cursos de esta etapa, a los que se prevé que asistan estudiantes entre 14 y 18 años. La división curricular por materias que se realiza en el *Middle Stage* se mantiene también en este, aportando como novedad metodológica una mayor profundización no solo en los contenidos, sino también en otros aspectos clave como pueden ser el fomento del pensamiento crítico, aspiraciones vitales, flexibilidad y elección de asignaturas por parte del alumnado.

2.2. Educación Superior

A lo largo de las once secciones que integran la segunda parte del documento con el título: *Higher Education*, se desarrolla toda una filosofía de la multidisciplinariedad que pretende poner en valor qué y cuáles son las aportaciones que otorga a la sociedad una formación de calidad y diversa en el ámbito universitario y de la enseñanza superior. Su progreso contribuirá favorablemente a mejorar la economía del país y así lo expresan, a lo largo del documento, al ver en ella una etapa fundamental para la creación de conocimientos y para avanzar desde la innovación. Para este reto hay varias claves que podemos resumir en los siguientes indicadores:

- Lograr un mayor acceso para toda la población, caminando hacia unos índices de equidad, inclusión y excelencia más altos y realistas.
- Conseguir universidades multidisciplinarias para 2030.
- Incentivar a los centros con mejores indicadores de calidad.
- Alcanzar una mayor autonomía docente e institucional.
- Promover la innovación entre el profesorado y entre los centros de enseñanza y su metodología.
- Incrementar la movilidad de estudiantes entrantes y salientes de las universidades del país.
- Valorar y compensar académicamente a las universidades indias que se sitúen entre las 100 primeras universidades del mundo. En estos casos se otorgarán determinadas dispensas en materia legislativa, de contenidos, en normas reglamentarias y también de gobernanza.

Como ocurre en la mayor parte del documento, primero se describe la importancia de esta etapa y a continuación se mencionan las propuestas para un cambio de política educativa. En este sentido se pone un énfasis especial en diversas iniciativas centradas, por ejemplo, en:

- Las modalidades de centros de enseñanza superior. Aunque existen diversos modelos se propone ir caminando hacia una universidad multidisciplinar a medio plazo, sin embargo, siguen conviviendo las universidades centradas en la enseñanza: *Teaching-intensive Universities*, otras centradas en la investigación: *Research-intensive Universities* y las *Autonomous degree-granting College (AC)* que son centros especialmente dedicados a las enseñanzas de Grado. A pesar de sus especificidades, no existe una sistematización rígida ni excluyente entre ellas y, además, la autonomía universitaria tiene un valor importante. Para alcanzar la calidad educativa, metodológica e institucional, cada uno de estos centros debe obtener la acreditación necesaria.
- Que lo holístico y multidisciplinar marque el modelo educativo universitario. En el año 2030 todas las universidades se habrán convertido en instituciones multidisciplinarias a la vez que deberán ir aumentando gradualmente, hasta 2040, el número de estudiantes matriculados. Igualmente se aspira a unificar las diversas denominaciones que tienen las instituciones de enseñanza superior en favor del concepto de universidad.
- Los estudiantes tienen la libertad de elegir la disciplina y también el centro o la universidad de estudio. Con este objetivo se pretende mejorar el acceso a la enseñanza, también una mayor calidad y equidad. En ese ejercicio de la libertad de elección, el estudiante puede estudiar diversas materias de ámbitos distintos pero que llegan a consolidar esa formación diversa, multidisciplinar, en aras de una educación integral. Se constituye lo que han llamado: *Academic Bank of Credit (ABC)* o el *National Academic Credit Bank (NAC-BANK)* y, con ello, la posibilidad de cursar estudios pertenecientes a diversas áreas y en diversas especialidades y en reconocidos centros universitarios *Higher Education Institutions (HEIs)*. En esta elección prima lo personal, lo vocacional, el interés profesional y también lo intelectual. De esta manera se irán almacenando créditos académicos que, posteriormente, permitirán el canje de créditos a cambio de certificados o títulos concretos. Esta entidad digital, vinculada al Ministerio, lleva en su esencia el sentido de un banco comercial en el que los estudiantes son clientes y titulares de cuentas y en la misma línea pueden hacer uso de sus servicios, por ejemplo: abriendo cuentas, acumulando créditos, realizando transferencias, canjeando, validando cuentas, etc., de orden académico y formativo.
- Diversidad y flexibilidad para cursar los estudios de Grado y Máster. El Grado se podrá cursar en 3 o 4 años y se contemplan diversas opciones. Por ejemplo, si completan un año de estudio en una disciplina, obtendrán un certificado, si cursan dos años recibirán un diploma, si son tres años tendrán un título de Grado y, finalmente, si son cuatro obtendrán un Grado multidisciplinar. Igualmente se ofrecen diversos programas de Máster en función de los cursos de Grado realizados y de la especialidad.
- *Institutional Development Plan (IDP)* detallará de cada institución de enseñanza superior, los aspectos más relevantes tanto de la parte académica como la relacionada con el salario de los docentes y de actividades formativas, innovaciones, investigaciones, etc. En la instrucción de los docentes se debe caminar hacia la excelencia combinando la formación de conocimientos con valores, actitudes, idiomas, ética y tradiciones de la India.

