



**Cuarta Conferencia Internacional de la Internacional de la Educación
sobre la Enseñanza Superior y la Investigación
30 de octubre-1 de noviembre de 2003, Dakar, Senegal**

Universidades: socios clave para el desarrollo

Informe general de Paul Bennett

Introducción

La Cuarta Conferencia de la Internacional de la Educación (IE) sobre la Enseñanza Superior y la Investigación, celebrada en Dakar (Senegal), ha servido de importante plataforma combinada para la continuación de la labor de las 61 afiliadas del sector. Mucho significado ha tenido la elección del recinto de la conferencia, materializándose el viejo deseo de los sindicatos de enseñanza superior de integrar más cabalmente a las organizaciones del sur en nuestra labor y de abrirles un cauce de expresión más directa en el debate mundial. La IE ha dejado claro el lugar destacado que ocupan en sus trabajos la enseñanza superior y la investigación en los países no industrializados, y la solidaridad mundial de los sindicatos en este sector.

Ahora bien, la celebrada en Dakar ha sido también una conferencia de trabajo, en la que se han formulado propuestas concretas de trabajo para la IE en relación con la función de las universidades en el desarrollo y se ha expuesto una visión alternativa de la comunidad y entidad colegiada internacional de enseñanza superior e investigación, en claro contraste con el desafío que plantea la globalización del mercado, impulsada por la mercantilización y los imperativos económicos, que centraron los debates de la tercera conferencia celebrada en Montreal.

La IE ha mantenido el ojo puesto en estas temáticas permanentes a lo largo de un periodo de especial incertidumbre en la sociedad mundial. Hemos pasado de una situación de relativo conocimiento de los incongruentes desafíos del AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) a un entorno más complejo y más dilatado en el que los acuerdos bilaterales y multilaterales amenazan con acompañar o suplantar el reto que supone el AGCS para este sector.

El callejón sin salida surgido en Cancún entre los países industrializados y los países en desarrollo ha marcado una nueva etapa importante en el debate sobre la globalización. No importa el resultado, obviamente no es sino una pausa en el camino, y una oportunidad de recohesión. Es necesario que la IE esté preparada para afrontar los desafíos de la próxima fase, sea cual sea la forma que revistan.

El punto de unión temático de la conferencia ha sido la reafirmación de los valores educativos como determinantes del futuro de la enseñanza superior y la investigación, en oposición fundamental a la validez del paradigma *comercial*.

El sector de la enseñanza superior y la investigación de la IE necesita mantener vivo el ímpetu creado por este acto, para promover nuestro trabajo durante el Cuarto Congreso Mundial en Porto Alegre e incorporarlo al programa y presupuesto de 2005-2007.

Enseñanza superior, desarrollo y solidaridad sindical

El desarrollo debe protagonizar la agenda de enseñanza superior e investigación de la IE. Nuestra organización y sus afiliadas deben solidarizarse con los sindicatos de África y otras regiones en desarrollo, y ofrecerles ayuda concreta de manera que éstas puedan definir y articular soluciones propias. Debemos aceptar la diversidad regional y nacional de problemas y

soluciones. No caigamos en la trampa de olvidar nuestro propio rechazo al enfoque *una talla para todos* del Banco Mundial.

La necesaria diversidad de respuestas nacionales tiene opciones de salida siempre que se haga oír la voz de los sindicatos nacionales de los países en desarrollo y se formen verdaderas asociaciones entre éstos y la IE y sus afiliadas procedentes del mundo industrializado. Contemplada la retórica de la solidaridad internacional y la comunidad internacional que es la enseñanza superior, nos corresponde ahora dedicar más esfuerzos a hacerla realidad.

Si bien las soluciones no pueden sino variar de un país a otro, la conferencia ha ayudado a enunciar y definir temas comunes, y a asegurar una aproximación más equilibrada y global a las cuestiones específicas de la visión de la IE en materia de enseñanza superior.

