

Internacional de la Educación para América Latina

COMISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

Documento elaborado en base a los debates y aportes realizados en las Reuniones Latinoamericanas de Educación Superior, Buenos Aires, 2010 y 2011.

INDICE

1. El mapa político de nuestra América
2. Situación regional de la educación superior: tendencias generales
3. Diversificación, segmentación y privatización
4. Financiamiento, evaluación y precarización del trabajo académico
5. Investigación: desarticulación y dependencia
6. Mercantilización y transnacionalización
7. Soberanía democrática y autonomía universitaria. Las nuevas leyes para la educación superior.
8. Los sindicatos de la educación superior

1. El mapa político de nuestra América

En la primera década de este siglo, sobre el mapa político latinoamericano comenzó a delinearse, con trazos cada vez más definidos, una situación inédita cuyas coordenadas son, por una parte, la emergencia de gobiernos cuya actuación contradice el ideario neoliberal que supo expresarse en el Consenso de Washington y, por otra, la construcción de un proceso de integración regional sobre la base de sólidas vinculaciones entre esos gobiernos, probadas en la resolución de ocasionales conflictos y en la articulación de iniciativas concretas. Tras haber sido un continente azotado por los crímenes del terrorismo de Estado, perpetrados por gobiernos que usurparon la soberanía para ponerse al servicio del imperialismo y de los grupos económicos concentrados, y después de que las democracias condicionadas, vaciadas de contenido popular, profundizaran aún más su empobrecimiento, en no pocos países de la región la lucha de los pueblos logró avanzar, desde la resistencia al neoliberalismo hacia la gestación de la oportunidad histórica de hacer posible, en nuestra América, un nuevo mundo. Sin duda, junto a este conjunto de experiencias políticas nacionales de carácter popular y democrático, también es una realidad la presencia de gobiernos que mantienen y aún intentan profundizar las políticas de entrega al capital transnacional y de reducción del ámbito de lo público y de los derechos. Aún así, el quiebre de la hegemonía antes indisputada del proyecto neoliberal para nuestra América constituye un hecho destacable, y dibuja un escenario que favorece y potencia la lucha histórica de los pueblos por la democracia, la libertad y la igualdad.

A lo largo de los primeros años de este siglo, en un número creciente de países latinoamericanos se consolidaron diversas experiencias políticas en las que ha ido perfilándose una común orientación pos-neoliberal. En esos países, la llegada al gobierno de movimientos y partidos que, de un modo u otro, asumieron muchas de las reivindicaciones que movilizaron a los sectores populares durante la etapa de la resistencia a las dictaduras y al neoliberalismo, ha cambiado de manera notoria el color político de una región en la que, durante muchos años, Cuba brilló en soledad como el faro de la lucha antiimperialista. Uno tras otro, estos gobiernos han ido sumándose a un proceso que rápidamente adquirió dimensiones continentales, y en el que es evidente que la presencia de cada uno fortalece a todos. *La integración es un imperativo que se resuelve en una disyuntiva: o nos integramos subordinadamente a los poderosos, o nos integramos solidariamente con nuestros pares.* En la medida en

que los márgenes de autonomía de nuestras naciones están determinados por el grado y el modo de integración que cada una logre realizar con las restantes, está claro que el camino de la emancipación es un rumbo que tendremos que seguir construyendo juntos. La derrota del proyecto norteamericano del Área de Libre Comercio de las Américas, enterrado en 2005 gracias a la movilización popular y a la determinación de varios de los gobiernos latinoamericanos, y el subsiguiente fortalecimiento de las iniciativas de integración regional, especialmente de la UNASUR, constituyen una prueba cabal de que este camino es posible.

Pero la crisis de hegemonía que puso en jaque al programa neoliberal para América Latina no implica aún la constitución de un proyecto político alternativo definido, ni asegura por sí misma la superación de los obstáculos que el movimiento popular debe sortear para consolidar los avances conseguidos hasta el presente. Como advertíamos, también forma parte de esta actualidad latinoamericana la permanencia de gobiernos que asumen fielmente el ideario neoliberal. El hecho de que esos gobiernos logren legitimar su continuidad a través de los dispositivos institucionales de la democracia, da cuenta de la profundidad con que los preceptos que sustentan la visión del mundo sintetizada hace tiempo en el Consenso de Washington han logrado cimentarse y difundirse como parte del sentido común, condicionando y estrechando el horizonte en el que se proyecta la construcción de las alternativas. Pero, además, en esas variantes políticas - que permanecen en el poder en algunos países, y que convocan en otros a la oposición y a la desestabilización de los procesos democrático-populares en curso - se manifiesta la determinación de los sectores históricamente dominantes de no perder - o de recuperar - sus posiciones de privilegio, su acostumbrada instrumentalización de los poderes públicos para garantizar el beneficio privado, su expectativa de continuar acumulando riquezas e inmunidades. Frente a la amenaza que representa la reacción oligárquica - crecientemente organizada, y frecuentemente concertada también a nivel regional -, el movimiento democrático popular latinoamericano no tiene más alternativa que profundizar el sentido transformador del rumbo que ha emprendido.

Esta tensión entre lo viejo que no quiere morir y lo nuevo que no termina de nacer se dirime hoy en el marco de la crisis económica internacional que comenzó a evidenciarse en el año 2009, y que pone de manifiesto el agotamiento del régimen de acumulación financiera del capital a nivel global. En este contexto - mientras la crisis amenaza agudizarse, en tanto las políticas de sostén financiero a los sectores

especulativos y de ajuste del gasto público sólo conducen a potenciar su capacidad destructiva - la región latinoamericana ha dado muestras de que es posible recorrer un camino alternativo. El crecimiento económico se mantiene, y, en un número importante de países, la relativa desconexión del mercado de capitales financieros ha preservado a las economías nacionales de los efectos inmediatos de la contracción crediticia y de la volatilidad de las apuestas especulativas. Por otra parte, las políticas activas de protección del empleo, y de estímulo al consumo y al desarrollo del mercado interno, han licuado otras consecuencias a las que nuestras economías dependientes siguen estando expuestas. Esta situación – que ha sido reconocida explícitamente en diversos foros, entre ellos en la OIT - ha dado un margen importante a los gobiernos latinoamericanos para poder comenzar a debatir y resolver una estrategia regional alternativa, anticipándose a una posible profundización de la crisis y consolidando al mismo tiempo la determinación de construir condiciones que aseguren grados crecientes de autonomía – económica pero también política - a los países de la región. En este sentido, la decisión de avanzar en la constitución del Banco del Sur es fundamental, como lo son la búsqueda de mecanismos para evitar el recurso al dólar en las transacciones comerciales entre nuestros países, la creación de un fondo anticíclico común, y todas las resoluciones y emprendimientos que apuntan al fortalecimiento del proceso de integración regional, particularmente a través de la UNASUR, que ha continuado demostrando su vitalidad y su carácter estratégico. La creación de un Consejo de Seguridad en este ámbito resulta significativa, en tanto reafirma la autonomía de la región en una materia que ha sido históricamente uno de los pilares de la estrategia colonialista, y de la intervención extranjera en el sostenimiento de los procesos represivos y antipopulares que han padecido nuestros pueblos.

Estos son signos alentadores, que es preciso valorar en su justa medida, en tanto expresan un avance significativo en la consolidación de un proceso que trasciende la coincidencia ocasional y afortunada de algunos gobiernos, y que se plantea ya como una estrategia política común en la que el movimiento popular de los distintos países y los gobiernos de algunos de ellos confluyen en la construcción de una alternativa de carácter democrático y emancipatorio. Este proceso, sin embargo, no se despliega en el vacío, sino en un marco dinámico de correlaciones de fuerza en el que la disputa política encuentra limitaciones materiales concretas en las estructuras económico-sociales existentes, y condicionantes ideológicos importantes en las concepciones sedimentadas y promovidas desde las usinas del poder - especialmente a partir del Consenso de Washington, pero en general a lo largo de nuestra historia como países

dependientes - contra las cuales también es necesario batallar, incluso al interior del movimiento popular. *El desafío de avanzar hacia cambios estructurales implica al conjunto de las políticas públicas. Es el Estado mismo el que debe ser reconstruido, es su capacidad de intervención en la vida social la que debe ser reorientada y puesta al servicio de la defensa del interés común, de la ampliación de los derechos y de la generación de las condiciones que garantizan la inclusión y la igualdad. De manera particular, toca también a las políticas para la educación superior, un área en la que continúan presentes las tendencias mercantilizadoras y elitizantes que se instalaron en la década pasada en nuestra región, las cuales sostienen una dinámica que condiciona negativamente y limita la posibilidad de avanzar hacia la igualdad de las oportunidades de acceso a la formación universitaria y de participación en la producción de conocimientos socialmente valiosos. La definición de una política para el sector, que exprese una orientación alternativa, anti-neoliberal, resulta imperiosa. Ella se hace imprescindible para efectivizar, más allá de las declaraciones, la reivindicación de la educación como un derecho fundamental, pero también en tanto se trata de un elemento estratégico en el desarrollo de las capacidades socialmente necesarias para asegurar el bienestar general, la distribución igualitaria de la riqueza, y el ejercicio pleno de la soberanía popular.*

2. Situación regional de la educación superior: tendencias generales¹

El panorama de la educación superior en América Latina presenta, a primera vista, un cuadro diverso y complejo, en el que sin embargo se advierten tendencias convergentes, dado que los cambios que se están produciendo actualmente a nivel global se combinan con los efectos resultantes de la política de reformas que fue aplicada en toda la región en la década de los '90. Dichas reformas impactaron de manera relativamente diferenciada sobre los sistemas nacionales, cuyas peculiaridades derivaban de las particulares condiciones de sus procesos de origen, las cuales determinaron grados variables de adaptación o rechazo a los cambios entonces promovidos para la región.