- Para mejorar la calidad de las instituciones de enseñanza superior se crean y se actualizan diversos órganos independientes que contribuirán al control y seguimiento de los procesos y del producto obtenido en cada caso. La institución marco es la *Higher Education Commission of India* (HECI) que desarrollará una divulgación pública transparente y se apoyará especialmente en la tecnología para garantizar una mayor eficiencia y transparencia en el desarrollo de las tareas. Además, el primer gran pilar es el *National Higher Education Regulatory Council* (NHERC) que regulará la actividad docente, así como su formación y asuntos de la gobernanza. Por otra parte, se crea el *National Accreditation Council* (NAC), un meta-organismo de acreditación que será esencial para crecer en calidad institucional. El *Higher Education Grants Council* (HEGC), centrado en la financiación de la educación superior, contribuirá a una mayor igualdad entre todos. Para el establecimiento de normas académicas se propone el *General Education Council* (GEC) y en materia de competencias, el *National Skills Qualifications Framework* (NSQF), facilitará la integración de la formación profesional en la enseñanza superior.
- *National Research Foundation* (NRF). El apoyo a la investigación se quiere abrir paso con una mayor capacidad económica y de recursos humanos. Por ello se apuesta por incrementar el porcentaje del PIB dedicado a la investigación en la India, además de otros indicadores sociales, económicos y también educativos que afectan directa e indirectamente al desarrollo económico del país. El NRF financiará y apoyará la investigación por concurso, con evaluaciones objetivas e independencia del gobierno. La investigación estará abierta a todas las disciplinas.

2.3. Formación profesional y formación práctica

En un país como la India de gran riqueza pero, a su vez, con grandes dificultades para optimar el desarrollo laboral de su población, la formación profesional viene a plantear un nuevo escenario con el que contribuir a un mayor crecimiento. Con esta reforma se pretende cambiar la imagen social valorando sus oportunidades en relación con la economía del país y dotándola de mayor calidad. En este proceso y de manera gradual, la formación profesional se irá integrando en los centros de educación superior y será el *National Committee for the Integration of Vocational Education* (NCIVE) el encargado de regular las competencias y el funcionamiento de las entidades dedicadas a dicha formación profesional.

El éxito de esta formación radica, entre otras cosas, en su conexión con los diversos sectores económicos de la sociedad y con estudios universitarios. Para ello es vital que exista una relación estrecha entre la industria y los profesionales de todas las instituciones de enseñanza superior.

De manera muy resumida podríamos señalar que, en el ámbito de la formación profesional subyace una filosofía centrada en tres ejes principales, que son: formar en la ética profesional, en la disciplina y en la práctica. Junto a este objetivo se contempla la necesidad de impulsar la innovación y la investigación en todos esos sectores que sobresalen en la sociedad india. Preparar a los profesionales en los ámbitos de vanguardia es preparar para el empleo, es preparar para el desarrollo de la sociedad.

3. Formación del profesorado

Tradicionalmente, en la India, el profesorado ha sido el colectivo más respetado de la sociedad, posición a la que accedían únicamente los más brillantes y eruditos. No obstante, en la actualidad, ni la formación del profesorado ni sus condiciones laborales, etc., tienen un buen nivel y, por consiguiente, la calidad de la docencia y la motivación de este colectivo no llegan a alcanzar los estándares deseados, una circunstancia que repercute directamente en la imagen que se proyecta de ellos y de su profesión. A partir del NEP 2020 se pretende restaurar el estatus primigenio del profesorado, incentivando su motivación y empoderamiento, lo cual, indirectamente, puede favorecer muy positivamente el futuro de los niños y niñas de la India.

3.1. Acceso a la Educación Superior

Con el objetivo de contribuir a la mejora de la formación, labor y reconocimiento del personal docente de la India, es menester comenzar por el primer paso: el acceso a los estudios universitarios (*Bachelor of Education*, en este caso). Se propondrán becas que, mediante criterios meritocráticos, permitan estudiar esta carrera al alumnado que destaque académicamente. Junto a esta medida se planteará que el profesorado en formación, procedente de zonas rurales, tenga preferencia de empleo en su área local, una vez finalizada la formación. Asimismo, se reforzarán las pruebas de aptitudes docentes (*Teacher Eligibility Tests*) a nivel pedagógico y de contenidos, las cuales se ampliarán para que dé cobertura a todos los niveles de la educación escolar (*Foundational, Preparatory, Middle y Secondary*) y se complementarán con una entrevista personal con el objetivo de evaluar la motivación, la vocación del profesorado y otros aspectos como, por ejemplo, valorar que además de las lenguas oficiales sea capaz de comunicarse en la lengua cooficial del territorio donde vaya a ejercer su labor docente.