Así, se han definido los temas siguientes:

Recursos: se hace patente la necesidad de incrementar los recursos asignados a la enseñanza superior y la investigación en los países en desarrollo y de acreditarlos como claves de infraestructura, y no como un bien de lujo que se pueda canjear por inversiones en enseñanza primaria. Tampoco pueden en las negociaciones comerciales internacionales cambiarse por bienes de otros sectores como el agrícola.

Sector público: la política de la IE tiene como principio fundamental la pertenencia de la educación -incluyéndose la enseñanza superior y la investigación- al dominio público. El planteamiento estratégico no puede ser más claro y no resulta nada complicado de proclamar en aquellos países en los que hay amenaza de privatización de los centros o programas de enseñanza superior. En cambio, en los países que ya cuentan con sectores educativos privados se requiere una política más compleja. La IE debe insistir, en todo lo posible, en que los centros privados cumplan las normas de rendición de cuentas y transparencia, accesibilidad, gobernanza democrática y libertad académica por las que se rigen los centros públicos. Vistas las restricciones financieras en el erario público, los organismos públicos deben gozar de prioridad en el acceso a estos fondos; no sólo eso, sino que las instituciones con ánimo de lucro no deberían recibir ayudas públicas con carácter sistemático.

Libertad académica: esta libertad es un aspecto fundamental que conviene orientar desde el ángulo de las realidades que se viven en los distintos países y culturas. No se pueden trasladar sin más los modelos "*Europeos y norteamericanos*" a otros contextos donde el Estado ejerce un férreo control legal sobre la dirección universitaria o donde los académicos son funcionarios públicos, por ejemplo. La IE debe ayudar a todas las organizaciones, trabajen donde trabajen, a formular soluciones que aprovechen al máximo las libertades académicas. Conviene advertir que la autonomía institucional y las limitaciones a la injerencia del Estado en los asuntos internos de las universidades, por importantes que sean, no constituyen de por sí una garantía de libertad académica para el personal. En particular en un sistema de creciente aliento económico, impulsado por los principios de gestión por encima de los de colegialidad, el personal académico

necesita arremeter contra la intromisión institucional en su libertad académica (y contra las amenazas a los derechos afines, tales como los derechos de propiedad intelectual).

Para ello es necesario constituir en este sector sindicatos fuertes, capaces de desarrollar, reclamar y obtener esta clase de protección. El estudio de libertad académica en países de Asia-Pacífico, llevado a cabo por la IE para la Unesco, aporta un valioso recurso y un modelo de trabajo para África y América Latina; iniciativas como ésta deben motivar una búsqueda activa en el próximo programa de acción de la IE.

Condiciones de trabajo del personal: la fuerza sindical debe expresarse también a través de la defensa de los puestos de trabajo, la lucha contra la temporalización y la garantía de remuneración y de que los niveles salariales son suficientes para que los académicos trabajen y vivan dignamente sin necesidad de tener que ocupar puestos adicionales en otros sectores.

Investigación: piedra angular de la concepción global y la vida académica de la IE es la estrecha relación que une docencia, investigación y becas de estudio. No cabe duda de que para muchos docentes que ejercen en los países en desarrollo, la escasez de recursos y las condiciones de trabajo hacen que sea absolutamente imposible mantener el vínculo. Ahora bien, no sólo es imprescindible hacer frente a los problemas concretos de acceso a la investigación, sino también a la pervivencia, en las instituciones internacionales, de una mentalidad colonialista que niega a los países en desarrollo el derecho a generar su propia capacidad de investigación; una lucha que le corresponde liderar a la IE. Le hemos oído decir a un compañero de Costa de Marfil: "África debe ser libre de pensar"; debemos ayudar a que pueda cristalizar esta simple demanda.

