

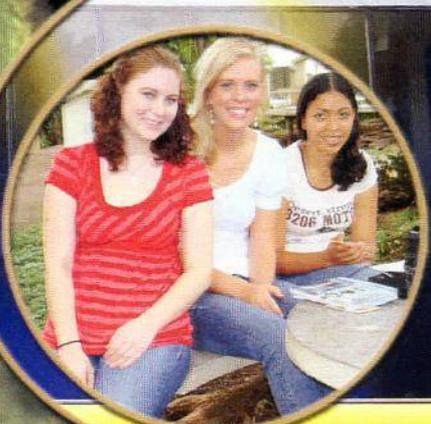
Autonomía Universitaria en el Contexto Actual



UDUAL LB2331.4
*Autonomía
universitaria en*



CIDU18010145



Autoridades Universitarias

Dr. Gustavo García de Paredes
Rector Magnífico

Dr. Justo Medrano
Vicerrector Académico

Dra. Betty Ann Rowe de Catsambanis
Vicerrectora de Investigación y Post-Grado

Dr. Carlos Brandariz Zúñiga
Vicerrector Administrativo

Ing. Eldis Barnes
Vicerrector de Asuntos Estudiantiles

Mgtra. María del Carmen Terrientes de Benavides
Vicerrectora de Extensión

Dr. Miguel Ángel Candanedo
Secretario General

Prof. Luis A. Posso
Director General de los Centros
Regionales Universitarios

UDUAL
LB2331.4
.A8

CLASIF.
ADQ. 278
PP3C. UDUAL
FECHA 21 AGO 2012
PRECIO D

Códigos de barras
CIDU180100195
Nº de Inventario
2018-01-00278

CONTENIDO

PONENCIA 1:

EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES

1. Autonomía y cogobierno, postulados derivados de la Reforma de Córdoba
2. La Universidad de Panamá y la Autonomía
3. Retos de la educación superior latinoamericana en un mundo globalizado
4. Validez de la Autonomía en la globalización

PONENCIA 2:

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO ACTUAL CARLOS TÜNNERMANN BERNHEIM

1. Raíces históricas de la Autonomía Universitaria.
2. Breve evolución del concepto de Autonomía Universitaria.
La Autonomía con responsabilidad social.
3. La Autonomía Universitaria en un mundo globalizado: los asedios de la “Sociedad del conocimiento” y la globalización.
4. Desafíos para la Educación Superior.
5. La internacionalización de la Educación Superior y la Organización Mundial de Comercio.
6. Los nuevos proveedores transfronterizos de Educación Superior.
7. Conclusión.

PONENCIA 3:

**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA
LATINA: PROBLEMAS, DESAFÍOS Y TEMAS CAPITALES**
ADRIAN ACOSTA SILVA

1. Pasado y presente de la autonomía universitaria
2. Política y cambios institucionales
3. Libertad académica, autonomía institucional y pertenencia social de la educación universitaria
4. Hacia una agenda de problemas y desafíos sobre la autonomía universitaria la política y el cambio institucional
5. Conclusiones

EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA



Gustavo García de Paredes¹

En esta reseña hago referencia a los orígenes de la autonomía universitaria en América Latina, a la legislación adoptada en Panamá con referencia al tema, a su vigencia frente a los retos de la globalización, y finalmente a la validez del planteamiento de autonomía en el contexto económico actual.

1. Autonomía y cogobierno, postulados derivados de la Reforma de Córdoba

La Reforma de Córdoba, Argentina, de 1919, impactó a Nuestra América no sólo por los cambios intramuros que introdujo sino por sus proyecciones sociales. Gracias a ella las universidades dejaron de ser “virreinos del espíritu”, claustros cerrados al servicio de las oligarquías terratenientes, a los gobiernos autocráticos y al clero. Pero, tal vez lo que más importa es que permitió la irrupción de las clases medias urbanas, incluso marginadas y excluidas, a los recintos universitarios.

¹ Rector de la Universidad de Panamá.