3.2. Oferta formativa heterogénea y multidisciplinar

Además del acceso a las titulaciones universitarias (*Bachelor, Master y Doctor of Philosophy*), también se pretende alcanzar una heterogeneidad en la oferta formativa y, a largo plazo, se aspira a conseguir que los centros de formación del profesorado (*colleges y universities*) presenten un enfoque multidisciplinar de cara a 2030. No obstante, no se limitan a meros planes utópicos a medio-largo plazo, sino que una de las prioridades más inminentes consiste en modificar el propio *curriculum* de las titulaciones de *Bachelor of Education* en el año 2021 estableciendo el *National Curriculum Framework for Teacher Education*.

3.3. Otros factores de especialización y actualización de la formación y el rol docente

Otras cuestiones que se pretenden reforzar son: formar al profesorado en herramientas, metodologías y recursos TIC; prepararles para que durante su labor docente puedan atender a la diversidad de las aulas, prestando especial atención al alumnado con diversidad funcional; liberar al personal docente de cargas administrativas para que puedan centrarse en las labores discentes; otorgarles una mayor autonomía en las pedagogías docentes (libertad de cátedra); extender la formación permanente; motivar al profesorado; potenciar el crecimiento profesional premiando, entre otras, las buenas prácticas, facilitando la promoción docente, incrementando su sueldo e incluso facilitando la

movilidad vertical en el profesorado, es decir, los y las docentes que demuestren habilidades de liderazgo podrán ser receptores de formación complementaria que les habilite para ocupar dichos cargos de responsabilidad. Finalmente se ha fijado para 2022, el objetivo de establecer unos estándares profesionales para docentes a nivel nacional denominados *National Professional Standards for Teachers* (NPST).

4. Equidad, inclusión y elementos transversales

Las medidas equitativas y de inclusión son uno de los ejes vertebradores de la reforma pues tienen presencia en prácticamente todos los apartados de la misma. Al mismo tiempo se prevé potenciar la igualdad en la educación, en tanto que consideran que es la llave para promocionar una sociedad realmente equitativa e igualitaria en las áreas urbanas y rurales.

4.1. Equidad

En la India se presta especial atención al fomento de la equidad en materia educativa. Al igual que sucede en otros países, si bien desde el propio sistema educativo y el gobierno se han creado políticas que han permitido reducir los índices de desigualdad social y de género, es cierto, sin embargo, que esta problemática no ha sido completamente erradicada y por ello, se sigue trabajando progresivamente para mejorarla. En los niveles superiores es donde más se perciben estas desigualdades educativas, especialmente si se dirige la mirada hacia grupos caracterizados por tener escasas posibilidades socioeconómicas pues, históricamente, estos colectivos, han estado infrarrepresentados en estas esferas. Los principales factores determinantes de estas desigualdades suelen ser el género, la ubicación geográfica, la diversidad funcional, el trasfondo sociocultural y/o socioeconómico. En este sentido, desde la NEP 2020, se propone promover la educación de los niños y niñas pertenecientes a colectivos minoritarios, con especial hincapié en aquellas comunidades poco representadas desde el enfoque educativo.

4.2. Educación de adultos y Educación a lo largo de la vida

En relación a la educación de adultos y a la educación permanente, la nueva política pone su énfasis en la educación compensatoria, es decir, la alfabetización y la educación básica, y también en la educación permanente. Definen estos dos elementos como poderosos multiplicadores de fuerza que inciden sobre el desarrollo de los distintos servicios sociales. Asimismo, desde el ámbito de actuación del *National Council of Educational Research and Training* (NCERT), se despliega un órgano dedicado a la educación de adultos que elaborará un marco curricular específico. En torno a ello se espera adaptar oportunamente las infraestructuras, los métodos y materiales de enseñanza y aprendizaje. Entre sus objetivos se encuentra la posibilidad de integrar esta formación en las instituciones de enseñanza superior.

4.3. Identidad (fomento de la lengua, valores, arte y la cultura india)

En el documento de la nueva política se deja constancia del valor que tiene impregnar el currículo escolar de cultura y de las tradiciones de la India, para alcanzar formación de calidad e integral. Junto a estos elementos, la promoción de los idiomas y del arte local,

son valores que enriquecen al individuo y a la nación y por tanto deben formar parte de los objetivos de esta nueva trayectoria educativa. Esta propuesta camina hacia la promoción e integración de los idiomas locales de la India en los procesos de enseñanza de todos los niveles del sistema escolar, otorgando becas destinadas a personas de todas las edades. De hecho, con la idea de promocionar el estudio de la multiplicidad de lenguas oficiales de la India, este se incluirá como parte de los parámetros que dan opción a las oportunidades de empleo.