¹ Para esta sección hemos recurrido al informe *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, editado por Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson, y publicado por IESALC-UNESCO, Caracas, 2008. Particularmente, nos remitimos al artículo de Didriksson, "Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe". Seguimos, además, la presentación realizada por el Dr. Claudio Suasnábar (Coordinador del Observatorio Sindical de Políticas Universitarias del IEC-CONADU) en el marco de la II^o Reunión Latinoamericana de Organizaciones Sindicales de la Educación Superior, Buenos Aires, julio de 2010.

En las últimas décadas del Siglo XX, ya se había producido en América Latina y el Caribe una serie de transformaciones importantes. Se había desarrollado un importante *conglomerado de instituciones de educación superior no universitaria*, y *comenzaron a configurarse en los distintos países sistemas complejos y segmentados socialmente*; se inició la expansión de *un poderoso sector privado* en las diversas modalidades y niveles de la enseñanza; se constituyeron – dentro y fuera de las universidades - múltiples *instituciones de investigación*; y se produjo una notoria *masificación de la matrícula* en la educación superior. Sobre este escenario, en el transcurso de la década del '90, en buena parte de los países de América Latina y el Caribe se generalizó un proceso de reformas educativas, en consonancia con el proyecto de transformación del Estado que implementaron los gobiernos nacionales, de acuerdo con las políticas de corte neoliberal impulsadas por los organismos internacionales de crédito y los sectores concentrados de la economía. En el nivel superior de la educación, dichas reformas implicaron, en líneas generales, (a) el establecimiento de *nuevos marcos normativo-legales*, (b) la creación de *organismos de evaluación y acreditación de instituciones, carreras y académicos*, (c) la *reducción cuantitativa y el cambio en los criterios de asignación del financiamiento público*, con la introducción de fondos competitivos, incentivos por productividad, recursos específicos por programas, y el estímulo a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento de parte de las instituciones públicas; (d) el *aliento a la expansión de la oferta privada*, (e) un crecimiento muy acelerado de la oferta de títulos y carreras de posgrado, así como de la matrícula en este nivel; y (f) el establecimiento de una forma de *relación entre la educación superior y el sector productivo*, funcional al modelo económico que se promovía para nuestros países, caracterizado por la desindustrialización y la primarización de las estructuras productivas, la ampliación del sector proveedor de servicios, la privatización de sectores fundamentales, la extranjerización y la concentración de las economías.

Como señalábamos, *estas reformas impactaron de manera diferenciada en cada país, y en muchos casos condujeron a una profundización de aquellas tendencias preexistentes*, agravando sus efectos en términos de desigualdad en las oportunidades educativas, fragmentación y segmentación de los sistemas y desvinculación de la actividad académica respecto de los problemas nacionales y regionales. En términos generales, *la expansión de la educación superior continuó desarrollándose, pero en el marco de un notable crecimiento del sector privado y de la conformación de conglomerados institucionales diversificados*, caracterizados por la *estratificación de las oportunidades de formación en términos que tienden a reproducir*

las desigualdades sociales. Se introdujo, además, una *dinámica fuertemente competitiva en la relación entre esas instituciones y entre los individuos*, a partir de la imposición de una serie de *exigencias para la obtención de recursos escasos y para el logro de calificaciones académicas* que condicionan el acceso a esos recursos y a otros valores de orden simbólico, así como la simple permanencia en los cargos. Estas reformas también instituyeron la *evaluación como mecanismo privilegiado para la regulación de las universidades y de la actividad académica en general*, estableciendo una *nueva modalidad en la relación del Estado con las instituciones*. Ello generó también un *cambio significativo en la identidad de los actores que inciden en la definición de políticas para el sector y, en general, en la determinación de las orientaciones principales de la actividad académica*. Las elites de investigadores y las redes académicas disciplinares e institucionales, los responsables de la gestión de los programas, los expertos vinculados a las agencias estatales, asumieron el protagonismo que antes detentaban el movimiento estudiantil y los agrupamientos de profesores, y desplazaron a los cuerpos colegiados representativos que integran el gobierno de las instituciones en los procesos reales de toma de decisiones. Este rasgo, que supuso una *despolitización de la dinámica académica y del carácter de los conflictos que la atraviesan*, se desarrolló junto con una serie de *cambios relevantes a nivel de la integración de las comunidades científicas*, que tendieron a escindirse en sectores “integrados” y sectores que sólo se vinculan al sistema de manera subalterna. Finalmente, estas transformaciones han incidido, en conjunto, en el debilitamiento del compromiso social que debería ocupar a la actividad académica con aquellas cuestiones que conciernen a las necesidades y expectativas de la mayoría de la población, y con el estudio crítico de los problemas nacionales y regionales.

En la actualidad, el efecto de dichas políticas se suma a un conjunto de *nuevas tendencias emergentes en nuestra región, que replican localmente los procesos que se desarrollan a nivel global*. Estas tendencias indican un avance de la *comercialización y mercantilización de la educación superior*, y el incremento de las presiones sobre los gobiernos para que provean las condiciones que faciliten la configuración de un mercado educativo y el acceso de proveedores extranjeros al mismo. Asimismo, es notoria la importancia creciente de la *internacionalización de los procesos de aprendizaje*, con el surgimiento de numerosas redes y asociaciones académicas, el establecimiento de programas transnacionales y la ampliación de la movilidad estudiantil. Estas tendencias se ven reforzadas por el *impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's)* y la emergencia de las *modalidades de educación virtual*, y se suman al desarrollo de *nuevas áreas de*

conocimiento de base interdisciplinaria que modifican la conformación curricular y la oferta de carreras y titulaciones.

3. Diversificación, segmentación y privatización

Teniendo en cuenta el panorama que acabamos de caracterizar, es importante analizar aquellas tendencias generales procurando al mismo tiempo dar cuenta del modo diferenciado en que ellas impactan en las situaciones nacionales que configuran la realidad regional. En primer lugar, hay que considerar que en algunos países, encontramos sistemas de educación superior altamente desarrollados, extendidos y complejos. El número y el tipo de instituciones que los conforman, la amplitud de las actividades de investigación que se llevan a cabo en ellas, la cantidad de alumnos matriculados, la magnitud de las plantas docentes, los fondos que requiere su financiamiento, las dimensiones relativas del sector privado y el sector público, constituyen variables significativas al momento de evaluar las condiciones en las que se desarrolla la educación superior en cada país, así como las dificultades y las posibilidades que se ofrecen para promover cambios en ellas. Sin embargo, quizás el primer índice de una tendencia regional común se encuentra en la dificultad de concebir los *conglomerados institucionales que configuran el nivel superior de la educación* en todos esos países como “sistemas” en sentido estricto. La *diversificación creciente de los tipos institucionales ha dado lugar a la coexistencia de subsectores que se desarrollan según una lógica propia, de acuerdo con una normativa específica, contando con modos peculiares de financiamiento, de gestión, y de conformación de sus planteles docentes, y atendiendo a - o promoviendo - demandas de formación con orientaciones más o menos definidas.* La conformación de un subsector de la educación superior no universitaria tiene, en cada país, su propia historia; pero su crecimiento exponencial y su notable diversificación son un fenómeno relativamente reciente, ligado a la expansión de la demanda de estudios superiores orientada por los requerimientos de un mercado de trabajo fragmentado, competitivo, inestable y exigente en términos de capacitación profesional. Por otra parte, *la desarticulación que se verifica también dentro del conjunto de las universidades públicas, pone de manifiesto el hecho de que esta expansión cuantitativa no responde a la planificación de un proceso de desarrollo, sino que se ha producido de acuerdo con la lógica propia del cálculo instrumental de las partes involucradas. Los desequilibrios en la cobertura territorial, las superposiciones de carreras y titulaciones, la desigualdad en la disponibilidad de recursos financieros, humanos, y de infraestructura, son otros rasgos del conjunto de las instituciones que responden a esta situación estructural.*