En palabras de los reformistas cordobeses:

*Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático.*²

Frente a las cátedras vitalicias, el autoritarismo académico, el elitismo excluyente, el dogmatismo religioso, el saber verbalista y libresco, alejado de toda práctica, el movimiento reformista planteó concursos de oposición para los docentes, periodicidad de las cátedras, docencia y asistencia libres, participación de los universitarios en el gobierno de la universidad, elección democrática de sus autoridades, autonomía de la institución frente al Estado, gratuidad de la educación, acceso democrático de la población, modernización de los métodos de enseñanza, función social y rol crítico, postulados que fueron recogidos con mayor o menor intensidad en la jurisprudencia regional.

Desarrollada fundamentalmente entre los años 1918-1945, la reforma universitaria latinoamericana adquirió matices más politizados con el aprismo peruano al introducir el concepto antiimperialismo en su plataforma; o con la visión del cubano Julio A. Mella, que la vinculó a la reforma social.

Los diversos autores no dudan en reconocer que la democratización de la enseñanza, la autonomía y el cogobierno fueron logros importantes del movimiento de reforma universitario. La autonomía y el cogobierno incidieron directamente en la estructuración jurídica de las universidades, otorgándole

² *La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica*, Manifiesto Liminar del 21 de junio de 1918.

características propias en América Latina, diferenciándolas respecto a otras regiones geográficas.

La autonomía, a partir de Córdoba, se concibió autogestionaria, es decir, con capacidad de normarse a sí misma, seleccionar a sus autoridades (autonomía administrativa), nombrar a sus profesores, planificar su actividad académica (autonomía académica) y disponer libremente de sus propios fondos (autonomía económica). Como complementos de su ejercicio se incluyen: autonomía territorial o inviolabilidad del recinto universitario en respuesta a las constantes incursiones policiales y militares; libertad de cátedra, investigación y extensión como garantía de pluralismo político e independencia científica.

A la autonomía también se le adjudican funciones críticas en relación con el Estado y los contextos socio-geopolíticos, al igual que libertad de repensar la sociedad y el mundo.

El cogobierno, entendido como la coparticipación de docentes, estudiantes y graduados en la selección de las autoridades y toma de decisiones, introdujo el concepto democrático intramuros, concebido como el mecanismo que garantiza la constante renovación universitaria. Gabriel del Mazo lo justifica con las siguientes palabras:

“La soberanía de la Universidad reformista radica en el claustro pleno. Allí está la fuente de su derecho; allí la razón de su autonomía. En un Estado Democrático la autonomía universitaria sólo se legitima en la integración de la Universidad con todos sus miembros y en el carácter democrático de su gobierno, basado en la universalidad de la ciudadanía interna”.³

³ Del Mazo, Gabriel, citado por Carlos Tünnermann, *60 Años de la Reforma Universitaria de Córdoba*, EDUCA, San José, 1978, p. 50.

2. La Universidad de Panamá y la Autonomía

La Universidad de Panamá, fundada en 1935, única de carácter estatal hasta 1981⁴, no fue ajena al movimiento reformista. El concepto influyó en las huelgas de 1942 y 1943, al igual que en las legislaciones aprobadas a partir de 1946. En efecto, las reclamaciones de autonomía universitaria y estabilidad del profesorado, por parte de los estudiantes, a raíz del despido de dos profesores universitarios en los años 1942 y 1943, dieron lugar a la expedición del Decreto No 720 de 17 de noviembre de 1943, el cual otorgó un régimen de autonomía parcial a la Universidad de Panamá.⁵

La Constitución de 1946 y la Ley No 48 de 24 de septiembre de 1946 otorgaron pleno estatus autonómico a la institución universitaria, asignándole personería jurídica y patrimonio propio; libertad de cátedra e investigación; autonomía en el orden administrativo, académico y financiero; incluso, la garantía de que las partidas presupuestarias asignadas por el Estado no serían *inferiores a las del año anterior*, debiendo *aumentar de acuerdo al desarrollo de la Universidad*; así como participación de estudiantes y docentes en los órganos de gobierno.