Junto al lenguaje, el arte y la cultura india también cobran gran relevancia en esta reforma ya que, a lo largo de la historia, este país ha desarrollado una enorme riqueza artística y cultural y también científica que ha quedado plasmada en diversos estudios. Se recomienda no perder de vista todas esas artes liberales que han sido tan relevantes, que forman parte de su naturaleza y su idiosincrasia y que, indudablemente, deben ser el soporte del modelo educativo de la India. En este sentido se aspira a construir una enseñanza universitaria que integre las humanidades, las artes y los idiomas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM). Esta perspectiva de una educación holística y multidisciplinar, que se contempla como clave de esta nueva política educativa, tiene como objetivo desarrollar en los estudiantes todas las capacidades, tanto las intelectuales como las estéticas, sociales, físicas, emocionales y morales, de manera integrada.

En definitiva, los elementos más tradicionales de la India se ven reflejados en los principios de la reforma ya que, además de detallar las pertinentes competencias y habilidades formativas que el alumnado ha de adquirir a lo largo de su proceso educativo, se hace eco del cultivo de habilidades estrechamente relacionadas con valores actuales tales como la empatía, el respeto por otros, la cortesía, el espíritu democrático, la responsabilidad, la equidad, la justicia, etc. además de la inteligencia emocional, especialmente acentuada en la Educación Superior (Baba, 2020). El ámbito de la Educación Primaria también propicia un diálogo respetuoso de valores tradicionales, de valores afines al momento actual, que se manifiestan y coexisten tanto en instituciones educativas públicas, como privadas, de índole religiosa y ONGs (Joshi, 2020).

4.4. Las Tecnologías integradas en la formación y la educación

En medio de esta pandemia, la sociedad del conocimiento se ve obligada a mejorar las iniciativas y los recursos relacionados con la educación *online* y digital. En este proceso la NEP 2020 propone garantizar el uso equitativo de las TIC a la vez que poner en marcha investigaciones, proyectos de tecnología educativa y cursos de formación pedagógica que consoliden nuevos perfiles de aprendizaje y de recursos asociados al trabajo digital. Dicha formación les debe habilitar en el uso de plataformas e instrumentos de enseñanza *online*, además del uso de metodologías y sistemas de evaluación adecuados. La capacitación e incentivación del profesorado en este ámbito será vital para mejorar el modelo educativo en su conjunto.

Asimismo, el uso e integración de las TIC en la enseñanza superior ocupa un lugar destacado en la nueva política nacional. Se apuesta por afianzar las relaciones entre tecnología y educación y dotar a esta de un servicio de calidad, manteniendo una relación bidireccional. El desarrollo tecnológico que existe en este país debe convertirse en un buen sostén para aplicarlo a la educación. De esta forma, las nuevas tecnologías relacionadas con la inteligencia artificial o con nuevas formas de *software* y *hardware*, entre otras, van a ser un puntal esencial en el ámbito escolar.

En este camino se creará un organismo autónomo: *National Educational Technology Forum* (NETF), que será una plataforma de intercambio de ideas relacionadas con el uso de las TIC aplicadas al aprendizaje, con la evaluación, planificación, administración, etc. Entre sus funciones se indican: proporcionar asesoramiento independiente sobre las intervenciones basadas en la tecnología, desarrollar capacidades intelectuales e institucionales en materia de tecnología educativa, prever áreas de impulso estratégico en este ámbito y articular nuevas direcciones para la investigación y la innovación. En definitiva, su tarea tendrá un marcado carácter transversal y servirá de apoyo a los diversos sectores educativos. Se pone un énfasis especial en sostener y auxiliar a todos los procesos educativos, colaborando con expertos de renombre a nivel nacional e internacional de la tecnología educativa y de aquellos otros investigadores o empresarios que tengan algo que aportar a los procesos tecnológicos que se desarrollan en la escuela tanto en el ámbito de la enseñanza como del aprendizaje. Se fomenta de esta forma un uso equitativo de la tecnología en una sociedad en constante desarrollo, en una sociedad cambiante.

