

Seminario: Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos.

Grupo de Políticas Educativas, ICP-FCS-UDELAR

7 de junio de 2006

Las políticas de educación superior ante los desafíos de la sociedad del conocimiento.

Jorge Landinelli

Esta exposición procura la revisión panorámica de un grupo de problemas que afectan el desenvolvimiento de las políticas públicas de educación superior en los nuevos contextos de reconfiguración de la lógica expansiva de las economías capitalistas más avanzadas, de acentuación del proceso de globalización y de emergencia de las llamadas sociedades del conocimiento. Su finalidad es ofrecer sumariamente algunos elementos de análisis que permitan observar la realidad de la Universidad pública en el país y sus alternativas de perfeccionamiento, desde la perspectiva más amplia e inclusiva de los fenómenos que afectan a las políticas universitarias en el conjunto de América Latina.

1. El debate sobre la transformación de las Universidades.

- 1.1. Es innegable que *la fisonomía de las sociedades latinoamericanas actuales es muy diferente a la que en el pasado dio marco a la elaboración del grueso de los atributos organizativos y académicos que han distinguido a sus universidades*, las que han penetrado un campo de interrogantes nuevas, impensadas hace apenas algunos años. Por ello, con múltiples significados y consecuencias, la exigencia de comprometer a la educación superior pública en políticas de cambios profundos constituye un reclamo corriente, un presupuesto de los análisis que con muy disímiles enfoques abordan su situación. Desde el interior de la vida universitaria, desde segmentos sensibles de la sociedad civil, desde los sistemas políticos y desde las formulaciones de muy gravitantes organismos

Este texto en parte resume algunos de los planteamientos que desarrollamos con mayor amplitud en trabajos precedentes: La internacionalización de la educación superior y las perspectivas de la integración universitaria en el Mercosur, CLACSO, Buenos Aires, 2004; Internacionalización de la educación superior y convergencias universitarias en el Mercosur, Perfiles Educativos, vol. XXVIII, UNAM, México, 2006; Las finalidades públicas de la Universidad en el contexto de la globalización, CLACSO-FLACSO, Guatemala, 2006.

Seminario: Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Grupo de Políticas Educativas, ICP-FCS-UDELAR. 7 de junio de 2006

Las políticas de educación superior ante los desafíos de la sociedad del conocimiento. Jorge Landinelli

Esta exposición procura la revisión panorámica de un grupo de problemas que afectan el desenvolvimiento de las políticas públicas de educación superior en los nuevos contextos de reconfiguración de la lógica expansiva de las economías capitalistas más avanzadas, de acentuación del proceso de globalización y de emergencia de las llamadas sociedades del conocimiento. Su finalidad es ofrecer sumariamente algunos elementos de análisis que permitan observar la realidad de la Universidad pública en el país y sus alternativas de perfeccionamiento, desde la perspectiva más amplia e inclusiva de los fenómenos que afectan a las políticas universitarias en el conjunto de América Latina.

1. El debate sobre la transformación de las Universidades.

1.1.

Es innegable que la fisonomía de las sociedades latinoamericanas actuales es muy diferente a la que en el pasado dio marco a la elaboración del grueso de los atributos organizativos y académicos que han distinguido a sus universidades, las que han penetrado un campo de interrogantes nuevas, impensadas hace apenas algunos años. Por ello, con múltiples significados y consecuencias, la exigencia de comprometer a la educación superior pública en políticas de cambios profundos constituye un reclamo corriente, un presupuesto de los análisis que con muy disímiles enfoques abordan su situación. Desde el interior de la vida universitaria, desde segmentos sensibles de la sociedad civil, desde los sistemas políticos y desde las formulaciones de muy gravitantes organismos

*Este texto en parte resume algunos de los planteamientos que desarrollamos con mayor amplitud en trabajos precedentes: La internacionalización de la educación superior y las perspectivas de la integración universitaria en el Mercosur, CLACSO, Buenos Aires, 2004; Internacionalización de la educación superior y convergencias universitarias en el Mercosur, Perfiles Educativos, vol. XXVIII, UNAM, México, 2006; Las finalidades públicas de la Universidad en el contexto de la globalización, CLACSO- FLACSO, Guatemala, 2006-

internacionales especializados, agencias financieras y entidades multilaterales de crédito, se insiste en que las universidades deben cristalizar las rectificaciones que les permitan actuar en un mundo supeditado a mutaciones que se acumulan con una rapidez inédita en la historia.

12. La resolución de los problemas referidos al desgaste de las formas de gestión y gobierno, a la consolidación de financiamientos adecuados, al incremento persistente de la matrícula, al deterioro de la eficiencia académica, a la dificultad para dar cuenta de los cambios en el mundo del trabajo y las estructuras de las profesiones, a la relevancia de los conocimientos científicos, a la resignificación de la incumbencia cultural y el compromiso con la modernidad, entre otros muchos fenómenos han colocado en controversia la legitimidad de las finalidades públicas de la institución universitaria. *Lo que ahora caracteriza la forma en que son interpelados los sistemas de educación superior en el continente es la dilucidación genérica de sus misiones, fines y objetivos, más que uno u otro aspecto aislado de su funcionamiento.*

13. En el transcurso de los años ochenta del siglo pasado *la idea de reforma integral de las universidades apareció en visiones tan fuertemente antagónicas como las de la cosmovisión neoliberal o las del paradigma providente, universalista e integrador.* En el primer caso, se ha tratado de una concepción en la que el sector público pasa a ocupar un lugar subsidiario en el terreno de la educación superior, para dejarlo abierto a la reasignación de los derechos de propiedad, a la operación empresarial privada, a la elección del consumidor y a la discriminación del mercado. En el segundo enfoque, se ha reivindicado el compromiso estatal en la organización y fomento de oportunidades socialmente equitativas en el terreno educativo, articuladas por el reclamo democrático de garantizar desde la esfera política no solamente la seguridad jurídica de los ciudadanos sino también ámbitos de vida protegidos, para asegurar sus condiciones de existencia en una sociedad de desarrollo equilibrado.