Al interior de estos conglomerados, entretanto, *las universidades públicas siguen siendo la referencia dominante en términos simbólicos, económicos y políticos, pese al crecimiento de las instituciones y de la matrícula en el sector privado, y aún en aquellos países en los que éste supera cuantitativamente al sector público.* Es preciso notar, sin embargo, que el efecto privatizador de las políticas aplicadas en los '90 también se verifica en algunas importantes transformaciones producidas en el sector público. *La reducción real del ámbito de la educación pública se manifiesta tanto en la expansión del sector privado como en un vaciamiento o distorsión del sentido de lo público en general.*

La expansión del sector privado responde en parte al desarrollo de políticas deliberadamente orientadas a estimular su crecimiento, que facilitaron el establecimiento de instituciones vinculadas a grupos particulares (empresariales o confesionales) a partir del otorgamiento de exenciones impositivas o de la asignación (directa o indirecta) de financiamiento público. Esta expansión se sostiene sobre la base de la conformación del campo educativo como un mercado, que implica la sustitución de la concepción de la educación como un derecho universal y una responsabilidad del Estado, por la idea de que ella constituye un servicio demandado por individuos a los que deben ofrecérseles oportunidades de satisfacción alentando el surgimiento de proveedores capaces de diversificar su oferta para abarcar (e inducir) las expectativas de los potenciales consumidores. En el marco de esta concepción, el Estado neoliberal no sólo intervino promoviendo directamente la actuación de dichos "proveedores", sino favoreciendo su posicionamiento a partir de la agresión al sector público – a través de la reducción de asignaciones presupuestarias y de la construcción ideológica del prejuicio de la ineficacia de toda forma de gestión pública – y de la sujeción de las instituciones públicas a mecanismos de evaluación, acreditación y control de gestión que no fueron igualmente aplicados al sector privado. En numerosos países de la región, el avance del sector privado se ha producido, de este modo, de manera incontrolada, en tanto en otros la fortaleza relativa del sector público y una aplicación más adecuada de los dispositivos de evaluación, ha limitado en cierta medida ese desarrollo. En términos generales, es evidente que esta expansión encuentra su condición de posibilidad en el deterioro de la educación pública, y especialmente en las desigualdades que se encuentran en los niveles previos. La disminución de la calidad educativa en los niveles inicial, básico y medio de la enseñanza pública constituye un obstáculo para el acceso a la educación superior de los sectores de menores ingresos, y determina trayectos diferenciados de

acuerdo con desigualdades sociales que de este modo se reproducen. Así, la elitización de las instituciones públicas de educación superior resulta un efecto perverso de aquellas políticas que, al producir el deterioro de la enseñanza básica, obligan a los egresados del sector público en los niveles previos a procurar el acceso a titulaciones superiores acudiendo a instituciones privadas especialmente dispuestas para capturar esa “demanda”. Es por ello que la defensa de la educación como un derecho exige, de parte de los Estados, tanto la adecuada y estricta regulación de la actividad en el sector privado, como políticas activas para reconstruir el sector público y asegurar su crecimiento con adecuados niveles de calidad y cobertura en todos los niveles. No es posible democratizar la educación superior sin fortalecer al conjunto del sistema educativo público. Este objetivo, que debe establecerse prioritariamente como una política de Estado, tiene que ser también asumido por las propias universidades como parte de su responsabilidad en la democratización del acceso a las oportunidades de formación que en ellas se ofrecen.

El fenómeno de la privatización de lo público, por otra parte, representa un aspecto especialmente preocupante de este proceso, en la medida en que supone la introducción de la lógica mercantil en el ámbito en el que debería asegurarse la función y el valor social de la educación como un derecho, y en tanto amplifica la potencia de la operación ideológica que pretende instalar un sentido sumamente restringido de lo público. Esta privatización se expresa en general como una apropiación del ámbito de la educación superior pública por parte de grupos que ligan la actividad académica al imperio de intereses particulares. La forma más evidente en la que ello ocurre es a través de la vinculación de las universidades públicas con el capital privado, en la forma de la prestación de servicios de asesoramiento y consultoría, la adecuación de programas de formación a prácticas profesionales en el sector privado, y mediante el financiamiento de proyectos de investigación. De modo que el avance de la privatización de la educación superior no se limita al caso del establecimiento de instituciones directamente gestionadas por grupos empresarios, o al ingreso de capitales transnacionales que adquieren instituciones de educación y llegan en algunos casos a cotizar sus acciones en las bolsas de valores. Se trata, además, de la usurpación del espacio público y el aprovechamiento de los recursos públicos en beneficio de intereses particulares. El fenómeno, además, no siempre responde a motivos de carácter empresarial; también se privatiza lo público cuando determinados grupos de poder hacen uso de su posición dominante en la vida académica para orientar la actividad en las instituciones, y movilizar sus recursos, en función de sus particulares intereses y objetivos. Las transformaciones operadas en la

vida académica en la década pasada facilitaron esta “captura” del ámbito público, al fortalecer la posición de algunos grupos en desmedro de la eficacia de los mecanismos representativos en los procesos de toma de decisiones. De modo que *este problema revela el grado en que el aseguramiento de una genuina autonomía requiere, en el marco de políticas públicas adecuadas, la democratización interna de las propias instituciones.*

4. Financiamiento, evaluación y precarización del trabajo académico

Es preciso observar que *esta dinámica fue – y sigue siendo - inducida por la introducción de una serie de dispositivos que modificaron radicalmente la relación entre las universidades y el poder público; y que el desfinanciamiento de la educación no debería entenderse como ausencia de una política de Estado, sino como un elemento propio de una política particular. La disminución del financiamiento público y los cambios en la forma de asignación de recursos, junto al establecimiento de requisitos de evaluación y acreditación, fueron – en su asociación - los componentes centrales de la reforma neoliberal de la educación superior.* Así como en los ‘90 el Estado no se desentendió de la economía, sino que desplegó una política que generó las condiciones necesarias para la consolidación del régimen de valorización del capital que promovían los sectores que apostaban a la especulación financiera, también hubo - y sigue habiendo en muchos países - una *política del Estado neoliberal para la educación.* Esa política no sólo redujo el presupuesto educativo porque limitó, en general, el gasto público, y porque la educación no es en esa perspectiva valorada como un derecho: *empleó, además, deliberadamente, la reducción de las asignaciones presupuestarias para condicionar la asignación de recursos al desempeño de nuevas funciones y al logro de ciertas metas, orientando así la actividad universitaria bajo una modalidad de “regulación a distancia”,* específicamente ideada para que pudiera adecuarse a una muy particular y discutible concepción de la autonomía. *Los apremios económicos facilitaron la incorporación de instituciones e individuos a esta dinámica, provocando en una proporción nada despreciable de los involucrados comportamientos fuertemente adaptativos frente a las nuevas reglas de juego.* La captura de recursos procedentes de la venta de servicios a las empresas, la adhesión a una variedad de programas de fondos concursables para la financiación de proyectos de investigación y de programas de formación, procedentes en muchos casos de los organismos internacionales de crédito, la implementación de programas de reforma curricular e institucional (financiados y promovidos también por aquellos organismos), se complementaron con la instauración de requisitos de evaluación y

acreditación cuyos resultados determinan las oportunidades de obtención de aquellos recursos, tanto para las instituciones como para los académicos.

La precarización de las condiciones de trabajo ha sido un componente central del proceso de destrucción de la educación superior, producto del desfinanciamiento pero también de la introducción de las fórmulas de asignación de recursos a través de mecanismos competitivos y de acreditación de productividad. En los últimos años, se multiplicaron en la mayor parte de los países de la región los pagos complementarios asociados al rendimiento, que en muchos casos llegaron a representar una porción importante de los ingresos de los docentes, cuyos salarios básicos fueron reducidos a montos exiguos, obligando a los individuos a adecuarse a una lógica productivista y a la búsqueda de certificaciones valoradas por el sistema, e induciéndolos, con ello, a dejar de lado aquellas prácticas que no gozan de acreditaciones finalmente rentables en términos materiales y simbólicos. Esta tendencia afectó muy especialmente a la extensión y las prácticas solidarias, pero también concurrió en la desvalorización de la función docente y de la propia investigación en aquellas áreas o modalidades que no son estimadas de acuerdo con el canon dominante en cada una de las disciplinas, o que no pueden ser evaluadas en términos de resultados mensurables. Dada la ausencia de garantías de estabilidad que caracteriza la situación laboral de la gran mayoría de los trabajadores de este sector, esta mecánica obliga a docentes e investigadores a tener que dar pruebas continuas y contables de su productividad, reforzando la adhesión a las reglas establecidas por este modelo, y a orientar sus carreras de acuerdo con los trayectos que se reputan más “competitivos”.