Ajuste estructural: el fracaso de las políticas de ajuste estructural impuestas por el Banco Mundial en los países en desarrollo hace pesar una gran responsabilidad sobre la comunidad internacional. Como norma general, los programas de ajuste estructural del Banco Mundial en el sector educativo se han inclinado por soluciones de sector privado. Conectando con la promoción de la enseñanza primaria, las políticas impuestas se han basado en el despectivo postulado de que los países en desarrollo pueden prescindir de asumir el fortalecimiento de la capacidad nacional de enseñanza superior e investigación. El daño provocado por tan toscas y desacertadas medidas no tiene fácil arreglo. Sin embargo, debe haber un reconocimiento claro por parte de las instituciones internacionales del protagonismo del gasto público y del sector público en las infraestructuras nacionales, así como de que todos los sectores educativos, incluyéndose la enseñanza superior, constituyen elementos vitales de las infraestructuras públicas. Merece la pena insistir en que, en tales circunstancias y en contra de los efectos de las políticas de ajuste estructural ejecutadas en algunos países, los proveedores privados no deberían recibir trato de favor; en cambio, se debería supeditar su permanencia en el oficio de prestar servicios al cumplimiento de las normas aplicables al sector público.

Fuga de cerebros, instituciones extraterritoriales, Internet y desafíos culturales

Fuga de cerebros: los sistemas de enseñanza superior de los países en desarrollo no experimentan problema más obviamente necesitado de enfoque sindical internacional que el de la denominada *fuga de cerebros*. El problema no es sólo que el personal cualificado acuda a otros

países atraído por mejores perspectivas de carrera y recursos, sino que los propios estudiantes se vayan al extranjero, ya sea finalizada la enseñanza superior o adquirido un primer título, y no regresen a sus países de origen. Junto con los problemas de fuga de cerebros, se plantean las dificultades generadas por las instituciones extraterritoriales de los países industrializados, muchas de las cuales socavan la enseñanza superior indígena cuando no acaban creando comunidades académicas de doble categoría. Aquí en Dakar apenas se ha planteado el debate sobre los problemas conocidos y el diseño de estrategias de resolución. A las organizaciones sindicales de los países industrializados les corresponde un papel importante de transferencia del debate a sus miembros e instituciones, cuyas prácticas de empleo y globalización comercial están creando estos problemas.

No obstante, escasamente realista es la intención de poner término a la fuga de cerebros, ya no sólo porque ésta refleja las realidades económicas y sociales del escenario mundial, y en determinadas circunstancias genera *ganancia de cerebros*, sino porque deriva también del carácter sustancialmente internacional de la enseñanza superior. Los sindicatos tanto de los países en desarrollo como de los industrializados necesitan dedicarse, en el ámbito nacional e internacional, a mitigar los efectos negativos de la fuga de cerebros. Para las organizaciones de los países en desarrollo, esto significa pactar acuerdos de seguridad del empleo y progresión en la carrera, y negociar oportunidades de investigación, en particular recursos de investigación, así como garantías sociales a las familias de académicos que regresen a sus países, tales como derechos de pensión y provisión de servicios educativos a las familias.

Los sindicatos del mundo industrializado deben volcarse con la protección, en las instituciones de éste, de la situación y condiciones de trabajo de los docentes provenientes del extranjero, y no dejar de presionar a sus respectivas autoridades nacionales para que suscriban acuerdos con aquellos países que experimentan fuga de cerebros a efectos de protección de los académicos que deseen regresar a sus países de origen. La ayuda de la IE puede plasmarse en compartir conocimientos entre las afiliadas y desarrollar convenios modelo en cooperación con la Unesco y otras autoridades internacionales pertinentes.

La fuga de cerebros es un fenómeno nacional tanto como internacional. En muchos países, miembros del personal académico salen del mundo universitario atraídos hacia otros sectores económicos nacionales por mejores sueldos, condiciones de empleo, perspectivas profesionales u oportunidades y recursos de investigación. En los países en desarrollo, esta tendencia puede tener su origen en la reducción tangible de los salarios académicos por debajo de un nivel viable. Conviene que los sindicatos nacionales contemplen estos aspectos del mercado de trabajo interno, tanto mediante la negociación colectiva, como a través del diálogo con los poderes públicos y otras autoridades nacionales pertinentes.