14. La concepción neoliberal generó en muchos países la hechura de un abanico de decisiones y acciones de reforma de la educación superior inducidas por las *presiones externas del poderoso predicamento de las agencias multilaterales de crédito*, particularmente del Banco Mundial, y por la concordante actitud liberalizadora de los gobiernos inspirados en la voluntad de minimizar su participación en el terreno

internacionales especializados, agencias financieras y entidades multilaterales de crédito, se insiste en que las universidades deben cristalizar las rectificaciones que les permitan actuar en un mundo supeditado a mutaciones que se acumulan con una rapidez inédita en la historia.

1.2.

La resolución de los problemas referidos al desgaste de las formas de gestión y gobierno, a la consolidación de financiamientos adecuados, al incremento persistente de la matrícula, al deterioro de la eficiencia académica, a la dificultad para dar cuenta de los cambios en el mundo del trabajo y las estructuras de las profesiones, a la relevancia de los conocimientos científicos, a la resignificación de la incumbencia cultural y el compromiso con la modernidad, entre otros muchos fenómenos han colocado en controversia la legitimidad de las finalidades públicas de la institución universitaria. Lo que ahora caracteriza la forma en que son interpelados los sistemas de educación superior en el continente es la dilucidación genérica de sus misiones, fines y objetivos, más que uno u otro aspecto aislado de su funcionamiento.

1.3.

En el transcurso de los años ochenta del siglo pasado la idea de reforma integral de las universidades apareció en visiones tan fuertemente antagónicas como las de la cosmovisión neoliberal o las del paradigma providente, universalista e integrador. En el primer caso, se ha tratado de una concepción en la que el sector público pasa a ocupar un lugar subsidiario en el terreno de la educación superior, para dejarlo abierto a la reasignación de los derechos de propiedad, a la operación empresarial privada, a la elección del consumidor y a la discriminación del mercado. En el segundo enfoque, se ha reivindicado el compromiso estatal en la organización y fomento de oportunidades socialmente equitativas en el terreno educativo, articuladas por el reclamo democrático de garantizar desde la esfera política no solamente la seguridad jurídica de los ciudadanos sino también ámbitos de vida protegidos, para asegurar sus condiciones de existencia en una sociedad de desarrollo equilibrado.

1.4.

La concepción neoliberal generó en muchos países la hechura de un abanico de decisiones y acciones de reforma de la educación superior inducidas por las presiones externas del poderoso predicamento de las agencias multilaterales de crédito, particularmente del Banco Mundial, y por la concordante actitud liberalizadora de los gobiernos inspirados en la voluntad de minimizar su participación en el terreno

social y económico. Por otra parte, el cuerpo de postulados de impronta providente se tradujo en una alternativa de cambios en la educación superior, ligada a la reflexión crítica de las propias entidades universitarias y a los *importantes aportes de la UNESCO a la conceptualización de políticas sectoriales (CMES, 1998)* que, más allá de su duradero y vigente mérito programático, solo excepcionalmente produjeron políticas concretas.

2. La orientación de las recientes políticas públicas de educación superior.

2.1. ¿Qué es lo que le ha reprochado el doctrinarismo neoliberal a los modelos latinoamericanos clásicos de organización de la universidad pública? Indicativamente pueden subrayarse algunos elementos:

- son *organismos disfuncionales* en relación a los programas dirigidos a la reducción del andamiaje operativo del Estado y al ajuste del gasto público;
- son *estructuras atrapadas en hipertrofias burocráticas y corporativas endémicas*, renuentes a cualquier clase de contralor externo, que han derivado en deficientes niveles de desempeño en el gobierno y la gestión;
- son *instituciones de alto costo* que, en situaciones de constante crisis fiscal, constituyen un peso desmesurado sobre los contribuyentes;
- son *entidades que carecen de capacidad selectiva*, lo cual determina que asuman un volumen exorbitante, consecuencia de las políticas de admisión indiscriminada que expresan una concepción equivocada de la educación universitaria como derecho sustancial u ordinario de las personas.

2.2. Así, desde esa estimación crítica, se preconizó como un principio común a la mayoría de las más cercanas políticas públicas de reforma universitaria la confección de *un repertorio de formas potentes de conexión con las demandas del capital y la lógica del mercado*: arancelamiento de las instituciones públicas, diversificación competitiva de la oferta de educación superior, respaldo a la multiplicación de las entidades privadas vendedoras de servicios educativos, adaptación de los criterios de calidad educativa a la estimación mercantil de costo beneficio. De hecho, con distintos matices políticos e ineludibles adaptaciones a las peculiaridades nacionales, en la pasada década de los noventa se expandió sobre las universidades una ola de disposiciones normativas inspiradas en la idea de que los servicios de educación superior constituyen básicamente

social y económico. Por otra parte, el cuerpo de postulados de impronta providente se tradujo en una alternativa de cambios en la educación superior, ligada a la reflexión crítica de las propias entidades universitarias y a los importantes aportes de la UNESCO a la conceptualización de políticas sectoriales (CMES,1998) que, más allá de su duradero y vigente mérito programático, solo excepcionalmente produjeron políticas concretas.