Por otra parte, se generalizaron en las casas de estudios las formas precarias de contratación. Buena parte de la tarea docente es llevada a cabo por profesores y profesoras que son contratados a término, y con dedicaciones “simples” o “por horas”. Ello implica, en primer lugar, la falta de garantías de estabilidad y de condiciones que permitan prever el desarrollo de una carrera en el ejercicio de la docencia. En segundo término, genera situaciones de pluriempleo: docentes obligados a dar clases en varias asignaturas distintas, muchas veces en diversas instituciones. Finalmente, esto redundaba en una sobrecarga de trabajo, y en la imposibilidad de establecer un vínculo permanente con el lugar de trabajo, de comprometerse integralmente con el proyecto institucional, y de ser parte activa en su formulación, revisión, y desarrollo. Este profesorado, además, pese a permanecer al margen de los beneficios a los que acceden aquellos que logran posiciones estables y cargos de dedicación exclusiva a la universidad, también se ve compelido a sumarse a la carrera por la acumulación de los

créditos que permiten tener un *currículum vitae* competitivo; en parte por razones de simple “supervivencia”, en parte, también, por la aspiración de ingresar, tarde o temprano, en esa minoría.

La lógica del sistema despliega, de este modo, una fuerza centrípeta que empuja a todos a adherir a sus mecanismos de reconocimiento, contribuyendo con ello a su reproducción y legitimación. Para la mayoría, sin embargo, se trata de una carrera perdida de antemano, porque bajo estos dispositivos, la ley que rige la distribución de los beneficios establece que “gana más quien tiene más”. La competencia por los recursos y las distinciones premia siempre a los ganadores: quienes ocupan los primeros lugares en la jerarquía detentan los mayores reconocimientos académicos, evalúan a sus pares y sus proyectos, asignan méritos, promociones y recursos, y, con ello, distribuyen oportunidades de obtener más acreditaciones y más recursos, son demandados para dirigir becarios y programas de posgrado, son consultados para tomar decisiones, son apreciados y protegidos por las autoridades en virtud de su capacidad para obtener financiamientos, y porque su presencia favorece en las evaluaciones a la institución a la que pertenecen. Nuestros sistemas universitarios se caracterizan, cada vez más, por la segmentación del cuerpo docente, entre una elite profesoral fuertemente volcada a la investigación, y un “proletariado docente universitario”, sobreocupado y precarizado en la tarea docente.

En muchos países, además, los docentes de las universidades carecen de un régimen previsional adecuado, que les permita retirarse contando con la garantía de gozar de ingresos equiparables a los percibidos en actividad. La composición fragmentada del salario, cuando éste es complementado por adicionales a la productividad o se integra con una proporción importante de sumas no remunerativas, hace que la base sobre la que se calculan las jubilaciones resulte muy baja, y o bien conduce a un retiro en condiciones miserables, o lleva a los docentes a intentar permanecer en sus cargos, y a continuar trabajando, aún cuando no se encuentren en condiciones de seguir desarrollando sus funciones y dificultando, además, una renovación razonable de las plantas.

Otro elemento que opera como un factor adicional de exigencia para los docentes de las universidades es la necesidad de perfeccionarse permanentemente y de acreditar titulaciones de posgrado, que en algunos países son condición necesaria para acceder a posiciones de mayor categoría en las plantas. Este requisito - que se extiende no sólo en virtud de la especialización creciente de los conocimientos en todos los

campos disciplinares, sino también a partir de la expansión global de un mercado de los posgrados que tiende a generar su propia demanda y, con ella, las condiciones para su rentabilidad – obliga a los docentes a financiar su formación de posgrado y a realizarla frecuentemente en las condiciones de sobrecarga de trabajo que describíamos. Si bien algunos docentes logran acceder a facilidades – becas, licencias – ello no ocurre en todos los casos y, entre aquellos que se encuentran en el ejercicio de la docencia, suele favorecer a los más jóvenes o a quienes ya han accedido a posiciones de mayor estabilidad y mejores ingresos. De este modo, una exigencia que el propio sistema impone a los trabajadores se convierte en un problema particular, que debe ser resuelto por los individuos.

Del mismo modo, no todas las instituciones proveen a sus docentes de los elementos necesarios para desarrollar su tarea: material bibliográfico, elementos que permitan el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, insumos de diversa índole para actividades de taller y laboratorio, espacios adecuados para desarrollar actividades que atañen a la función docente más allá del dictado de clases, etc. En general, el medio ambiente constituye un factor relevante en la determinación de las condiciones de trabajo, y también en este aspecto se encuentran las desigualdades que atraviesan y segmentan a los sistemas nacionales. De modo que podemos encontrar condiciones muy disímiles en distintas instituciones o, al interior de una misma institución, entre sus facultades o departamentos, o entre las distintas categorías de trabajadores.

El proceso de precarización del trabajo docente en este nivel tiene, por otra parte, consecuencias negativas en términos políticos: la pérdida de la dimensión del compromiso social universitario, y el vaciamiento – allí donde los había - de los ámbitos representativos de toma de decisiones. Decíamos, en la Declaración que resultara de nuestra primera reunión en 2009: “La precarización del trabajo docente, la adopción de prácticas signadas por la competencia, la exigencia de una productividad que se supone cuantificable, la burocratización de la vida académica, el involucramiento de las instituciones en una dinámica de búsqueda de recursos financieros que enajena a la actividad académica de las necesidades del conjunto de la sociedad, especialmente de sus sectores más desfavorecidos, y una expansión desarticulada y desequilibrada de los sistemas, que no responde a las prioridades e intereses nacionales, son sólo algunas de las consecuencias de aquel proceso.”. Hay que añadir, además, que la nueva relación entre las universidades y el Estado que se instauró con la aplicación de estas políticas tuvo como correlato una serie de cambios

en la propia dinámica política de las instituciones. Como decíamos, la capacidad de obtener recursos bajo esta lógica competitiva se convirtió rápidamente en una cualidad valiosa, que permitió acumular éxitos a los ganadores del sistema, conformando elites dirigentes cuya incidencia en las decisiones que orientan la actividad (especialmente a partir de su función en la investigación, que desplazó a la docencia en la valoración académica y en las prioridades distributivas) generó una suerte de gobierno paralelo a los cuerpos orgánicos de las instituciones, cuyo poder de decisión se vio prácticamente anulado, o que se convirtieron en ámbitos de legitimación de las prácticas de los grupos académicos privilegiados y de las tecno-burocracias fortalecidas al calor de estos programas.

5. Investigación: desarticulación y dependencia

La actividad de investigación constituye una de las funciones básicas de la Universidad y es, en la mayor parte de nuestros países, el rasgo distintivo de las instituciones públicas frente a las privadas. En este aspecto, los desequilibrios regionales son evidentes y conocidos: la mayor parte de la investigación se concentra en algunos pocos países. Del gasto total en I+D en América Latina, Brasil representa el 60,5%, México el 18,2%, Argentina el 7,9% y Chile el 5,4%; entre todos estos países suman el 92% de un total que constituye, por otra parte, sólo el 3% del gasto mundial. En cuanto al número de investigadores registrados, Brasil reúne el 50,9% de la suma total, México el 19,7%, Argentina el 15,8%, y Chile el 7,9%; es decir, suman el 94,3% del total regional.² Esa desigual distribución que se constata en los llamados “indicadores de insumo” se traduce en diferencias similares en los denominados “indicadores de producto” (publicaciones, patentes, etc), respecto de los cuales es largamente discutible su capacidad de señalar qué es lo que dicha actividad efectivamente produce, en términos del aporte de la investigación a la resolución de los problemas sociales más acuciantes y, en términos generales, al mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Precisamente, este es el debate que es necesario plantear en relación con la actividad de investigación en nuestra región. La profundización del proceso de internacionalización de la actividad académica encuentra en la práctica científica un terreno fértil, y tiende a reproducir los rasgos de la dependencia en la subordinación a los centros hegemónicos de producción del conocimiento que rige la elección de los

² Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), 2008 [<http://www.ricyt.org/>]

temas de investigación, las metodologías empleadas, y los criterios de evaluación y acreditación de individuos, proyectos e instituciones. La dimensión internacional de la práctica científica se ha visto en las última décadas ampliada y dinamizada por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, factor que no ha conducido a una democratización del acceso a los conocimientos y de la participación en su producción y empleo, sino que ha fortalecido la estructura altamente concentrada de la actividad científica, funcionando más bien como un instrumento de ampliación de la hegemonía que legitima un modo específico de producción y validación del saber.