Instituciones extraterritoriales: el crecimiento de los recintos descentralizados de las universidades de países industrializados es fuente de problemas para los países en desarrollo en los que se han implantado. Son problemas de distorsión perjudicial de la prestación local de servicios académicos, debilitación de las instituciones indígenas, distorsión del mercado de trabajo y exposición de los estudiantes al elevado coste de cursos o programas que pueden llegar

a no atender las necesidades locales. Puede darse el caso de que el personal del país de origen tenga que arreglárselas con condiciones de trabajo inaceptables, contratos de empleo diferentes y de categoría inferior en los recintos extraterritoriales, y la erosión de las relaciones laborales en su universidad *de partida*.

Es en interés del personal académico y de sus estudiantes trasladar en la medida de lo posible los recintos extraterritoriales al ámbito de negociación de la universidad de origen y someterlos a los mismos criterios y procesos, de calidad y reconocimiento de títulos, por ejemplo. La IE debe trabajar con sus afiliadas de los países en desarrollo e industrializados para lograr los citados objetivos, en su caso también en el ámbito regional.

Internet y las TIC: el auge extraordinario de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y en especial de Internet encierra todo el potencial de una herramienta de democratización para la enseñanza superior y la investigación. Sin embargo, el coste y el grado de disponibilidad del hardware y el software entre países industrializados y en desarrollo está originando nuevas desigualdades en un clima en que la explotación comercial de las TIC en el campo de la enseñanza superior supone una de las mayores amenazas que plantea el crecimiento del mercado global en el sector.

Los sistemas comerciales internacionales de comprobación, extremadamente dependientes de las TIC, constituyen una amenaza adicional a la integridad de los sistemas nacionales; amenaza ésta que la IE debe combatir buscando la regulación de sistemas.

La IE y sus afiliadas del sector de enseñanza superior deben cooperar en la formulación de pautas y estrategias capaces de sacar el máximo provecho a las ventajas de las TIC, equiparar el acceso a Internet entre regiones y contener los aspectos negativos, en particular en materia de explotación comercial. Esto requiere presionar a las instituciones internacionales para que compartan las ventajas educativas de Internet y regulen su uso. La IE debe aunar fuerzas con sus afiliadas y las instituciones internacionales para buscar garantizar la disponibilidad de los ordenadores y los programas para los centros de enseñanza superior de los países en desarrollo; de lo contrario, no cabe duda de que nos exponemos a que, según las pautas marcadas por las disparidades de recursos generales entre países ricos y pobres, el acceso a la Red, al añadir otra capa de diferenciación entre países industrializados y en desarrollo, genere una fractura cualitativa que se tornará cada día más difícil de resolver.

Aspectos culturales: las tendencias descritas pueden llegar a coaccionar las culturas nacionales de los países que tienen que afrontar el reto de la fuga de cerebros y los recintos extraterritoriales; mientras tanto, Internet contribuirá, con toda probabilidad, a reforzar la *globalización* de una cultura dominada por un conjunto de valores *atlánticos* y, en su versión lingüística, doblada al inglés. El lugar preferente que ocupa la IE le confiere la posibilidad de velar por el mantenimiento de las culturas nacionales frente a nuevas formas de imperialismo global de determinismo comercial.

Enseñanza superior y calidad de la educación de profesores

La política de la IE en materia de calidad de la profesión docente depende del lugar que ocupe la educación de profesores en la enseñanza superior, la promoción de oportunidades de desarrollo profesional continuo y la interacción que se establezca entre la educación de adultos y el desarrollo profesional continuo, por una parte, y la investigación educativa, por otra. La creciente amenaza que en muchos países del mundo se cierne sobre la dotación de profesores y sobre la calidad de la educación de docentes requiere una atención urgente, ya que la falta de docentes amenaza con alcanzar proporciones críticas en el próximo decenio. Esto es especialmente cierto en los países industrializados, donde la generación del *baby boom* nacida justo después de la II Guerra Mundial se va acercando a la edad de jubilación, con las consecuencias que supone el déficit de profesores de estos países para los países en desarrollo, al contratar asiduamente Europa y Norteamérica los escasos recursos humanos de que disponen los países en desarrollo en todos sus sectores.