2. La orientación de las recientes políticas públicas de educación superior.

2.1. ¿Qué es lo que le ha reprochado el doctrinarismo neoliberal a los modelos latinoamericanos clásicos de organización de la universidad pública?. Indicativamente pueden subrayarse algunos elementos:

- son organismos disfuncionales en relación a los programas dirigidos a la reducción del andamiaje operativo del Estado y al ajuste del gasto público;
- son estructuras atrapadas en hipertrofias burocráticas y corporativas endémicas, renuentes a cualquier clase de contralor externo, que han derivado en deficientes niveles de desempeño en el gobierno y la gestión;
- son instituciones de alto costo que, en situaciones de constante crisis fiscal, constituyen un peso desmesurado sobre los contribuyentes;
- son entidades que carecen de capacidad selectiva, lo cual determina que asuman un volumen exorbitante, consecuencia de las políticas de admisión indiscriminada que expresan una concepción equivocada de la educación universitaria como derecho sustancial u ordinario de las personas.

2.2. Así, desde esa estimación crítica, se preconizó como un principio común a la mayoría de las más cercanas políticas públicas de reforma universitaria la confección de un repertorio de formas potentes de conexión con las demandas del capital y la lógica del mercado: arancelamiento de las instituciones públicas, diversificación competitiva de la oferta de educación superior, respaldo a la

multiplicación de las entidades privadas vendedoras de servicios educativos, adaptación de los criterios de calidad educativa a la estimación mercantil de costo beneficio. De hecho, con distintos matices políticos e ineludibles adaptaciones a las peculiaridades nacionales, en la pasada década de los noventa se expandió sobre las universidades una ola de disposiciones normativas inspiradas en la idea de que los servicios de educación superior constituyen básicamente

estructuras de producción y consumo. Diez países aprobaron nuevas leyes de liberalización de los sistemas de educación superior (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay) y en otros muchos casos se procesaron cambios análogos sin recurrir a innovaciones legales (Costa Rica, México, Perú).

2.3. En síntesis, en el fondo de las perturbaciones críticas que enfrentan las universidades latinoamericanas ha radicado una paradoja. En el plano retórico los gobiernos han destacado la importancia del conocimiento como pieza clave para el crecimiento económico y el bienestar de las sociedades y, al mismo tiempo han presenciado el aumento sin precedentes de la demanda social por educación superior y el cambio radical en su significado. Sin embargo la evolución de las universidades públicas no fue identificada con el interés común sino con fines particularistas y metas de realización personal excesivamente caras, por lo cual la mayoría de las políticas diseñadas para ellas han estado determinadas por la voluntad de reducir las obligaciones financieras del erario estatal y alentar la privatización. La consecuencia visible es que *se ha provocado el deterioro del prestigio de la educación superior pública y se han acrecentado de modo alarmante las dificultades de los sistemas locales de conocimiento para dar respuesta a las demandas más acuciantes de la época.*

2.4. El segmentado panorama de la educación superior latinoamericana, motivado en las últimas décadas por su acelerada desregulación, muestra *un mosaico institucional incoherente, disperso y de muy escasa cobertura* (un promedio de 19% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, frente a casi el 65% en los países de la OCDE). El continente cuenta con casi seis mil instituciones postsecundarias de muy diverso tipo, magnitud y relevancia, entre las cuales unas novecientas son identificadas como universidades formalmente habilitadas. En la mayoría de los países, cualquier sistematización de experiencias debería deslindar instituciones públicas y privadas, laicas y confesionales, nacionales y estatales o comunales, de masas y de elites, de investigación y de adiestramiento profesional, institutos politécnicos, centros de educación a distancia, filiales bajo franquicia de entidades extranjeras, entre otros formatos de provisión educativa que conforman un cuadro desordenado de diseños organizativos dispares y subsistemas independientes.

3. El papel de las Universidades en las sociedades del conocimiento.

3.1. Transitamos una etapa del proceso histórico mundial en la que el valor agregado de la utilización idónea del conocimiento incorporado como valor

estructuras de producción y consumo. Diez países aprobaron nuevas leyes de liberalización de los sistemas de educación superior (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay) y en otros muchos casos se procesaron cambios análogos sin recurrir a innovaciones legales (Costa Rica, México, Perú).

2.3. En síntesis, en el fondo de las perturbaciones críticas que enfrentan las universidades latinoamericanas ha radicado una paradoja. En el plano retórico los gobiernos han destacado la importancia del conocimiento como pieza clave para el crecimiento económico y el bienestar de las sociedades y, al mismo tiempo han presenciado el aumento sin precedentes de la demanda social por educación superior y el cambio radical en su significado. Sin embargo la evolución de las universidades públicas no fue identificada con el interés común sino con fines particularistas y metas de realización personal excesivamente caras, por lo cual la mayoría de las políticas diseñadas para ellas han estado determinadas por la voluntad de reducir las obligaciones financieras del erario estatal y alentar la privatización. La consecuencia visible es que se ha provocado el deterioro del prestigio de la educación superior pública y se han acrecentado de modo alarmante las dificultades de los sistemas locales de conocimiento para dar respuesta a las demandas más acuciantes de la época.