5. Desarrollo e implementación del NEP2020

La IV Parte titulada *Making it happen*, avanza diversos indicadores relacionados con el desarrollo y la implementación de todas esas iniciativas sugeridas en el informe NEP 2020. Si hasta ahora el ministerio encargado de la educación era el *Ministry of Human Resource Development* (MHRD), a partir de este momento las principales competencias las asume el *Ministry of Education* (MoE), que dirige la mirada hacia los procesos de enseñanza, de aprendizaje y, en definitiva, hacia la educación, en toda su extensión. Bajo este paraguas se fraguará toda la reforma en marcha, pero, además, le acompaña en esta tarea el *Central Advisory Board of Education* (CABE) que se convierte en el órgano responsable de asesorar al Estado y a los diversos gobiernos en materia educativa. Se trata de un organismo renovado que pretende participar de la revisión y evaluación de la educación del país de manera continua, en colaboración con el ministerio.

Pero todo este proceso de reforma requiere de una financiación adecuada que pueda cubrir las necesidades urgentes y también esos otros propósitos que, a medio o largo plazo, en materia educativa, se plantea la India. Se pretende aumentar el gasto público en educación esperando que la inversión pública alcance el 6 % del PIB. Si hasta la fecha las cifras muestran que el gasto en la India ha sido del 4,5 %, (Banco Mundial, 2017) esta reforma requiere una mayor inversión pública en educación además de apoyo financiero en diversos sectores asociados como pueden ser el bienestar de los estudiantes, la atención a la primera infancia, la dotación adecuada de recursos, la inversión en la formación de los maestros y en su desarrollo profesional, la renovación de los institutos y universidades para fomentar la excelencia, fomentar la investigación o mejorar y ampliar el uso de la tecnología y la educación *online*, entre otras propuestas.

Además de todas las iniciativas del sector público asociadas a la educación, también se sugiere el apoyo de la aportación filantrópica privada en el ámbito educativo, siempre que colaboren en el buen desarrollo y en su calidad. Asimismo, esta reforma propone que se impliquen otras instituciones, también ministerios y organismos con responsabilidad en asuntos socioeducativos. Con todo, se pone el horizonte en la década de 2030-2040 donde se prevé que todo el engranaje de la reforma ya esté en funcionamiento.

6. Conclusiones

A lo largo de esta revisión del documento hemos comprobado que las propuestas que engloba la reforma NEP 2020 no son en absoluto baladíes ni tampoco se caracterizan por su simpleza. Conviene, en esta sección, sintetizar algunas de las que consideramos más relevantes. Una de las primeras cuestiones que es preciso destacar reside en que las aspiraciones de la reforma no se limitan taxativamente a aspectos meramente estructurales, normativos y económicos, sino que valoran otros escenarios que potencian las relaciones de igualdad, la integración de todas las comunidades y las culturas locales que coexisten en la India, la revalorización de los fundamentos y principios sobre los que se construye el sistema educativo, atendiendo a su trasfondo cultural y filosófico. En definitiva, esto deriva en una reforma integral, muy completa, y a priori de esperada calidad, en la que se busca un equilibrio entre lo local y lo global, la tradición y los nuevos desafíos.

A continuación, señalamos diez iniciativas que avalan y que mejor caracterizan las innovaciones de esta propuesta:

- Valorar la etapa inicial y de primera infancia como base para un desarrollo integral. Esta valoración se percibe con la inclusión de niños y niñas de 3-6 años en el sistema escolar.
- Fomentar un aprendizaje holístico, multidisciplinar, integrador y atractivo para docentes y discentes en todas las etapas y, especialmente, en la educación superior.
- Alcanzar una educación equitativa e inclusiva en todas las etapas educativas, prestando especial atención a los colectivos que han estado tradicionalmente infrarrepresentados en las esferas educativas y en los entornos rurales con una fuerte idiosincrasia local.
- Afianzar un modelo de formación permanente que permita, mediante el aprendizaje a lo largo de la vida, contribuir a la continua actualización de conocimientos especializados y, por consiguiente, incrementar las posibilidades de mejora profesional de la población india.
- Contribuir a la disminución de las tasas de abandono escolar con el cambio estructural de la educación escolar, evitando así la presión a la que estaban sometidos con los *Boas exams* anteriormente vigentes.
- Dotar de mayor apoyo, recursos y posibilidades educativas a la formación profesional, con el objetivo de que repercuta en la mejora de la economía del país.
- Elevar el estatus de los maestros en la India, empleando para tal fin múltiples iniciativas desde el acceso a los propios estudios superiores hasta la mejora de las condiciones del ejercicio profesional y la promoción de estándares profesionales nacionales. Con ello se procura hacer más atractiva la profesión de manera que atraiga al alumnado más brillante.
- Mejorar la formación de los jóvenes para alcanzar una mayor competencia a nivel internacional, abogando por unas metodologías de enseñanza-aprendizaje activas y participativas durante todo el periodo escolar y de formación y consolidando un modelo universitario multidisciplinar a medio plazo.

- Aumentar las cifras de acceso a la educación superior y universitaria ofreciendo y facilitando, entre otras medidas, becas para los colectivos más desfavorecidos y/o procedentes de zonas rurales.
- Hacer frente a la brecha digital de la India en materia educativa mejorando los modelos de educación digital y, en general, el uso aplicado de las TIC a la educación.