Entre 1969 y 1981, durante el paréntesis que abrió el gobierno militar, la Universidad de Panamá se rigió por normas más centralistas. El Decreto de Gabinete 144 de 3 de junio de 1969, al iniciarse el llamado proceso revolucionario encabezado por Omar Torrijos (o la dictadura militar, según otros) permitió al Ejecutivo intervenir directamente en las decisiones del máximo órgano de gobierno de la Universidad de Panamá. Se trata de un periodo controvertido que aun genera polémicas. Algunos autonomistas aducen que la intervención del gobierno de ese entonces en los asuntos universitarios afectó la estabilidad del cuerpo docente, constriñó la libertad de cátedra, de expresión y de

⁴ La Universidad de Panamá fue fundada a través de Decreto No 29 de 29 de mayo de 1935 y fue la única universidad pública hasta 1981, año en que fue inaugurada la Universidad Tecnológica de Panamá.

⁵ Turner, Anayansi. *La autonomía universitaria en Panamá*, AUDE-Universidad de Panamá, Panamá, 1985.

organización al prohibir la actividad política, introducir normas disciplinarias extremas en los estatutos y crear un "Cuerpo de Seguridad" supeditado a la inteligencia militar, amen de reducir ostensiblemente la participación de estudiantes y docentes en los órganos de gobierno. Los sectores involucrados en las tareas de gobierno, muchos de ellos con trayectoria reformista y autonomista, aducen que estas medidas eran indispensables para llevar a feliz término una negociación con Estados Unidos que permitiera a Panamá recuperar el Canal y sus áreas adyacentes, es decir, la soberanía sobre todo su territorio.

Al cerrarse el paréntesis abierto por los militares, a raíz de las demandas unitarias de los universitarios, se promulgó la Ley 11, del 8 de junio de 1981, mediante la cual se restauró el principio autonómico en la Universidad de Panamá. De acuerdo con esta Ley, la autonomía abarca no sólo los aspectos académicos, administrativos y financieros contemplados en la Ley 48 de 1946, incluyendo la libertad de cátedra, sino que incorpora la autonomía territorial y la participación de los administrativos, además de los docentes y estudiantes, en los órganos de gobierno.

Las reformas introducidas por la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 permitirían la elección directa del rector, decanos de facultades y directores de centros regionales universitarios. Antes de adoptarse esta norma las autoridades eran escogidas por el Consejo General Universitario.

Ciertamente, el Estado espera de la educación superior respuestas expeditas a la demanda de desarrollo. Es obvio que los cambios en materia económica y tecnológica entren en conflicto con la educación tradicional. Por eso, con el pretexto de modernizarlas, a más de uno se le podría ocurrir modificar el estatus autónomo de las universidades del Estado. Pero, nadie sabe hasta dónde podrían llegar los "modernizadores" vinculados a intereses empresario-transnacionales. Se explica, entonces, la responsabilidad de emprender por propia iniciativa la

renovación de la institución universitaria, abierta al cambio, pero sin perder la identidad autónoma, democrática y popular que la caracteriza.⁶

El peligro intervencionista era real. En 1998, el gobierno de turno, haciéndose eco de las posiciones del Banco Mundial, consideró a la educación superior *no prioritaria* y, por tal razón, amenazó con disminuir el presupuesto asignado a la Universidad de Panamá, aprovechándose de un fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional el artículo de la Ley Universitaria que prohibía que estas partidas fueran inferiores a las del año anterior. Asimismo, ordenó la intervención policial en los predios universitarios, en diciembre del mismo año.

Esas señales obligaron a consensuar una nueva legislación universitaria que condujo a la expedición de la Ley No 24 de 14 de julio de 2005, cuyo texto, después de ser aprobado en un plebiscito por la comunidad universitaria, recibió el beneplácito de la Asamblea de Diputados.