A nivel mundial las afiliadas a la IE comparten un interés en desarrollar y aplicar intensamente una política que cuide de que la existencia y el mantenimiento de disposiciones de educación de profesores de calidad y la situación y las condiciones de trabajo de los docentes en ejercicio sean en todos los países suficientes para atender sus propias necesidades, de manera que los sistemas nacionales no se consuman unos a otros. La movilidad y los intercambios de docentes pueden concretar su propia función de enriquecimiento de la educación en el país anfitrión y de la experiencia profesional de cada profesor.

La IE necesita encarar la crisis que provoca la falta de profesores, y su efecto en la calidad del profesorado y los planes de estudio. Las afiliadas a la IE en el sector de la enseñanza superior y la investigación deben esmerarse en el mantenimiento de la educación de profesores dentro de la enseñanza superior, apuntalado en una investigación educativa de gran calidad en la que encuentren oportunidades de contribuir los docentes en ejercicio.

Titularidad y condiciones de trabajo del personal académico

En esta conferencia se ha advertido la persistente tendencia a la erosión de la titularidad o equivalente. La reducción porcentual de la titularidad y el crecimiento de las distintas modalidades de trabajo temporal, parcial y contingente son un reto no sólo para las condiciones de trabajo y las perspectivas profesionales del personal, sino también para la libertad académica, los derechos de propiedad intelectual y la calidad de la enseñanza superior. El crecimiento formal o real del número de cargos académicos con vocación exclusivamente docente constituye un factor de alteración de la conexión vital que sostienen docencia, investigación y becas de estudio. Circunstancias éstas que están dificultando además la aplicación del principio de igualdad y de políticas de acción afirmativa.

Los sindicatos deben redoblar esfuerzos en el ámbito institucional, teniendo que hacer hincapié en la aplicación de los procedimientos existentes y, en su caso, la negociación de posibles mejoras; en el ámbito nacional, necesitan pactar con las autoridades competentes el establecimiento de un entorno más favorable a la protección de las condiciones de trabajo de los académicos.

Las corrientes subyacentes marcadas en lo nacional por la globalización, la descentralización y la desregulación amenazan con cercenar el papel de las autoridades públicas y gobiernos nacionales. La IE y sus afiliadas debemos arrimar el hombro para invertir la tendencia y echar mano de los medios internacionales a nuestra disposición, como, por ejemplo, un uso más proactivo de la Recomendación de la Unesco sobre la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997) en el escenario transnacional.

En los debates y los intercambios de información que se celebren en la esfera de la enseñanza superior en el seno de la IE, es necesario dar más relieve a la negociación colectiva y los aspectos salariales y de condiciones de trabajo; en este sentido conviene aprovechar en particular los medios electrónicos con fines de intercambio de información y apoyo mutuo. Asimismo, necesitamos buscar colectivamente soluciones a los problemas estratégicos y organizativos que plantea el trabajo contingente, contemplándose a este respecto la renovación de los cuadros sindicales, cuando en el mundo industrializado la generación del *baby boom* se va aproximando a la edad de jubilación. Las propias organizaciones sindicales deben buscar la garantía de normas laborales mínimas capaces de neutralizar la descentralización de la negociación, a través de los puntos obligatorios de acuerdo establecidos por NTEU en Australia por ejemplo.

Personal general de la enseñanza superior

Las universidades se caracterizan por ser instituciones grandes y complejas, en las que una creciente dotación de personal profesional, administrativo, técnico y general brinda apoyo a la función de docencia e investigación, en cooperación con el personal académico. Estos trabajadores ya no sólo comparten dificultades y temáticas de negociación con el personal académico, sino que además suman un cuadro propio de problemas, entre los cuales destacan, en determinados oficios, la precariedad de salarios y condiciones de trabajo. Y eso que desempeñan un papel determinante en la definición cualitativa de la experiencia estudiantil y el resultado de aprendizaje.