Junto a esta diversidad de iniciativas surgen notables expectativas con las que esperan abrir paso a una nueva era educativa. En cualquier caso, si bien las intenciones son buenas, es menester tomar conciencia de que las exigencias son múltiples y que es conveniente trabajar de forma interdisciplinar y corresponsable desde todas las esferas educativas y también asociadas, para poder alcanzar la totalidad de los objetivos a corto, medio y largo plazo.

7. Referencias

- Aithal, P. S. y Aithal, S. (2020). Analysis of the Indian National Education Policy 2020 towards Achieving its Objectives (August 18, 2020). *International Journal of Management, Technology, and Social Sciences (IJMTS)*, 5(2), 19-41. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3676074>
- Baba, M. M. (2020). Emotional Intelligence and Personal Demographic Profile in the Education System of India. *Global Business Review*, 21(4), 1-27. <https://doi.org/10.1177/0972150920942986>
- Banco Mundial. (2017). Gasto público en educación, total (porcentaje del PIB). *Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?view=chart>
- Banco Mundial. (2020). The World Bank in India: Overview. *World Bank*. <https://www.worldbank.org/en/country/india/overview>
- Chopra, R. (2020, diciembre 1). Explained: What is new in India's National Education Policy? *The Indian EXPRESS*. <https://indianexpress.com/article/explained/reading-new-education-policy-india-schools-colleges-6531603/>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [ONU DAES]. (2019). *Global Sustainable Development Report 2019*. ONU DAES. <https://sustainabledevelopment.un.org/gsdr2019>
- Government of India. (2020). *National Education Policy 2020*. Ministry of Human Resource Development. https://www.education.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/NEP_Final_English_0.pdf
- India Today. (2020, septiembre 5). How can schools implement the National Education Policy 2020 effectively? *India Today*. <https://www.indiatoday.in/education-today/featurephilia/story/how-can-schools-implement-national-education-policy-2020-1718932-2020-09-05>

- Joshi, R. (2020). Can social integration in schools be mandated: Evidence from the Right to Education Act in India. *International Journal of Educational Development*, 77, 102228. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102228>
- Kumar, K., Prakash, A., Singh, K. (2020). How National Education Policy 2020 can be a lodestar to transform future generation in India. *Journal of Public Affairs an international Journal*, e2500, 1-5. <https://doi.org/10.1002/pa.2500>
- Seethalakshmi, S. (2020, julio 30). A flexible education system under NEP 2020 will open our minds to excellence: K Kasturirangan. *Mint*. <https://www.livemint.com/education/news/a-flexible-education-system-under-nep-2020-will-open-our-minds-to-excellence-k-kasturirangan-11596117667217.html>
- Southern Voice. (2020). *Estado global de los ODS: tres niveles de acción decisivos (Reporte 2019)*. Southern Voice. <http://southernvoice.org/wp-content/uploads/2020/10/Estado-global-de-los-ODS-Southern-Voice-2020.pdf>

RESEÑAS

Bibliographical Reviews

1



RESEÑA de:/ BOOK REVIEW of: RUIZ, GUILLERMO RAMÓN (director y compilador) (2020): El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas (Buenos Aires / EDUDEB), 262 pp. ISBN: 978-950-23-2971-0 / EPUB ISBN: 978-950-23-3010-5

A CARGO DE: / BY:
ANA ANCHETA ARRABAL*

DOI: 10.5944/reec.37.2021.27867

Recibido: **8 de julio de 2020**
Aceptado: **18 de agosto de 2020**

*ANA ANCHETA ARRABAL: Profesora Contratada Doctora en el Departamento de Historia y Educación Comparada de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia trabaja las líneas de investigación centradas en las políticas y sistemas de Educación y Atención de la Primera Infancia, el derecho a la educación y la equidad educativa desde la perspectiva y el ámbito de la educación comparada e internacional. **Datos de contacto:** E-mail: ana.ancheta@uv.xes. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9833-242X> y SCOPUS AUTHOR ID: 57201408839

En el libro *El derecho a la educación: definiciones, normativa y políticas públicas revisadas*, Esta compilación se focaliza en el estudio de uno de los términos conceptuales más mencionados por las ciencias de la educación: el derecho a la educación. El trabajo es resultado de una línea de investigación desarrollada por él mismo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Universidad de Buenos Aires, y representa una actualización profunda en esta cuestión temática. La mayor parte del libro es autoría del director, mientras que tres capítulos fueron producidos por integrantes de su equipo de investigación en dicha institución y se enmarcan en el proyecto I+D que allí dirige el profesor Guillermo Ruiz.