2.4. El segmentado panorama de la educación superior latinoamericana, motivado en las últimas décadas por su acelerada desregulación, muestra un mosaico institucional incoherente, disperso y de muy escasa cobertura (un promedio de 19% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, frente a casi el 65% en los países de la OCDE). El continente cuenta con casi seis mil instituciones postsecundarias de muy diverso tipo, magnitud y relevancia, entre las cuales unas novecientas son identificadas como universidades formalmente habilitadas. En la mayoría de los países, cualquier sistematización de experiencias debería deslindar instituciones públicas y privadas, laicas y confesionales, nacionales y estatales o comunales, de masas y de elites, de investigación y de adiestramiento profesional, institutos politécnicos, centros de educación a distancia, filiales bajo franquicia de entidades extranjeras, entre otros formatos de provisión educativa que conforman un cuadro

desordenado de diseños organizativos dispares y subsistemas independientes.

3. El papel de las Universidades en las sociedades del conocimiento.

3.1. Transitamos una etapa del proceso histórico mundial en la que el valor agregado de la utilización idónea del conocimiento incorporado como valor

agregado a la producción y el trabajo es el factor determinante de la creación de riquezas. La experiencia internacional muestra que la revaloración social de la educación es uno de los cimientos esenciales del desarrollo y del mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones. No obstante, *cuando las civilizaciones contemporáneas más prosperas establecen el prototipo de la sociedad del conocimiento, la región latinoamericana muestra fuertes tendencias a la marginalidad.*

3.2. La educación superior puede ser uno de los instrumentos principales para revertir esa situación, moldear nuevas ideas y opciones que faciliten el progreso social. En ese sentido, *la pertinencia de sus distintas funciones es el elemento vital* para considerar el conocimiento desde el prisma de los derechos de los ciudadanos, para estimular la innovación y la creatividad, lograr mayor bienestar, perfeccionar la producción, mejorar la competitividad y lograr una satisfactoria inserción de los países en la economía mundial. Del mismo modo que en anteriores circunstancias, *las universidades deben colocar a la ciencia y la técnica como un asunto de interés público para que las sociedades puedan discernir sus opciones de futuro y aspirar a los beneficios del desarrollo:*

- contribuyendo con su capacidad crítica y propositiva a la transformación de las estrategias de crecimiento económico dominantes en el último lapso histórico;
- alentando desde la comprensión científica modelos de desarrollo compartido, sustentables equitativos y de espíritu democrático;
- reduciendo el déficit que actualmente existe en materia de recursos profesionales y técnicos en condiciones de actuar en el marco de los nuevos paradigmas productivos;
- creando competencias para una conexión provechosa entre el saber científico o tecnológico y las dimensiones del mundo de la producción y el trabajo;
- aportando a la constitución de marcos sociales cohesivos y al mejoramiento de las condiciones de existencia de los individuos;
- promoviendo enlaces con la modernidad, entendida como creencia en la razón y en el reconocimiento de la pluralidad de las categorías culturales como soporte de las identidades colectivas y de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía.

3.3. La viabilidad de esa alternativa de potenciar la producción y valorización de conocimientos pertinentes a los contextos regionales, jerarquiza el papel particular de la institución universitaria. Desde esa perspectiva se ha subrayado recientemente que *"si se ven privadas de la posibilidad de desempeñar esa función de investigación, descubrimiento e*

agregado a la producción y el trabajo es el factor determinante de la creación de riquezas. La experiencia internacional muestra que la revaloración social de la educación es uno de los cimientos esenciales del desarrollo y del mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones. No obstante, cuando las civilizaciones contemporáneas más prosperas establecen el prototipo de la sociedad del conocimiento, la región latinoamericana muestra fuertes tendencias a la marginalidad.

3.2. La educación superior puede ser uno de los instrumentos principales para revertir esa situación, moldear nuevas ideas y opciones que faciliten el progreso social. En ese sentido, la pertinencia de sus distintas funciones es el elemento vital para considerar el conocimiento desde el prisma de los derechos de los ciudadanos, para estimular la innovación y la creatividad, lograr mayor bienestar, perfeccionar la producción, mejorar la competitividad y lograr una satisfactoria inserción de los países en la economía mundial. Del mismo modo que en anteriores circunstancias, las universidades deben colocar a la ciencia y la técnica como un asunto de interés público para que las sociedades puedan discernir sus opciones de futuro y aspirar a los beneficios del desarrollo:

- contribuyendo con su capacidad crítica y propositiva a la transformación de las estrategias de crecimiento económico dominantes en el último lapso histórico;
- alentando desde la comprensión científica modelos de desarrollo compartido, sustentables equitativos y de espíritu democrático;
- reduciendo el déficit que actualmente existe en materia de recursos profesionales y técnicos en condiciones de actuar en el marco de los nuevos paradigmas productivos;
- creando competencias para una conexión provechosa entre el saber científico o tecnológico y las dimensiones del mundo de la producción y el trabajo;
- aportando a la constitución de marcos sociales cohesivos y al mejoramiento de las condiciones de existencia de los individuos;
- promoviendo enlaces con la modernidad, entendida como creencia en la razón y

en el reconocimiento de la pluralidad de las categorías culturales como soporte de las identidades colectivas y de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía.