En este período, en el marco del desarrollo de redes complejas que vinculan la actividad científica con las instituciones académicas y con el mundo productivo, han proliferado también en nuestra región los parques científicos y tecnológicos y las incubadoras de empresas, algunos gobiernos han dispuesto estímulos fiscales para que las empresas desarrollen innovaciones, y han implementado políticas para que los académicos se involucren en estas actividades. La vinculación de las universidades con el sector productivo, cuando ha sido incentivada en el marco del desfinanciamiento de las universidades y los sistemas públicos de ciencia y tecnología, se ha desarrollado en gran medida bajo la presión de la búsqueda de fuentes alternativas para la captación de recursos, generando en las instituciones académicas una división entre aquellas áreas capaces de establecer acuerdos provechosos con las empresas y aquellas que no están en condiciones de hacerlo. Este modo de asociación no sólo profundiza la segmentación del sistema, sino que desplaza la actuación de los investigadores hacia objetivos particulares que los alejan de la atención del interés general, produciendo en la sujeción al mercado y al poder económico una forma de heteronomía en la conducción de las instituciones, que cuenta con el aval interno de los grupos académicos privilegiados. La tradición extensionista de las Universidades latinoamericanas se ha visto así reconfigurada en una adaptación “empresarial”, relegando las acciones de vinculación del quehacer académico con las necesidades sociales más inmediatas frente a la búsqueda de asociaciones rentables en la forma de contratos para el desarrollo de innovaciones y aplicaciones, servicios de consultoría y asesoramiento, etc.

Esta vinculación se promueve actualmente en varios países de la región en un contexto notablemente modificado, con financiamiento estatal creciente y en consideración del objetivo de desarrollar una producción científica que respalde la diversificación de la estructura económica, proveyendo innovaciones que permitan

agregar valor en la producción nacional y tender a una sustitución de artículos importados que permita reducir el alto grado de dependencia de nuestras naciones. Sobre esta base, que apunta a mejorar la competitividad de la producción local y modificar los términos históricos del intercambio en el mercado mundial, se ha fortalecido la perspectiva que desde la década del '90 promueve, en el campo científico-tecnológico, la constitución de sistemas nacionales de innovación. Es en Brasil, Argentina, México, Chile, Costa Rica y Venezuela donde se han dado los mayores avances en este sentido, aunque en todos los países existen importantes dificultades para producir las articulaciones que este proceso requeriría.³ En general, las comunidades científicas, por las razones ya señaladas, tienden a asociarse a las líneas de investigación promovidas desde los centros hegemónicos, y por lo tanto sus agendas no son definidas en atención a las prioridades nacionales, que, por otra parte, requerirían planes de desarrollo para poder ser incorporadas en proyectos de desarrollo científico-tecnológico de mediano y largo plazo. La actividad científica en nuestros países traslada en sus métodos, criterios y valores las definiciones que, procedentes de los centros hegemónicos, son asumidos como universales. Estos criterios y valores extienden su influencia, además, en la aceptación generalizada de un modo de evaluación de la calidad de las investigaciones – fundamentalmente a través del uso de las publicaciones en revistas indexadas por ciertas organizaciones internacionales como standard de acreditación de la productividad científica. En este sentido, la visión crítica de la ciencia periférica que se desarrolló en nuestra región en la década del '60, en sintonía con el surgimiento de la teoría de la dependencia, no ha perdido vigencia. No obstante ello, los más recientes desarrollos en materia de acceso a la información a partir de la expansión de las nuevas tecnologías colocan un desafío importante y resultan un factor de potencial democratización de la estructura científica. En este aspecto, existen en algunos países de Latinoamérica – Brasil, México - iniciativas tendientes a generar polos alternativos de distribución de la información científica. Sin embargo, estos instrumentos requieren, para ser efectivos, no sólo del respaldo de los Estados, sino de la decisión de las comunidades científicas nacionales de participar en la construcción de un circuito alternativo, que les permita desarrollar su quehacer en condiciones que les permitan integrarse al mundo con mayores grados de autonomía.

Finalmente, es preciso advertir que la apuesta a la promoción del desarrollo por la vía de la innovación tecnológica se asienta en el supuesto de una articulación virtuosa

³ Ver Hebe Vessuri, “El futuro nos alcanza: mutaciones previsibles de la ciencia y la tecnología”, Capítulo 2 del citado informe *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, editado por Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson, y publicado por IESALC-UNESCO, Caracas, 2008.

entre el Estado, las comunidades científicas nacionales y el empresariado, que no puede dejar de lado la discusión de las condiciones que permitirían efectivamente generar transformaciones significativas en la matriz productiva de nuestros países. La cuestión de quiénes son los agentes productivos capaces de incorporar las innovaciones en terrenos determinantes de la economía, y de cuáles son las innovaciones necesarias, no puede resolverse sin poner en debate el modelo de desarrollo que se considera adecuado para nuestras sociedades, y que debe orientar el conjunto de las decisiones en materia de política económica, social, ambiental, educativa, y también científica. Las economías nacionales latinoamericanas no sólo permanecen altamente dependientes del ingreso de divisas por la exportación de productos primarios, sino que han devenido en estructuras fuertemente extranjerizadas; es preciso tener en cuenta, entonces, que las empresas transnacionales, en general, llevan a cabo sus procesos de innovación en sus casas matrices. En las áreas productivas estratégicas, aquellas que habría que desarrollar para sustentar procesos productivos más complejos, y para ampliar y satisfacer la demanda interna de bienes y servicios, es preciso considerar que el Estado no puede limitar su acción al estímulo de la asociación entre agentes pre-existentes, y debe asumir una intervención más directa en la generación de las condiciones que se requieren para lograr la escala productiva y los niveles de inversión necesarios para que, innovaciones mediante, aquellos objetivos sean alcanzables.

El problema de la investigación científica en nuestros países, entonces, no se reduce a las dificultades para acceder a un nivel de financiamiento adecuado, sino que implica un conjunto de variables que interactúan de manera compleja condicionando el sentido de la actividad. Es preciso que se inviertan mayores recursos en la investigación, pero también es necesario debatir quién provee ese financiamiento y de qué modo se asigna y distribuye. Es el Estado quien debe sostener la actividad científica, si queremos que ella concorra al bienestar general y al desarrollo de la sociedad en el marco de un proyecto democrático. Pero, si ese financiamiento procede de préstamos de los organismos financieros internacionales, ello supone la sujeción a las condicionalidades que ellos imponen, definiendo áreas prioritarias, orientando la compra de insumos y máquinas, estableciendo plazos y resultados esperados. Si, además, el Estado, a través de sus propios organismos de promoción de la investigación científica y la innovación tecnológica, asume como patrón de desarrollo el modelo de las sociedades altamente consumistas de los países centrales, no sólo estaremos proponiéndonos una meta probablemente ilusoria sino, peor aún, autodestructiva en términos ecológicos, sociales, y culturales. Finalmente, si no

logramos armonizar bajo nuevos parámetros la evaluación de la producción del conocimiento, difícilmente podamos contar con bases adecuadas para promover la dedicación de los investigadores a proyectos que apunten a desarrollar capacidades de resolución de problemas relevantes en nuestras sociedades. En la medida en que el mundo académico siga validando su actuación a partir de los requerimientos internos a las lógicas disciplinares, y en función de las modalidades de acreditación de resultados que rigen en la estructura del poder científico al que individuos, grupos e instituciones procuran integrarse, tendremos, en el mejor de los casos, una investigación escindida en dos regiones fuertemente diferenciadas: aquella que responde a las exigencias del establishment académico, y otra que se adapta a la demanda inmediata del mercado, con el riesgo cierto de que ninguna de ellas realice un aporte sustantivo al mejoramiento de la vida en nuestras sociedades. Siempre es posible que se sostenga que, pese a ello, un incremento en la actividad de investigación – el aumento en la masa de becarios, investigadores, proyectos en curso, etc. – permitiría aumentar las probabilidades de que se produzcan resultados beneficiosos para la sociedad. En estos términos, se ha generalizado la visión de que es necesario alcanzar niveles de inversión y de resultados (cuantificados como insumos y productos) similares a los que exhiben las estadísticas de los países centrales, para aspirar a lograr niveles de bienestar social equiparables. Esta concepción supone aplicar al campo científico una versión de la “teoría del derrame” con la que el liberalismo justifica la autorregulación de la distribución de la riqueza a través del mercado, ya que se pretende que el sólo aumento del nivel de la actividad de investigación generará efectos benéficos sobre la sociedad en su conjunto, sin que ello requiera la intervención de un Estado planificador que represente, promueva y proteja el interés común.