La mencionada ley establece claramente que: *La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho de autogobernarse. La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta ley y en el Estatuto Universitario.*⁷

⁶ El carácter popular de la Universidad de Panamá se manifiesta en la extracción social de sus estudiantes, donde el 48.1% financia sus estudios con recursos familiares; el 62.7% tiene ingresos familiares inferiores a \$US 410.00 mensuales; y el 35.7% de los estudiantes que trabajan tienen un salario promedio de \$US 297.40. (Estadísticas de la Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria, Universidad de Panamá, 2006, en <http://www.up.ac.pa>).

⁷ Artículo 3 de la Ley No 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, publicada en Gaceta Oficial No 25,344 de 18 de julio de 2005.

La ley no sólo respeta la función “crítica” de la Universidad de Panamá, en varios de sus artículos. También subraya su papel *propositivo* y de liderazgo social al consignar dentro de sus fines: *Formar recursos humanos dotados de conciencia social para el desarrollo del país y en aras del fortalecimiento de la soberanía nacional; apoyar y estimular al sector público y privado en el proceso de actualización e innovación tecnológica con el fin de contribuir al desarrollo nacional; inventar nuevos instrumentos ideológicos y estratégicos que puedan resolver las crisis sociales.*⁸

La nueva ley, al subrayar el carácter popular de la Universidad de Panamá, incorpora los postulados de autonomía y cogobierno que la tradición universitaria latinoamericana legó a las generaciones actuales; pero, a la vez, contiene las bases necesarias para garantizar una educación superior que permita igualdad en el acceso, calidad, pertinencia, renovación continua y diversificación en la oferta de cara a la educación permanente, tal como se prescribió en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, de UNESCO, de 1998.

La Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, por otro lado, reconoce que la investigación es el fundamento de la educación, por lo cual se obliga a promover su amplio desarrollo. Además, se compromete a utilizar la ciencia y la tecnología en el cumplimiento de sus funciones, así como *adoptar innovación técnicas, metodologías modernas y modalidades educativas apropiadas para hacer más pertinentes, eficaces y eficientes sus labores.*⁹

El Plan de Desarrollo Institucional 2007-2011 de la Universidad de Panamá, a su vez, tiene la Misión de inducirla a operar como *una institución de referencia regional en educación superior, basada en valores, formadora de profesionales emprendedores, íntegros, con conciencia social y pensamiento crítico; generadora de conocimiento innovador a través de la docencia, la investigación pertinente, la extensión, producción y servicios, a fin de crear iniciativas para el*

⁸ Artículo 7, *ibidem*.

⁹ Artículos 8 y 9, *ibidem*.

desarrollo nacional, que contribuyan a erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población panameña. Como objetivos estratégicos insertos en este Plan destacan la Transformación Académica Curricular, proceso iniciado en el año 2004, que comprende la evaluación, modernización y actualización de todas las carreras universitarias, con miras a la acreditación; así como la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a todo el quehacer universitario.¹⁰

3. Retos de la educación superior latinoamericana en un mundo globalizado

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación impactan a tal punto los sistemas de producción que se las considera el motor de la economía: no sólo aceleran los niveles productivos sino que se convierten en un *bien en sí*, en una mercancía. El monopolio de la información y del conocimiento constituyen fuente de poder económico y político, dando pie a que se considere como verdad de a puño que el siglo XXI ha dado paso a la “sociedad de la información” y la “sociedad del conocimiento”.

Ahora bien, la información y el conocimiento han estado profundamente vinculados a los procesos educativos, los cuales, de manera estructurada se han desarrollado fundamentalmente en las escuelas y las universidades.