La obra realiza una elucidación del derecho a la educación a partir de diferentes escalas de análisis. En el primer capítulo, el director de la obra inicia el estudio del derecho a la educación y sus definiciones como construcción histórica, a partir de la Revolución Francesa, considerando el surgimiento de la escolarización moderna a la luz de la configuración de los Estados nacionales y el auge del constitucionalismo liberal clásico. Posteriormente, centra la atención en las aportaciones del constitucionalismo social y del constitucionalismo internacionalizado fruto de la consagración de la educación en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Para ello avanza, en la conceptualización del derecho a la educación desde el principio de igualdad complementado por el principio de equidad. Esta aproximación histórica resulta importante para comprender el alcance que tendrá el derecho a la educación a lo largo del desarrollo de la obra cuando es analizado tanto a partir del enfoque de derechos humanos -en función de la teoría de los derechos fundamentales- como desde la perspectiva específica de la pedagogía. Este último planteamiento es el aspecto más original que sin duda aporta la obra, ya que implica cuestionamientos y líneas de indagación desde la didáctica y la sociología del curriculum, cuando el autor se pregunta «¿derecho a qué es el derecho a la educación? ¿a qué educación? ¿a educación sobre qué?»

A partir de este planteamiento inicial, la obra se estructura en dos partes: el plano de las normas y el plano de las acciones del Estado en los cuales el profesor Guillermo Ruiz no solo utiliza la perspectiva de la educación comparada (internacional y subnacional) sino también del derecho comparado. En el segundo capítulo, que integra la primera parte del libro, cuya autoría está a cargo de Gonzalo Álvarez, Alexis Bugay, Matías Crolla, Florencia Tagliani y Tomás Yaber, se realiza un análisis pormenorizado de las bases constitucionales y legales de la educación en cinco países que componen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), tanto países miembros como países asociados: Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Chile

En el caso de Brasil se realiza un estudio histórico hasta la Constitución Federal de 1988, en donde se regula a la educación como derecho público y social, lo cual dio lugar a un cambio fundamental en la concepción de este derecho respecto de las anteriores versiones de la Constitución. También se trabaja con la Ley Darcy Ribeiro (ley 9394) que reglamenta el derecho constitucional a la educación. Para el de Chile se interpreta la Constitución de la dictadura aprobada en el año 1980, en el que son las familias las que tienen un derecho preferente y el deber de educar a los hijos, siendo el rol del Estado proteger ese derecho. También se enumeran y explican las normas de menor jerarquía que reglamentan el derecho a la educación. Asimismo, se interpreta el texto constitucional de Paraguay sobre derecho a la educación y las normas infraconstitucionales que la regulan señalando los cambios recientes en la extensión de la obligatoriedad de la educación general básica.

Se estudia también la Constitución de la República Oriental del Uruguay, que cuenta con un amplio marco normativo en lo que respecta al derecho a la educación en el que se encuentra cristalizada la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la educación media agraria e industrial, y se garantiza también la gratuidad en todos los niveles educativos, con excepción de los estudios de posgrado. Se analiza el sistema nacional de educación a través de las normas que la conforman, como reglamentarias del mandato constitucional. Por último, se analizan las cláusulas relacionadas con la educación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en la que desde el preámbulo se establece a la educación como derecho esencial caracterizado como un derecho humano y un deber social fundamental, democrático, gratuito y obligatorio.

En el siguiente capítulo, con una profundización del enfoque comparativo internacional, Guillermo Ruiz focaliza su análisis en las bases constitucionales y legales de Argentina. Con las mismas categorías utilizadas en el capítulo precedente, el autor aborda aquí definiciones normativas sobre: el rol del Estado frente al derecho a la educación, el desarrollo legislativo de dicho derecho como acción del Estado, las políticas educativas, enmarcadas en el desarrollo legislativo, y los problemas derivados del desarrollo legislativo y de las políticas educativas. Lo destacable de ambos capítulos es la línea que brinda perspectiva del derecho comparado aplicado a estos casos nacionales, ya que ella pone en evidencia algo que Ruiz se plantea al inicio del libro: la diversidad de definiciones que en la región latinoamericana existen en torno a este derecho cuyo significado adquiere sentido en el contexto local.