3.3. La viabilidad de esa alternativa de potenciar la producción y valorización de conocimientos pertinentes a los contextos regionales, jerarquiza el papel particular de la institución universitaria. Desde esa perspectiva se ha subrayado recientemente que “si se ven privadas de la posibilidad de desempeñar esa función de investigación, descubrimiento e

innovación, las instituciones de enseñanza superior quedan reducidas a la condición de centros de enseñanza terciaria, que son una mera prolongación de los centros docentes de primaria y secundaria. La confusión semántica entre enseñanza superior y enseñanza terciaria puede tener graves consecuencias en muchos países en desarrollo que, debido a una forma de división del trabajo internacional, corren el riesgo de limitarse a promover una enseñanza de tipo terciario, en la creencia de que están promoviendo una enseñanza superior. Hay que tener sumo cuidado en evitar ese escollo y para ello es importante fomentar prioritariamente la investigación (...) todo país tiene que beneficiarse no solo de una enseñanza terciaria sino también de los frutos de la investigación, independientemente de su marco cultural y nivel de desarrollo económico. Por eso es preocupante ver como los centros docentes de algunos países en desarrollo se especializan en la enseñanza terciaria en detrimento de las actividades de investigación. Esa especialización es tanto más perjudicial en tanto no permite la valorización de los conocimientos locales y consolida aún más el adelanto de los países industrializados en términos de productividad de la investigación universitaria y de número de investigadores” (UNESCO, 2005).

4. Las condiciones internacionales para el desarrollo de la educación superior.

4.1. Desde la perspectiva latinoamericana actual es relevante el examen de *las condiciones dispares y las diferencias de oportunidades que plantea la nueva división internacional en materia de educación superior e investigación*, pautada por un conjunto de limitaciones y riesgos:

- *la profundización de asimetrías y rezagos de la región* en relación a los países industrializados, determinada por la “creciente ampliación de la brecha mundial en la generación, posesión y administración del conocimiento” (UNESCO, 2003);
- *la supremacía de los principios y mecanismos de mercado* como referencia para definir, condicionar y discriminar las prioridades de la investigación científica en “áreas escogidas por su importancia para la ventaja comparativa de los países en vías de desarrollo” (Banco Mundial, 2001);
- *la concentración de la capacidad de decisión* sobre la orientación de las políticas académicas y científicas en organismos especializados de los países más avanzados, en las entidades multilaterales de financiamiento u otros actores supranacionales;

innovación, las instituciones de enseñanza superior quedan reducidas a la condición de centros de enseñanza terciaria, que son una mera prolongación de los centros docentes de primaria y secundaria. La confusión semántica entre enseñanza superior y enseñanza terciaria puede tener graves consecuencias en muchos países en desarrollo que, debido a una forma de división del trabajo internacional, corren el riesgo de limitarse a promover una enseñanza de tipo terciario, en la creencia de que están promoviendo una enseñanza superior. Hay que tener sumo cuidado en evitar ese escollo y para ello es importante fomentar prioritariamente la investigación (...) todo país tiene que beneficiarse no solo de una enseñanza terciaria sino también de los frutos de la investigación, independientemente de su marco cultural y nivel de desarrollo económico. Por eso es preocupante ver como los centros docentes de algunos países en desarrollo se especializan en la enseñanza terciaria en detrimento de las actividades de investigación. Esa especialización es tanto más perjudicial en tanto no permite la valorización de los conocimientos locales y consolida aún más el adelanto de los países industrializados en términos de productividad de la investigación universitaria y de número de investigadores” (UNESCO, 2005).

4. Las condiciones internacionales para el desarrollo de la educación superior.

4.1. Desde la perspectiva latinoamericana actual es relevante el examen de las condiciones dispares y las diferencias de oportunidades que plantea la nueva división internacional en materia de educación superior e investigación, pautada por un conjunto de limitaciones y riesgos:

- la profundización de asimetrías y rezagos de la región en relación a los países industrializados, determinada por la “creciente ampliación de la brecha mundial en la generación, posesión y administración del conocimiento” (UNESCO, 2003);
- la supremacía de los principios y mecanismos de mercado como referencia para definir, condicionar y discriminar las prioridades de la investigación científica en “áreas escogidas por su importancia para la ventaja comparativa de los países en vías de desarrollo” (Banco Mundial, 2001);
- la concentración de la capacidad de decisión sobre la orientación de las políticas

académicas y científicas en organismos especializados de los países más avanzados, en las entidades multilaterales de financiamiento u otros actores supranacionales;

- *la potente promoción transnacional de modelos de legitimidad científica*, distribución de prestigios académicos y beneficios materiales, muy frecuentemente distantes de los imperativos éticos, socialmente responsables, que deberían ubicar a la ciencia latinoamericana como un problema de control ciudadano o de dominio público;
- *la expansión del suministro transfronterizo de servicios educativos*, animado por la emergencia de nuevos proveedores ligados a las finalidades de lucro de poderosos emprendimientos inversores del capital transnacional que desplazan o asimilan a las instituciones domésticas, tendencia que ha encontrado su momento de condensación en la Organización Mundial del Comercio, donde la educación ha sido incluida como bien de consumo transable en la ronda de negociaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios, y en las disposiciones que en el mismo sentido han establecido los Tratados de Libre Comercio con los EE.UU. .