En tal contexto, a la educación no se la valora tanto como servicio público sino como mercancía. Eso explica, en buena medida, que se produzca un crecimiento vertiginoso de instituciones de educación superior privadas, a partir de los años noventa, las cuales ya absorben entre la mitad y la tercera parte de la matrícula estudiantil de la educación terciaria en Latinoamérica. En Panamá, en el 2002, existían 17 universidades particulares, además de las 4 oficiales, más 25 institutos superiores no universitarios particulares. La matrícula en las

¹⁰ *Plan de Desarrollo Institucional Universidad de Panamá (2007-2011)*, aprobado por el Consejo General Universitario No 5-07 del 30 de agosto de 2007.

universidades privadas representó, en el 2001, el 19.8% del total. En cambio, las universidades oficiales acapararon el 80.2% del total de la matrícula. Del último porcentaje, la Universidad de Panamá concentró el 70.7%. Según la tipología de Castillo y Arrué, 12 de las universidades particulares son de tipo empresarial, una de carácter religioso, tres ofrecen cursos a distancia y dos ofrecen cursos de tipo virtual.¹¹ En la actualidad existen 5 universidades oficiales (la última creada en 2005), 34 particulares en pleno funcionamiento y 8 en trámite.

Estudiosos de la temática coinciden en señalar que la proliferación de centros privados tiene que ver con su oferta de carreras cortas y de bajos costos de operación. Afirman, además, que no existe regulación estatal que permita garantizar la calidad y pertinencia de la educación que imparten.¹² En nuestro país recién ha sido creado el *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá* (CONEAUPA), a través de la Ley 30, de 20 de julio de 2006, con participación de gobierno, universidades públicas y particulares. La función fiscalizadora de la educación superior, responsabilidad directa de las universidades oficiales, en la práctica se limita a la revisión de los programas de estudio de las carreras y postgrados que ofertan las universidades particulares. Hubo intentos fallidos de arrebatar a las universidades oficiales esta facultad fiscalizadora en el año 2004 a través de reformas constitucionales.

Debemos advertir que la Organización Mundial del Comercio (OMC) promueve el Acuerdo de Comercialización de Servicios (GATS) que, desde 1995, incluye la educación, y dentro de ésta, a la universitaria. Panamá y México son los únicos países latinoamericanos que han concertado acuerdos este sub-sector de educación superior.

¹¹ Castillo, Noemí y Angela Arrue. *Informe Nacional de Educación Superior de Panamá*, IESALC-UNESCO y Consejo de Rectores de Panamá, Panamá, 2003, pp. 20, 100, 110 y 111.

¹² Yarzabal, Luis. *Consenso para el Cambio en la educación superior*, Ediciones IESALC-UNESCO, Caracas, 1999, p. 28 y 29.

La comercialización internacional de los servicios educativos se viabiliza a través de las siguientes modalidades o “formas de suministro”: a) el desplazamiento físico de los consumidores a los países proveedores; b) sin necesidad de la presencia física del consumidor, mediante la educación a distancia, el aprendizaje electrónico y las universidades virtuales; vía presencia comercial del proveedor en el país donde se consume el servicio, sea por el establecimiento de filiales o por franquicias a empresas locales; la movilidad profesional o desplazamiento temporal de quienes prestan el servicio.¹³

De acuerdo con Juan Ramón de la Fuente, más de 2 millones de personas estudian fuera de sus países. Las altamente industrializadas (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Australia entre ellas) albergan al 85% de esa matrícula.¹⁴

Carmen García Guadilla, por su parte, estima que en menos de veinte años la educación virtual superará a la educación presencial en lo que se refiere al número de inscritos. Por el momento, Estados Unidos cuenta con más de 3,000 instituciones que ofertan estudios por Internet y treinta y tres de sus Estados poseen por lo menos una universidad virtual.¹⁵

A estas alturas es imposible evitar la proliferación de instituciones de educación superior de carácter empresarial o “for profit” que, a diferencia de las privadas tradicionales, están orientadas totalmente al mercado, al lucro. Por otro lado, más de 1,600 universidades de carácter corporativo, vinculadas directamente a las 500 empresas más poderosas del mundo, funcionan en la actualidad. Se

¹³ Cervantes Benavides, Laura. “La sociedad del conocimiento y los servicios de educación superior en la globalización”, en *Universidades* No 34, mayo-agosto 2007, UDUAL, México D.F., p.31.