En la Parte II de la obra se revisan las acciones del Estado a partir del estudio de las políticas públicas implementadas por el Estado federal argentino y las jurisdicciones provinciales y sus resultados desde una perspectiva comparativa subnacional. Para ello, después de definir algunos de los problemas más importantes de la actualidad de la educación, en el capítulo cuarto del libro, Guillermo Ruiz caracteriza el derecho a la educación desde su cobertura y el rendimiento interno del sistema educativo, y toma como fuentes los datos provistos por los Censos de Población y Vivienda realizados tras el retorno a la democracia en Argentina (ocurrido en el año 1983). Se pone entonces de manifiesto las dificultades de planificación por parte del Estado a través de los datos censales correspondientes a los años 1991, 2001 y 2010, lo cual se debe a la aplicación de los ciclos de reformas educativas que en un período corto de tiempo generó cambios en la estructura académica de la educación obligatoria de este país. Asimismo, el estudio realizado recopila las variables relacionadas con la cobertura de la educación en los censos de dichos años, comparándolas para destacar las diferencias metodológicas que presentan entre sí. Respecto al rendimiento interno del sistema, las variables son consideradas estables, apelando nuevamente al enfoque comparativo para analizar las tasas de asistencia escolar en los tres censos mencionados, la evolución de la población que asiste o asistió a los establecimientos educativos por cada jurisdicción provincial (dentro de Argentina) y por rangos de edad, lo cual evidencia diferencias internas muy notorias. Finalmente, el autor evalúa en este capítulo los efectos de los cambios en la extensión de la obligatoriedad de la educación a través de los adolescentes de trece a diecisiete años que se encuentran escolarizados.

Los siguientes dos capítulos se concentran en políticas ejecutadas por las jurisdicciones provinciales en relación con el ejercicio del derecho a la educación por parte de diferentes grupos sociales. Por un lado, Adrián Azrak, en el quinto capítulo, analiza la política pública sobre la inclusión de la discapacidad mental en la educación común

de nivel primario dispuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este capítulo, se revela que en dicha política ocupa un lugar central la enfermedad, y especialmente en el diagnóstico psicológico, en la organización escolar. Los investigadores observan la extrapolación acrítica del modelo clínico para definir la educabilidad del sujeto. Por su parte, en el sexto capítulo, Victoria Rio analiza la diferenciación de la educación de jóvenes y adultos en la Provincia de Buenos Aires a través de circuitos diferentes con tiempos acotados y diversidad de condiciones académicas e institucionales. Se pone énfasis en el principio de equidad, especialmente en lo que respecta al tratamiento de los sectores sociales más empobrecidos que conforman una parte importante de la población de la jurisdicción.

Podríamos así pensar que después del análisis -en el cuarto capítulo- del rendimiento interno a partir de los indicadores censales sobre la educación como intento de medir el derecho a la educación, ambos capítulos -el quinto y el sexto- resultan significativos para analizar las acciones del Estado a través de algunas de las políticas educativas concentradas en la protección de los grupos vulnerables que padecen serias dificultades para el ejercicio del derecho a la educación, como es el caso de la primera infancia con discapacidad mental en Ciudad de Buenos Aires o el de los jóvenes y adultos no escolarizados en Provincia de Buenos Aires. Los resultados, en cuanto acciones del Estado, implican el cumplimiento de obligaciones internacionales en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. La centralidad en la enfermedad y discapacidad mental de la acción de la Ciudad de Buenos Aires y la diversificación y flexibilización de los heterogéneos formatos disponibles para la educación de jóvenes y adultos en la Provincia de Buenos Aires suponen una problemática precisada, en la medida en que, en ambos casos, se evidencia que a raíz de estas políticas analizadas se generan nuevos circuitos de diferenciación que cercenan el ejercicio del derecho a la educación, a pesar de los discursos que pregonan lo contrario. Es decir, en la obra en su conjunto gracias a los diferentes niveles de comparación analítica se pone en relieve las inconsistencias de las políticas públicas, las cuales se ocultan bajo un supuesto consenso político sobre la educación como derecho.

En suma, la investigación realiza, por un lado, un sustantivo aporte empírico a través del análisis constitucional comparado y de las políticas públicas ejecutadas por diferentes Estado. Por otro lado, la obra brinda un importante aporte teórico en la profundización del estudio del derecho a la educación desde un enfoque histórico, comparativo pero principalmente interdisciplinar, en los cuales se apuesta por el diálogo conceptual y metodológico entre la Pedagogía y el Derecho. Ello queda más aún evidenciado en las Conclusiones del libro, que constituye una sección en la cual no solo se plantea una recapitulación de las diferentes partes de la obra sino en la que el autor avanza en la discusión teórica crítica sin descuida la incorporación de referentes empíricos. Lo cual permite al profesor Ruiz identificar diferentes dimensiones de análisis que posee el derecho a la educación como objeto, como concepto y como estrategia de políticas públicas. Éste es, pues, precisamente el núcleo de esta obra: la revisión crítica tanto de los planteamientos conceptuales como los de los marcos normativos, constitucional y legal del derecho a la educación, como también de las políticas públicas en materia de educación llevadas a cabo por los Estados. Por todo lo expuesto, avanza en la tarea de evidenciar las importantes diferencias conceptuales que limitan la definición del derecho a la educación como derecho humano y sus implicaciones no solo jurídicas sino también formativas.