4.2. El fenómeno de la globalización apoyado en la economía de mercado y el desarrollo tecnológico, se traduce para las universidades latinoamericanas en una fuerte presión hacia la internacionalización subordinada en un ambiente de ascendente mercantilización de la producción y uso del conocimiento, el cual afecta no solamente a las instituciones que componen los subsistemas públicos sino también a aquellas que integran los subsistemas privados de raigambre nacional. En palabras de un destacado especialista: *"Una revolución está sucediendo en la educación. La educación se está transformando en un bien de consumo comercializado internacionalmente. Ya no es vista principalmente como un conjunto de habilidades, actitudes y valores necesarios para el fortalecimiento de la ciudadanía y para la efectiva participación en la sociedad moderna, o sea, como una contribución clave al bien común de cualquier sociedad. En lugar de esto, cada vez más se ve como un bien de consumo que puede ser adquirido por un consumidor para apropiarse de habilidades que serán utilizadas en el mercado; o es vista como un producto que puede ser comprado o vendido por corporaciones multinacionales, instituciones académicas convertidas en negocios y por otros proveedores"* (Philip G. Altbach, 2002).

4.3. La alternativa a la globalización neoliberal y la internacionalización lucrativa de la educación superior no puede ser el encapsulamiento de las instituciones, el repliegue a un desenvolvimiento autosostenido de las Universidades o a las comunidades académicas y científicas autoreferidas. Está fuera de discusión que *en la época actual la calidad de la educación superior de los países está cada vez más vinculada a su capacidad de*

- la potente promoción transnacional de modelos de legitimidad científica, distribución de prestigios académicos y beneficios materiales, muy frecuentemente distantes de los imperativos éticos, socialmente responsables, que deberían ubicar a la ciencia latinoamericana como un problema de control ciudadano o de dominio público;
- la expansión del suministro transfronterizo de servicios educativos, animado por la emergencia de nuevos proveedores ligados a las finalidades de lucro de poderosos emprendimientos inversores del capital transnacional que desplazan o asimilan a las instituciones domésticas, tendencia que ha encontrado su momento de condensación en la Organización Mundial del Comercio, donde la educación ha sido incluida como bien de consumo transable en la ronda de negociaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios, y en las disposiciones que en el mismo sentido han establecido los Tratados de Libre Comercio con los EE.UU. .

4.2. El fenómeno de la globalización apoyado en la economía de mercado y el desarrollo tecnológico, se traduce para las universidades latinoamericanas en una fuerte presión hacia la internacionalización subordinada en un ambiente de ascendente mercantilización de la producción y uso del conocimiento, el cual afecta no solamente a las instituciones que componen los subsistemas públicos sino también a aquellas que integran los subsistemas privados de raigambre nacional. En palabras de un destacado especialista: “Una revolución está sucediendo en la educación. La educación se está transformando en un bien de consumo comercializado internacionalmente. Ya no es vista principalmente como un conjunto de habilidades, actitudes y valores necesarios para el fortalecimiento de la ciudadanía y para la efectiva participación en la sociedad moderna, o sea, como una contribución clave al bien común de cualquier sociedad. En lugar de esto, cada vez más se ve como un bien de consumo que puede ser adquirido por un consumidor para apropiarse de habilidades que serán utilizadas en el mercado; o es vista como un producto que puede ser comprado o vendido por corporaciones multinacionales, instituciones académicas convertidas en negocios y por otros proveedores” (Philip G. Altbach, 2002).

4.3. La alternativa a la globalización neoliberal y la internacionalización lucrativa de la educación superior no puede ser el encapsulamiento de las instituciones, el repliegue a un desenvolvimiento autosostenido de las Universidades o a las comunidades académicas y científicas autoreferidas. Está fuera de discusión que en la época actual la calidad de la educación superior de los países está cada vez más vinculada a su capacidad de

interactuar positivamente en el plano de la cooperación internacional, buscando convergencias provechosas sustentadas en la confianza y el beneficio compartido entre los organismo educativos. La extensión de la vida universitaria más allá de fronteras, movilizandó solidariamente sus capacidades, aprovechando mediante iniciativas coherentes y sinergias los recursos disponibles de conocimiento en ciencia y tecnología, es un elemento consustancial al cumplimiento de las finalidades públicas y a la proyección de futuro de las universidades. Frente a la concepción de la educación superior transnacional en términos puramente comerciales, estimulada por el aumento de la demanda de titulaciones, la escasez del financiamiento de los establecimientos públicos y la diversificación de los proveedores privados, es posible reivindicar la necesidad cada vez mayor de “una dimensión internacional e intercultural que sirva al mejoramiento de la calidad académica” (AIU, 2005).

5. Algunos asuntos de agenda política universitaria.

5.1. Inmersos en ese escenario se distinguen aquellas entidades universitarias complejas que, eludiendo situaciones de reflujo y desencanto, han intentado asumir procesos de modernización destinados a superar obsolescencias, perfeccionando los alcances de su misión pública, buscando responder desde el compromiso democrático a los desafíos planteados por la participación en las sociedades del conocimiento.

5.2. En la arena interna, tratando definir políticas encaminadas hacia metas estratégicas que impidan el estancamiento y habiliten a la transfiguración de las persistentes rigideces que atrofian a muchas instituciones:

- *la ampliación equitativa de la cobertura poblacional del alumnado universitario*, para responder a las necesidades formativas de las nuevas generaciones y a las exigencias de recursos humanos competentes que exige la incorporación a las sociedades del conocimiento;
- *la renovación curricular, la innovación pedagógica y la utilización de las nuevas tecnologías comunicacionales*, para promover el cambio en las prácticas docentes, la versatilidad de los planes de estudio, los aprendizajes alternativos y la formación de nuevos campos de conocimiento interdisciplinario;
- *la expansión de los programas de educación permanente*, para la capacitación continua de los graduados universitarios, sometidos a las exigencias cambiantes de la empleabilidad;
- *el aumento sostenido de los posgrados de naturaleza académica*, conectados a la renovación y al desarrollo de personas competentes para

interactuar positivamente en el plano de la cooperación internacional, buscando convergencias provechosas sustentadas en la confianza y el beneficio compartido entre los organismos educativos. La extensión de la vida universitaria más allá de fronteras, movilizandole solidariamente sus capacidades, aprovechando mediante iniciativas coherentes y sinergias los recursos disponibles de conocimiento en ciencia y tecnología, es un elemento consustancial al cumplimiento de las finalidades públicas y a la proyección de futuro de las universidades. Frente a la concepción de la educación superior transnacional en términos puramente comerciales, estimulada por el aumento de la demanda de titulaciones, la escasez del financiamiento de los establecimientos públicos y la diversificación de los proveedores privados, es posible reivindicar la necesidad cada vez mayor de “una dimensión internacional e intercultural que sirva al mejoramiento de la calidad académica” (AIU, 2005).

5. Algunos asuntos de agenda política universitaria.

5.1. Inmersos en ese escenario se distinguen aquellas entidades universitarias complejas que, eludiendo situaciones de reflujo y desencanto, han intentado asumir procesos de modernización destinados a superar obsolescencias, perfeccionando los alcances de su misión pública, buscando responder desde el compromiso democrático a los desafíos planteados por la participación en las sociedades del conocimiento.

5.2. En la arena interna, tratando definir políticas encaminadas hacia metas estratégicas que impidan el estancamiento y habiliten a la transfiguración de las persistentes rigideces que atrofian a muchas instituciones:

- la ampliación equitativa de la cobertura poblacional del alumnado universitario, para responder a las necesidades formativas de las nuevas generaciones y a las exigencias de recursos humanos competentes que exige la incorporación a las sociedades del conocimiento;
- la renovación curricular, la innovación pedagógica y la utilización de las nuevas tecnologías comunicacionales, para promover el cambio en las prácticas docentes, la versatilidad de los planes de estudio, los aprendizajes alternativos y la formación

de nuevos campos de conocimiento interdisciplinario;

- la expansión de los programas de educación permanente, para la capacitación continua de los graduados universitarios, sometidos a las exigencias cambiantes de la empleabilidad;
- el aumento sostenido de los posgrados de naturaleza académica, conectados a la renovación y al desarrollo de personas competentes para

la práctica científica en las diferentes disciplinas y áreas del conocimiento;

- *el estímulo al desenvolvimiento armonioso e integral de la investigación científica*, velando por la búsqueda de la excelencia y el desarrollo de la capacidad de creación en todas sus ramas, para coadyuvar a la construcción de sistemas locales de conocimiento en los que la actividad de las universidades debe jugar una función vital (más del 80% de la investigación científica latinoamericana está radicada en las universidades, básicamente en las públicas).
- *la jerarquización de las actividades de extensión o servicio a la comunidad*, aportando conocimientos pertinentes que apunten a resolver problemas concretos de la sociedad, particularmente en relación a las políticas de equidad para el equilibrio social;
- *el establecimiento de puentes dirigidos al fomento de los procesos de innovación*, transfiriendo y aplicando conocimientos a la resolución de demandas de los diferentes componentes del sistema productivo de bienes y servicios;
- *la mejora de las interacciones con las demás esferas del sistema educativo*, contribuyendo a los procesos de formación docente, atendiendo a la utilidad de la investigación educativa que se lleva a cabo en las universidades y consolidando proyectos académicos comunes.
- *la promoción de la plena profesionalización del personal académico*, mejorando las remuneraciones laborales, las posibilidades formativas, los incentivos intelectuales y las condiciones ambientales que permitan incrementar su dedicación y optimizar su desempeño;
- *la mejora de los mecanismos de gobierno democrático y de gestión académica y administrativa*, mediante la implantación de políticas de aseguramiento de la calidad, legitimadas por protocolos de evaluación institucional participativos y confiables, encaminados a asegurar la regeneración de los proyectos académicos y el perfeccionamiento de los procesos de toma de decisiones.

5.3. En la órbita externa, reafirmando la trascendencia de los procesos de internacionalización en términos solidarios y cooperativos, como requisito ineludible para impulsar el desarrollo de las instituciones universitarias y evitar el vaciamiento cultural y científico promovido por la comercialización transnacional de la educación superior y el repliegue de las capacidades de regulación estatal en el terreno educativo. Esto implica consolidar la elaboración de consensos en relación a una serie de propósitos clave que requieren un marco de políticas públicas específicas:

- *incrementar el papel activo de las universidades en los sistemas de colaboración académica internacional –interinstitucionales o*

la práctica científica en las diferentes disciplinas y áreas del conocimiento;

- el estímulo al desenvolvimiento armonioso e integral de la investigación científica, velando por la búsqueda de la excelencia y el desarrollo de la capacidad de creación en todas sus ramas, para coadyuvar a la construcción de sistemas locales de conocimiento en los que la actividad de las universidades debe jugar una función vital (más del 80% de la investigación científica latinoamericana está radicada en las universidades, básicamente en las públicas).
- la jerarquización de las actividades de extensión o servicio a la comunidad, aportando conocimientos pertinentes que apunten a resolver problemas concretos de la sociedad, particularmente en relación a las políticas de equidad para el equilibrio social;
- el establecimiento de puentes dirigidos al fomento de los procesos de innovación, transfiriendo y aplicando conocimientos a la resolución de demandas de los diferentes componentes del sistema productivo de bienes y servicios;
- la mejora de las interacciones con las demás esferas del sistema educativo, contribuyendo a los procesos de formación docente, atendiendo a la utilidad de la investigación educativa que se lleva a cabo en las universidades y consolidando proyectos académicos comunes.
- la promoción de la plena profesionalización del personal académico, mejorando las remuneraciones laborales, las posibilidades formativas, los incentivos intelectuales y las condiciones ambientales que permitan incrementar su dedicación y optimizar su desempeño;
- la mejora de los mecanismos de gobierno democrático y de gestión académica y administrativa, mediante la implantación de políticas de aseguramiento de la calidad, legitimadas por protocolos de evaluación institucional participativos y confiables, encaminados a asegurar la regeneración de los proyectos académicos y el perfeccionamiento de los procesos de toma de decisiones.