¹⁴ De la Fuente, Juan Ramón. “Globalización y Educación Superior”, *ibidem*, p. 3.

¹⁵ García Guadilla, Carmen. “Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior”, en *Las Universidades en América Latina: reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, CLACSO, Buenos Aries, 2003, pp. 35-36.

calcula que en el 2010 el número de estos negocios del conocimiento será igual al de las instituciones de educación superior tradicionales de Estados Unidos. Finalmente, según revelan las cifras, proveedores transnacionales dedicados a certificar conocimiento y dominio de la informática ya han emitido más de 2.5 millones de certificados.¹⁶

En estrecha vinculación con esta tendencia, en 1994 el Banco Mundial sostuvo que, por no ser rentable la inversión estatal en educación superior, era necesario incrementar los costos de matrícula en las instituciones estatales y alentar a las privadas. En el 2000 dio un paso adicional: valorizó el papel de la educación superior siempre y cuando el Estado subsidiara a las universidades particulares. En el 2002 el mismo Banco consideró a la educación superior como “bien público global”, que requiere en consecuencia “un mecanismo de acreditación de calidad en el mercado global”, con la intención de arrebatar a los Estados nacionales la responsabilidad de supervisar la educación terciaria.¹⁷

Al parecer, no es por casualidad que decrece el subsidio estatal a las universidades públicas de la región. Ocurre a pesar de estar demostrado fehacientemente que América Latina y el Caribe invierten poco en educación superior, cerca del 15%, comparado con Estados Unidos y Europa.¹⁸ Amén de las múltiples trabas burocráticas impuestas por los gobiernos a las universidades, no obstante la autonomía, al ejecutar sus presupuestos. Las universidades pierden parte de su identidad al tratar de insertarse en el mercado ofreciendo toda suerte de servicios en materia de capacitación, o bien consultorías de todo tipo, con el propósito de procurarse fondos adicionales que alivien sus penurias económicas.

¹⁶ Rodríguez Gómez, Roberto. “La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores”, *ibidem*, p. 93.

¹⁷ Guarga, Rafael. “París + 5 ¿Seguimiento o Revisión de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la Unesco, París, 1998?”, en *Universidades* No 27, enero-junio de 2004, UDUAL, México D.F., pp. 5-8.

¹⁸ Yarzabal, Luis. *Op. Cit.*, p. 31.

En general, se vislumbra una liberalización del mercado en los próximos años. Una avalancha de proveedores transnacionales de todo tipo, incluyendo universidades empresariales “for profit” y corporativas, caerá sobre América Latina. Competirán con ventaja porque algunas de ellas monopolizan la propiedad intelectual de los llamados paquetes educativo-virtuales existentes en el mundo. Nos veremos obligados a pagar regalías en nuestra condición de consumidores. La gran pregunta es: ¿cómo resistir el impacto de la internacionalización que amenaza con barrer la educación terciaria concebida como servicio público? La respuesta la tenemos que construir entre todos.

4. Validez de la autonomía universitaria en la globalización

Tomando en cuenta lo señalado, nos unimos a las voces de protesta emanadas del *Taller de Seguimiento de la Conferencia Mundial de Educación Superior*, celebrado el 12 y 13 de junio de 2003, en Montevideo, con la participación de asociaciones de universidades latinoamericanas. Los participantes en ese evento rechazaron la idea de concebir a la educación superior como un “bien público global”, cuya acreditación de calidad quede en manos del “Foro Global de Acreditación y Evaluación”, como indica el Banco Mundial de 2002. Ese enfoque desdice los principios y metas enunciados en la Conferencia Mundial de Educación Superior que visualizan la educación superior como “bien público”; que aboga para que no se sustraiga de la competencia de los Estados nacionales u organizaciones regionales la función de garantizar la calidad y pertinencia a través de los mecanismos de evaluación y acreditación diseñados para ello.