6. Mercantilización y transnacionalización

En la gran mayoría de los países de América Latina, si no en todos, los efectos de las reformas neoliberales que caracterizaron la década del '90 perduran, y en algunos casos se profundizan, en un contexto en el que continúa desplegándose una tendencia global a la mercantilización de la educación superior. Mientras los grupos económicos y sus aliados políticos procuran avanzar en la inclusión sin reservas de la educación en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios impulsado por la OMC, el desarrollo de un mercado de la educación superior es una realidad que ya se evidencia en nuestros países, cuyos sistemas educativos, escasamente preservados por la ausencia de regulaciones adecuadas, han sido preparados como un terreno

propicio para el despliegue de la iniciativa privada. El deterioro de la educación superior pública, y la misma incorporación de la lógica de mercado en su funcionamiento y en las características de su expansión, abonan las condiciones para que la “venta de servicios educativos” se extienda como un negocio altamente lucrativo, en el que empresarios y grupos financieros transnacionales intentan participar.

Esta tendencia se manifiesta en nuestros países en la acelerada expansión del sector privado, en la ampliación de su oferta de carreras y titulaciones, y en el crecimiento de la matrícula en ellas. En los países en los cuales el subsistema universitario es aún relativamente sólido, y en los que las regulaciones existentes dificultan la creación de nuevas instituciones, la iniciativa privada se vuelca especialmente a la creación de instituciones no universitarias, mientras se fortalece – también en el nivel universitario - promoviendo la ampliación y diversificación de la oferta de posgrados. El crecimiento de los posgrados, mayoritariamente arancelados, es uno de los rasgos más salientes del panorama actual de la educación superior, alentado también en las propias universidades públicas, en las que esta expansión se ha producido de acuerdo con una lógica que orienta la oferta de títulos a la demanda de calificaciones para el mercado, estimulada inicialmente por la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento que complementen la asignación de fondos públicos. Por otra parte, la utilización de los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha permitido desarrollar modalidades de enseñanza virtual que extienden las oportunidades para el desarrollo de este mercado educativo, y que en la mayor parte de los países no han sido objeto de regulación.

El avance de la tendencia mundial a la mercantilización de la educación superior, en un contexto de incremento continuado de la demanda de oportunidades de formación en este nivel, coloca a los dispositivos de evaluación y acreditación en el centro de la disputa por el modo en que los Estados deben posicionarse frente a esta realidad. Los dispositivos de acreditación y evaluación, tanto de instituciones, carreras y proyectos, como del desempeño de los propios académicos, han constituido, como señalábamos al comienzo de este documento, uno de los factores determinantes en la reconfiguración de los sistemas de educación superior e investigación latinoamericanos en la década del '90. Indudablemente, los parámetros de evaluación y acreditación modelan los comportamientos y las trayectorias individuales, y condicionan fuertemente las decisiones institucionales, al definir expectativas de reconocimiento y de acceso a recursos materiales y simbólicos. Es importante destacar, sin embargo,

que la evaluación y la acreditación pueden desempeñar roles claramente diferentes de acuerdo con el proyecto político-académico en el que se inscriben, y según la concepción que orienta su diseño. El neoliberalismo hizo de estos mecanismos un elemento de disciplinamiento de la actividad académica, a partir de su combinación perversa con mecanismos competitivos para la asignación de recursos escasos, y en virtud de una concepción de la evaluación centrada en resultados ponderados cuantitativamente. Pero desde una perspectiva totalmente opuesta, la acreditación constituye un elemento regulatorio necesario para limitar el avance de la mercantilización y la proliferación de una oferta académica degradada que sólo persigue el lucro en estas actividades. Del mismo modo, la evaluación centrada en los procesos, y orientada a la detección de necesidades, carencias y fortalezas, es sin duda un instrumento de política pública, un momento fundamental en la planificación del desarrollo de los sistemas, que permite identificar las acciones necesarias para el mejoramiento de las actividades académicas.

Pero los actores que impulsan la expansión del mercado educativo en la periferia del mundo pretenden lograr – en este como en otros terrenos en los que se despliega la lógica de acumulación del capital – una desregulación que favorezca sus perspectivas de ganancia: el desbloqueo de las restricciones nacionales que impiden el ingreso de estos agentes, o que limitan su operatoria, se presenta así como una condición necesaria para la transnacionalización de la actividad. Aún son pocos los países de América Latina que han aceptado los términos planteados por la OMC, y que – en el marco de la firma de tratados de libre comercio (TLC's), y por lo tanto en condiciones altamente desventajosas – abrieron sus puertas a la operación de las empresas de servicios educativos. Entretanto, mientras esta liberalización no termina de producirse, fronteras adentro la mercantilización continúa reconfigurando el nivel de la educación superior, y allí la evaluación de las instituciones y la acreditación de carreras, cuando existe, se integra a este esquema como un dispositivo de certificación de la calidad de los productos ofertados. Ese es el caso, evidentemente, en aquellos países que transfieren la función de evaluación y acreditación a agencias privadas, incluso extranjeras. Pero también es la posición que asumen las agencias públicas, cuando la evaluación y la acreditación no forman parte de una política de Estado que oriente el desarrollo integrado del sistema hacia el logro de metas definidas sobre la base del interés común democráticamente definido.

Una especial consideración merece, en este punto, la estrategia de incorporación de América Latina en el Proceso de Bologna. Aquel proceso, iniciado en 1999, condujo a

la constitución de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES, o EHEA, según sus siglas en inglés) en el que participan actualmente 46 países que han establecido parámetros de comparabilidad entre los respectivos sistemas nacionales, con el propósito declarado de facilitar la movilidad estudiantil y la empleabilidad transfronteriza de los académicos, y de propender al fortalecimiento de la educación superior y la investigación en Europa. Entre los muchos debates que esta iniciativa ha suscitado, es importante desde nuestro punto de vista atender a la contradicción que se plantea entre quienes entienden que se trata de un proyecto mercantilizador, y quienes lo defienden como un proceso de integración para la democratización del conocimiento. Los primeros ven en el Proceso de Bologna un esfuerzo de homogeneización de los sistemas de educación superior, tendiente a generar las condiciones para la constitución de ese espacio como un mercado que resulte competitivo frente a la oferta procedente de las instituciones académicas estadounidenses. Aún los defensores de la idea de que había en Bologna un espíritu originariamente democrático, advierten actualmente sobre la distorsión que se estaría produciendo en su implementación, por la incidencia de los sectores que promueven la comercialización de la educación. De cualquier modo, no podemos descuidar el dato de que el proyecto incluía, desde su formulación, la definición de una “dimensión externa” que apuntaba a garantizar la capacidad del sistema europeo para atraer estudiantes y graduados de otras regiones del mundo. Esa dimensión está activa, y se expresa hoy en América Latina a través de diversas iniciativas, entre las cuales se destaca el llamado Proyecto Alfa Tunning (ahora castellanizado como Alfa Puentes).

Estos proyectos, resultantes de sucesivos encuentros entre representantes políticos e institucionales de América Latina, el Caribe y Europa, tienen precedentes en varias declaraciones de intención que, desde comienzos de la década del '90, surgieron de distintas Cumbres de Jefes de Estado y encuentros de rectores de ambas regiones, en varias de las cuales se declara el propósito de constituir un “espacio iberoamericano de educación superior”. Desde entonces, han proliferado en nuestra región las iniciativas tendientes a promover esa convergencia, constituyendo una trama compleja de proyectos que involucran a diversos agentes, con muy distintos grados de representatividad y de impacto, e incluso con signos ideológicos no necesariamente compatibles. En este sentido, la internacionalización de la educación superior forma parte ya de nuestra agenda, y es preciso hacer un esfuerzo para deslindar, entre los programas en curso, aquellos que decididamente tienen un carácter mercantilizador o que implican vías de fortalecimiento de la dependencia académica y científica para nuestros países, de aquellos otros que pueden ser, al

menos en principio, esfuerzos legítimos de contribuir a la integración democrática y solidaria de los pueblos. Así, el Proyecto “El Profesional Flexible en la Sociedad del Conocimiento” (PROFLEX), el Proyecto Alfa Tunning/Puentes, el programa del Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMex), el programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior de Chile, son iniciativas que tienen en común la pretensión de recuperar el “espíritu de Bologna”, lo cual resulta manifiesto en la insistencia en la determinación de estándares cuantificables de calidad, medida a partir de resultados, y con la pretensión más o menos explícita de transparentar el mercado para facilitar la interacción entre proveedores y consumidores, y en la adhesión a la propuesta de traducción de la formación superior en conjuntos bien definidos de “competencias” genéricas y específicas, a partir de las cuales se cree podría efectivizarse la comparabilidad de títulos y carreras, y, con ello, la movilidad entre los sistemas. A este mismo “espíritu” responde la fuerte ofensiva que procura instalar los rankings como una fuente de información sobre el nivel de las instituciones académicas, proponiendo a las universidades latinoamericanas una carrera no sólo imposible, sino carente absolutamente de fundamento y de sentido. Para empezar, los rankings, elaborados y difundidos por organizaciones con intereses económicos y corporativos en juego, adolecen de justificación teórica: la pretensión de expresar en una única variable ordinal las características de instituciones sociales complejas cuya evaluación sería efectuada a partir de la composición de una serie de resultados mensurables es altamente discutible. Peor aún, su uso propone una competencia que contraría la necesidad de la cooperación entre instituciones, y lejos está de reconocer la importancia del compromiso universitario con el estudio y la resolución de problemas sociales, y la relevancia de su participación en la vida cultural de nuestros pueblos.