5.3. En la órbita externa, reafirmando la trascendencia de los procesos de internacionalización en términos solidarios y cooperativos, como requisito

ineludible para impulsar el desarrollo de las instituciones universitarias y evitar el vaciamiento cultural y científico promovido por la comercialización transnacional de la educación superior y el repliegue de las capacidades de regulación estatal en el terreno educativo. Esto implica consolidar la elaboración de consensos en relación a una serie de propósitos clave que requieren un marco de políticas públicas específicas:

- *incrementar el papel activo de las universidades en los sistemas de colaboración académica internacional –interinstitucionales o*

intergubernamentales-, desarrollando capacidades específicas y promoviendo experiencias asociativas informadas por principios de complementariedad y beneficio mutuo;

- *otorgar prioridad a los procesos de integración universitaria regional*, que pueden proporcionar un basamento coherente a la presencia colectiva de las instituciones en el ámbito de la cooperación y la negociación con las entidades académicas de los países centrales, con los organismos internacionales y las agencias multilaterales de financiamiento;
- *atender al impacto de la globalización en el mundo académico*, promoviendo en cada país nuevos enfoques e instrumentos legislativos competentes para superar el déficit en el control de la expansión transnacional indiscriminada del comercio de educación superior, favorecido por la acrecentada movilidad del capital y la tecnología;
- *promover o respaldar acuerdos intergubernamentales que atiendan al mejoramiento de la calidad de la educación superior*; estableciendo los marcos jurídicos comunes que aseguren su suministro como un bien público de cada uno de los países;
- *expandir y consolidar los mecanismos nacionales y regionales de acreditación de carreras universitarias*, entendidos como piezas de importancia para impedir el credencialismo mercantil, afirmar la calidad de las prestaciones educativas, promover la superación académica, estimular la armonización de los objetivos curriculares e instrumentar la testificación de la credibilidad de las titulaciones que se otorgan en las universidades;
- *respaldar el avance hacia un espacio latinoamericano de la educación superior*; a través de la convergencia de las promisorias redes universitarias ya existentes en las sub regiones del continente y la creación de otras, animadas por programas horizontales de fortalecimiento científico y tecnológico, capaces de auspiciar proyectos de trabajo comunes, procesos de movilidad académica y una mejor utilización de los recursos humanos y materiales disponibles, favoreciendo así la integración económica, política, educativa y cultural.

6. Conclusiones

6.1. Durante los próximos años las posibilidades de desarrollo de América Latina estarán ligadas a la capacidad de los diferentes países de dirimir la conjugación de por lo menos cinco postulados:

- elaboración de democracias políticas completas y estables,
- expansión de la ciudadanía en el marco de procesos sociales equitativos y cohesivos,

intergubernamentales-, desarrollando capacidades específicas y promoviendo experiencias asociativas informadas por principios de complementariedad y beneficio mutuo;

- otorgar prioridad a los procesos de integración universitaria regional, que pueden proporcionar un basamento coherente a la presencia colectiva de las instituciones en el ámbito de la cooperación y la negociación con las entidades académicas de los países centrales, con los organismos internacionales y las agencias multilaterales de financiamiento;

- atender al impacto de la globalización en el mundo académico, promoviendo en cada país nuevos enfoques e instrumentos legislativos competentes para superar el déficit en el control de la expansión transnacional indiscriminada del comercio de educación superior, favorecido por la acrecentada movilidad del capital y la tecnología;

- *promover o respaldar acuerdos intergubernamentales que atiendan al mejoramiento de la calidad de la educación superior, estableciendo los marcos jurídicos comunes que aseguren su suministro como un bien público de cada uno de los países;*

- expandir y consolidar los mecanismos nacionales y regionales de acreditación de carreras universitarias, entendidos como piezas de importancia para impedir el credencialismo mercantil, afirmar la calidad de las prestaciones educativas, promover la superación académica, estimular la armonización de los objetivos curriculares e instrumentar la testificación de la credibilidad de las titulaciones que se otorgan en las universidades;

- respaldar el avance hacia un espacio latinoamericano de la educación superior, a través de la convergencia de las promisorias redes universitarias ya existentes en las sub regiones del continente y la creación de otras, animadas por programas horizontales de fortalecimiento científico y tecnológico, capaces de auspiciar proyectos de trabajo comunes, procesos de movilidad académica y una mejor utilización de los recursos humanos y materiales disponibles, favoreciendo así la integración económica, política, educativa y cultural.

6. Conclusiones

6.1. Durante los próximos años las posibilidades de desarrollo de América Latina estarán ligadas a la capacidad de los diferentes países de dirimir la conjugación de por lo menos cinco postulados:

- elaboración de democracias políticas completas y estables,
- expansión de la ciudadanía en el marco de procesos sociales equitativos y cohesivos,