Los sistemas nacionales muestran modelos de desarrollo dispares; así, en algunos países, como en Francia, las cifras de personal auxiliar acusan una curva de crecimiento más floja aún que la del personal académico frente al incremento masivo de las matrículas. En otros, en cambio, se ha registrado un aumento significativo del colectivo de técnicos y especialistas en TIC contratados para apoyar -o incluso suplantar- la función docente. Si es cierto que el trabajo contingente crea dificultades para el personal de apoyo, no lo es menos el impacto negativo que tiene para sus compañeros académicos. En algunos países, se ha dado el caso de que estructuras comunes hayan proporcionado al personal académico y profesional un marco nacional único de negociación.

Las organizaciones afiliadas a la IE deben combinar esfuerzos para trazar, en los ámbitos internacional, nacional e institucional, soluciones comunes a estas cuestiones. Resulta especialmente importante abordar la agenda de igualdad de modo que puedan erradicarse todas las formas de discriminación. El personal profesional, por la trascendencia de la función que asume en la misión universitaria, debe estar en condiciones de defender el lugar que le corresponde en la comunidad universitaria y en los debates sindicales sobre los desafíos de carácter global, nacional e institucional que todos tenemos presentes.

Del AGCS a un cuaderno de globalización más complejo

Así llegamos a la cuestión de la globalización en el sector de la enseñanza superior y la investigación. En los 18 meses que han transcurrido desde nuestra conferencia de Montreal, hemos visto cómo el AGCS que en aquél entonces dominaba los debates, si no se ha derrotado, al menos ha tenido que salir desterrado. Ahora bien, estamos asistiendo a la emergencia de una amenaza potencialmente más peligrosa y más pertinaz, si cabe, desde la anarquía de un mercado mundial de tratos bilaterales o multilaterales, que se sustrae a todo control y regulación. En algunos círculos está surgiendo incluso, si bien algo prematuramente, cierta nostalgia por la OMC, "por ser un mal que íbamos conociendo", regido por normas y estructuras definibles. Embarcados en este debate, debemos velar por encontrar y alzar firmemente nuestra voz en asociación con otras organizaciones sindicales, ONG e incluso, donde proceda, organizaciones de rectores de universidades, en defensa de nuestro sector y nuestros valores.

Esta conferencia ha puesto una excelente caja de resonancia para la voz de la IE: nuestro examen del documento marco de una "task force" mundial y la propuesta favorable a la exclusión incondicional de la educación de los acuerdos comerciales. Hemos conectado lo anterior con un conjunto de criterios para su inclusión en instrumentos y tratados internacionales y para la protección de la educación y el empleo y condiciones de trabajo de docentes e investigadores. La IE y sus afiliadas del sector de la enseñanza superior debemos trabajar juntas en un uso más fructífero de la Recomendación de la Unesco sobre la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997).

Asimismo, el borrador de directrices para la provisión transnacional de enseñanza superior elaborado a raíz de la resolución de Jomtien de 2001, cuyo verdadero estudio en la IE se ha estrenado aquí, en Dakar, ya puede ampliarse y ultimarse en unos términos que tengan en cuenta los intereses y temores de los países industrializados y en desarrollo, y se valgan del Código de Ética aprobado igualmente en la Conferencia de Jomtien.

Habida cuenta de que, tras la cita de Cancún, la próxima Conferencia Interministerial ha sido programada en Hong Kong para 2005, conviene explorar la posibilidad de convocar la próxima conferencia mundial de enseñanza superior de la IE en un lugar y fechas que permitan ejercer un influjo apreciable en dicho acontecimiento.

De trasladar, el año que viene, estas propuestas al ámbito estratégico durante el Cuarto Congreso Mundial de la IE, nos dotaremos de una política dinámica y aglutinadora para la defensa de nuestro sector. Ahora bien, en Porto Alegre no será sino el comienzo; aprovechando el caucus de la enseñanza superior, el Congreso y el próximo programa trienal de la IE, debemos ahondar en nuestra política y las estrategias de provisión. El capítulo *estratégico* del informe de la "task force" requiere discusión y aplicación en el conjunto de las organizaciones sindicales, así como en los ámbitos nacional y regional bajo la coordinación de la IE y a través del esfuerzo sostenido de conferencias como ésta celebrada en Dakar.