Estas iniciativas avanzan sin ser objeto de un debate suficientemente público, que permita a quienes serán los principales afectados por su implementación conocerlas y juzgarlas adecuadamente. Mucho antes de producir resultados concretos, ellas tienen el efecto notorio de instalar temas y perspectivas en la agenda que asumen – no siempre de manera reflexiva y crítica - individuos y grupos con capacidad decisoria en distintos ámbitos institucionales y gubernamentales. Entretanto, conviven con ellas otros proyectos que es necesario considerar con mayor atención, porque, aún cuando responden en principio a objetivos de carácter democrático, corren el riesgo – precisamente por la ausencia de un debate amplio sobre estas cuestiones – de convertirse en el terreno propicio para la instalación de dispositivos facilitadores de la mercantilización. Es el caso del desarrollo, en el Sector Educativo del MERCOSUR, de

programas de movilidad académica y estudiantil, y de ARCUSUR, una plataforma regional de acreditación de la calidad, apoyada en la colaboración entre las agencias públicas de evaluación de los países participantes. Del mismo modo, la propuesta elaborada por el IESALC-UNESCO, de construir un Mapa de la Educación Superior para la región, como una alternativa a los rankings, que permitiría disponer y tornar accesible la información relevante sobre la actividad de nuestras instituciones, de tal modo que en ella se tome en cuenta la diversidad de perfiles institucionales y se refleje el conjunto de dimensiones que se consideran relevantes en la tradición reformista latinoamericana, que asigna un valor muy especial al compromiso social universitario, y, sobre todo, de forma que ella permita conocer problemas y potencialidades para diseñar políticas de cooperación académica y de fortalecimiento de los sistemas.

Involucrarnos en los ámbitos en los que estas iniciativas se promueven se convierte, así, en un elemento necesario para el desarrollo de una estrategia político-sindical integral. Frenar el proceso de mercantilización no puede ni debe ser el único objetivo que movilice a las fuerzas democráticas en defensa de la educación pública. En nuestra región, evitar la profundización de la mercantilización de la educación superior exige regular adecuada y rigurosamente al sector privado, en tanto se adoptan medidas para preservar, expandir y fortalecer el sector público. Pero también supone, necesariamente, reconstruirlo allí donde las políticas neoliberales han hecho su trabajo destructivo, y desarrollarlo en el marco de un proceso que tiene que ser pensado en términos de la integración regional. La respuesta frente a esta situación no puede ser meramente defensiva, ni puede limitarse al cierre de las fronteras nacionales, porque la mercantilización transnacional de la educación superior no sólo amenaza con profundizar la fragmentación y la desigualdad de los sistemas existentes, condicionando las oportunidades educativas a la disponibilidad de recursos económicos. La privatización del conocimiento despoja a la sociedad de un elemento fundamental para poder definir y resolver, democráticamente y con autonomía, sus propios objetivos.

7. Soberanía democrática y autonomía universitaria. Las nuevas leyes para la educación superior.

No obstante la diversidad de situaciones nacionales que resulta del quiebre de la hegemonía del proyecto neoliberal para la región con la emergencia de aquellos gobiernos que, con matices importantes, comparten la vocación de impulsar una recuperación de la soberanía democrática y de la capacidad de los Estados para producir transformaciones que favorecen a las mayorías, la mercantilización de la

educación superior es un problema común, que las organizaciones populares debemos poder enfrentar de manera articulada. La concordancia de las representaciones gubernamentales en la reunión de 2008 en Cartagena de Indias, que dio lugar a una declaración conjunta en la que se define a la educación superior como un derecho fundamental cuya garantía es responsabilidad de los Estados, y en la que se rechaza explícitamente la pretensión de asimilarla a una mercancía, tiene una importancia no menor, en la medida en que expresa la amplitud del consenso anti-neoliberal desarrollado en estas latitudes en años recientes. Comparar este cuadro con el cierre ideológico que supuso la adhesión al Consenso de Washington no podría no ser alentador. Producto de este acuerdo, las representaciones de buena parte de los países latinoamericanos promovieron y lograron imponer esta definición en la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, realizada en París en el año 2009, replicando allí la disposición a pronunciarse de manera conjunta para afirmar una determinación común, una acción que hemos visto producirse en otras coyunturas relevantes, en la que se reafirma una y otra vez la impronta particular que ha adquirido el proceso político en este continente. Declaraciones de este tenor tienen por eso un significado que es importante valorar, porque dan cuenta de que nos encontramos en un escenario más favorable para proyectar los cambios necesarios. Sin embargo, es preciso resolver cuál es el sentido de tales transformaciones, y generar las condiciones que permitan efectivizarlas. En el plano de la educación superior, es indudable que se necesita dar inicio a un nuevo proceso de reformas, que pueda revertir los efectos de la contrarreforma neoliberal.

En algunos países de la región, ese proceso de reformas se halla en curso con grandes dificultades, en tanto en otros, al contrario, se está desarrollando una nueva etapa de transformaciones que profundizan la privatización y mercantilización de la educación superior. Las experiencias políticas en torno a las cuales se despliega este nuevo consenso anti-neoliberal, se han caracterizado por impulsar una recuperación del sentido de lo público a través de una dificultosa e incompleta reapropiación democrática del Estado en su función de garante de derechos, promotor de la inclusión social mediante políticas de compensación de desigualdades, y agente regulador de los mecanismos de la distribución de la riqueza. Esta reorientación de la acción del Estado se verifica – entre otros planos - en un intento de reconstrucción de los sistemas educativos nacionales públicos, mediante una política de reformas jurídico-institucionales, y a través del incremento en las asignaciones presupuestarias. Las condiciones estructurales preexistentes dificultan enormemente la concreción de estos cambios y limitan la capacidad del Estado para intervenir en un ámbito en el

cual, por otra parte, los propios actores involucrados han interiorizado comportamientos que tienden a reproducir el *status quo*. En el nivel superior, y especialmente en las universidades públicas, esta situación bloquea la oportunidad de avanzar hacia una nueva reforma que permita no sólo democratizar el acceso a una educación superior de calidad, sino colocar a estas instituciones en el lugar estratégico que deberían asumir en la construcción de las condiciones que aseguren el bienestar y la soberanía de los pueblos. Las universidades demuestran así que - lejos de una imagen más bien mítica que las reivindica como el locus indiscutible del pensamiento crítico, y lejos del presunto desinterés que caracterizaría la actuación de sus integrantes, cuyo único móvil suele presentarse como la búsqueda de la verdad – son instituciones complejas, atravesadas por intereses y disputas en los cuales se expresan, de modo muy particular, las contradicciones sociales. En los países que intentan realizar reformas que permitan contar con las universidades para ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior, y para producir los conocimientos y desarrollar las capacidades requeridas para sustentar una transformación social de carácter democratizador, las instituciones académicas y sus integrantes son frecuentemente reacios a asumir la necesidad de esos cambios, y ven como una agresión a la autonomía que reclaman para sí, todo intento de poner en cuestión el estado de cosas en el que se asienta su posición, aún cuando proceda de los poderes democráticos legítimamente constituidos. De manera notable, esta visión es asumida incluso por quienes no gozan de los mayores privilegios en el sistema, cuando estos sectores subalternos en la estructuras de poder académico se asocian ideológicamente a las elites. Por otra parte, los gobiernos no siempre encuentran la manera adecuada de convocar a los académicos a participar de este proceso de cambios que debería tenerlos como sujetos activos para poder ser exitoso. A esta dificultad es preciso añadir la consideración de que, a falta de un debate amplio sobre los elementos que configurarían tal proceso de reformas, y de una crítica exhaustiva de los dispositivos instaurados por el neoliberalismo, la carencia de un proyecto alternativo para la universidad, la educación superior y la investigación implica que los mismos gobiernos que están innovando en otros planos de la vida social tiendan a desarrollar en este terreno una acción que, en algunos aspectos, reproduce (o incluso profundiza) la lógica preexistente.

Entretanto, como señalábamos, en otros países de la región el neoliberalismo sigue su marcha, promovido decididamente por gobiernos dispuestos a profundizar el proceso de privatización y mercantilización iniciado en la década anterior. Esa es, especialmente, la situación de Colombia y de Chile, país en el que la ofensiva

neoliberal impulsada por el gobierno ha llevado al movimiento estudiantil y docente a encabezar una movilización que, concitando la adhesión de todos los sectores sociales afrentados por el modelo, ha logrado poner en cuestión al propio sistema político y denunciar los condicionamientos que limitan el proceso democrático en ese país. En Colombia, entretanto, el proyecto de reforma de la educación superior que promueve el gobierno a través de una nueva Ley que se debate actualmente en el Parlamento, también ha provocado la resistencia activa de estudiantes y profesores, en condiciones extremadamente adversas de represión a la protesta y hostigamiento a las organizaciones populares y sindicales, que desde hace muchos años vienen denunciando el asesinato de sus miembros por parte de fuerzas para-estatales, y la persecución judicial como práctica estatal recurrente.

La discusión de las leyes que regulan la actividad universitaria es uno de los terrenos en los que se desarrolla la disputa por el sentido de los cambios necesarios en los sistemas educativos latinoamericanos. Evidentemente, no es el único, en la medida en que la efectiva vigencia de las leyes está supeditada a la existencia de una política de Estado, un compromiso institucional y una cultura académica que las sustenten y asuman el sentido que ellas expresan. Sin embargo, las leyes constituyen instrumentos que legitiman criterios, ordenan dispositivos, instituyen estructuras, y definen objetivos, y en esa medida pueden facilitar cambios o erigirse como obstáculos para ellos. Las reformas políticas e institucionales de los '90, como señalábamos al comienzo, fueron en general acompañadas por la modificación de los marcos normativos. Estas leyes son actualmente materia de debate, y existen en muchos de nuestros países iniciativas de modificación de diverso signo. En algunos países, se está procurando hacer avanzar nuevas reformas que permitirían un grado aún mayor de liberalización de la actividad, mientras que en otros, los cambios apuntan a desmontar el entramado legal que dio respaldo a la implementación del programa neoliberal, para adecuarlo a procesos políticos que asumen como un valor central el derecho a la educación, y que procuran adecuar la actividad universitaria a las necesidades de un nuevo modelo de desarrollo.

La discusión de las leyes para el sector tensiona, siempre y de manera peculiar en cada situación nacional, la compleja relación entre la autonomía universitaria y la soberanía democrática. Las universidades, en Latinoamérica muy especialmente, reclaman para sí la condición de la autonomía, como un requisito imprescindible para poder llevar a cabo su actividad de producción de conocimientos y de enseñanza sin condicionamientos "externos". No es fácil, sin embargo, establecer unánimemente el

criterio que permitiría definir esa exterioridad. Una vez que admitimos que las universidades son instituciones que no están aisladas de la realidad concreta de la que forman parte, deberemos conceder que la autonomía no es una cualidad que pueda determinarse de manera abstracta, sino que constituye un valor siempre históricamente determinado. Y si reconocemos, además, que la función social que las legitima supone que ellas tienen una responsabilidad pública que autoriza a la sociedad a establecer, mediante sus mecanismos de representación, los fines y objetivos que procura alcanzar a través de ellas, el valor que asigna a su quehacer, la porción de los recursos disponibles que está dispuesta a invertir en ellas, etc., entenderemos que, en una sociedad democrática, la universidad no es un coto cerrado en el que sólo la llamada "comunidad universitaria" tendría derecho absoluto a opinar y decidir. La defensa de la autonomía universitaria ha sido durante mucho tiempo en nuestros países, y lo sigue siendo en algunos casos, una defensa contra el abuso de un poder político que, por otra parte, extendía su arbitrariedad sobre el conjunto de la sociedad, y aplicaba su capacidad represiva sobre la mayoría de la población. Pero en un escenario distinto, cuando están vigentes las garantías democráticas, las posiciones extremadamente autonomistas que rechazan toda injerencia de los poderes públicos en la vida universitaria, expresan frecuentemente la pretensión de una elite que reclama al Estado la garantía de su privilegio para poder llevar a cabo una actividad de la que presume no tener que rendir cuentas. En las condiciones actuales, esta perspectiva abre la puerta a otras formas de "heteronomía" que se instalan en las instituciones de manera menos cruenta pero no menos lesiva para la producción de conocimiento socialmente valioso, y para la formación de profesionales críticos. Las fuerzas del mercado y los sectores de poder académico, a veces vinculados entre sí, configuran otras formas de apropiación no democrática de los espacios universitarios, en la medida en que tienen capacidad de condicionar la actividad que en ellos se desarrolla, y de comprometer a los docentes e investigadores con objetivos que, ya sea que se liguen a la búsqueda de ganancias o de los símbolos del prestigio, nada tienen que ver con el interés común. Esta es, como advertíamos antes, una de las formas actuales más preocupantes de privatización de lo público que afecta a nuestras universidades, y pone de manifiesto, junto a la necesidad de revisar el concepto mismo de autonomía que esgrimimos en nuestras reivindicaciones, la importancia que tiene la cuestión de la democracia en el propio gobierno de las instituciones.

El alcance de la autonomía universitaria es distinto en los diferentes sistemas nacionales, y es variable el modo en que estas instituciones se organizan

internamente para gobernarse. Aún admitiendo esta diversidad, es claro que las leyes universitarias o de la educación superior deberían ser resultado de un debate amplio y plural, que convoque a todos los sectores a exponer sus argumentos en torno a la cuestión, y que permita someter a la consideración y al escrutinio público un asunto que es de interés estratégico para la sociedad – esto es, un debate que no compete sólo a los universitarios, pero del que no pueden ser excluidos quienes integran ese colectivo. Al mismo tiempo, es fundamental lograr la democratización en el propio gobierno de las universidades, evitando que las decisiones de política institucional queden en manos de pequeños grupos de poder académico o - tal como viene sucediendo de manera creciente en los últimos años, y como resultado de la sujeción de las prácticas académicas a los modos de financiamiento, de evaluación y de gestión de proyectos y programas que se establecieron con la reforma neoliberal – al arbitrio de estamentos tecnocráticos que llegan a conformar un poder paralelo que disputa capacidad decisoria a los cuerpos colegiados y a las autoridades electas, cuando ellos existen.

8. Los sindicatos de la educación superior

Los sindicatos de la educación superior de América Latina y el Caribe tenemos un papel que cumplir en este proceso. En la Declaración de Buenos Aires sosteníamos que *“debemos ser parte activa en la construcción de políticas públicas que sustenten una estrategia de defensa y fortalecimiento de la educación superior y de la universidad pública y democrática, para lo cual es imperioso articular nuestra acción a nivel latinoamericano, y generar las instancias que nos permitan llevar adelante las reivindicaciones gremiales de los trabajadores del sector, pero también para elaborar propuestas e incidir en la definición de las políticas de Estado”*. Las reivindicaciones gremiales específicas de los trabajadores de la educación forman parte inseparable de la lucha por el derecho a la educación, y de la disputa por el sentido y la finalidad de la producción del conocimiento en una sociedad democrática. Una educación pública de calidad para todos y todas requiere asegurar a la docencia las condiciones adecuadas para el desarrollo de su función, lo cual supone por lo menos asegurar salarios dignos, reglas claras para el acceso a los cargos, estabilidad, protección contra abusos y despidos injustificados, un régimen previsional adecuado, las oportunidades de formación y perfeccionamiento, la libertad de cátedra, etc. Estos reclamos, a su vez, deben enmarcarse en una visión y acción comprometidas con el mejoramiento general de los sistemas educativos, y con la construcción de una sociedad más justa.

Con esa perspectiva es que consideramos que los sindicatos deben ser reconocidos, por los gobiernos y por las autoridades institucionales, como parte fundamental en la construcción colectiva de una educación superior democrática. Y entendemos, finalmente, que es fundamental establecer una coordinación efectiva que nos permita fortalecer la organización sindical de los trabajadores y trabajadoras del sector en todos los países de la región, y desarrollar una estrategia conjunta para lograr adecuadas condiciones laborales, así como para intervenir en el debate y la elaboración de políticas públicas que apunten asegurar el derecho a la educación superior, y a proveer las condiciones necesarias para que la actividad de investigación y de enseñanza contribuya efectivamente a la democratización de nuestras sociedades, en el marco del proceso de integración solidaria de los pueblos latinoamericanos.