No se puede olvidar que la enorme riqueza de nuestras naciones dependientes y subdesarrolladas es el capital humano. La educación superior, en consecuencia, debe estar a su servicio. Su objetivo más urgente es contribuir a erradicar la pobreza en la que están sumidas las amplias mayorías de la población, mismas que no pueden acceder a la enseñanza particular por carecer de capacidad adquisitiva. De ninguna manera el sector privado puede suplir el papel rector que corresponde al Estado, brindando una educación con equidad, de calidad y pertinente a los estratos populares. Ya lo han dicho los estudiosos de la materia:

se requiere que los Estados hagan una contribución decisiva y sustancial para hacer crecer el sistema de educación superior los próximos veinte años, en tanto que ya se ha demostrado que la privatización de la matrícula genera un deterioro de la calidad de la educación terciaria.¹⁹

Las universidades públicas no pueden desdibujar su identidad como centros de producción de conocimientos al servicio de las necesidades sociales, lanzándose a competir con las instituciones particulares en la búsqueda de clientes o consumidores de la “mercancía” educativa. Y el Estado no puede hacer sucumbir los intereses nacionales en aras de hacer prevalecer la competitividad internacional, que nos convertiría en meros “consumidores” de materiales educativos estandarizados y descontextualizados.

Esto no significa que las universidades deban quedarse ancladas en las viejas estructuras *profesionalizantes*, rígidas y excesivamente burocráticas, heredadas de la Francia napoleónica, con una oferta académica alejada de los requerimientos de desarrollo y con presupuestos insuficientes para la demanda social. Debemos afrontar los cambios necesarios para modernizar las instituciones académicas, en el sentido proclamado en la Declaración Mundial de Educación Superior de 1998, donde se invierta suficientemente en investigación científica y en tecnología, como palancas del desarrollo y medio de contribuir a la solución de los problemas nacionales, sin perder la esencia de centros educativos al servicio de la sociedad.

En este orden de ideas, la autonomía universitaria, conquista cara de los reformistas cordobeses y latinoamericanos, mantiene su vigencia en el mundo globalizado en que vivimos, pues asegura la autogestión institucional; posibilita la libertad requerida para desarrollar el pensamiento humanístico y científico; facilita la interacción entre las diversas disciplinas en aras del enriquecimiento de la actividad académica, en términos docentes e investigativos; permite a las

¹⁹ Abortes, Hugo. “Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial”, en *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, op. Cit., p. 69.

universidades cumplir una función crítica frente a la sociedad, pero, a la vez, *propositiva*, en el ánimo de elevar la calidad de vida de la gente, no al servicio de intereses político-partidistas ni de sectores económicos poderosos, nacionales o foráneos, o meramente individuales; permite el acceso democrático de la población, y sobre todo de la más humilde, a la educación universitaria; facilita una mayor socialización de los beneficios de la globalización en materia de ciencia y tecnología; garantiza el pluralismo y la confluencia de diversas corrientes de pensamiento intramuros, permitiendo el aprendizaje necesario para la convivencia social; y posibilita la práctica de la democracia interna a través del cogobierno, lo cual implica la *internalización* de valores que se reproducen en otros ámbitos de interacción social. En otras palabras, la autonomía es consustancial a la esencia universitaria.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO ACTUAL



Carlos Tünnermann Bernheim

1. Raíces Históricas de la Autonomía Universitaria.

La Palabra Universidad.

Desde sus orígenes las universidades representan una permanente aspiración de autonomía y libertad frente a los poderes civiles, políticos o eclesiásticos.

Las primeras universidades se constituyeron como corporaciones, la “*universitas*”, es decir, el gremio o corporación de los que enseñan y aprenden, de los maestros y discípulos dedicados al oficio de aprender los saberes. Estas corporaciones nacieron con privilegios y autonomía.

En la Edad Media la palabra *universitas* servía para designar a los gremios, corporaciones o fraternidades integradas por personas dedicadas a un mismo oficio, entre quienes cabía distinguir los maestros (*magistri*) de los aprendices (*discipuli*). La totalidad o corporación de los maestros y discípulos dedicados al oficio de aprender los saberes constituyó la “*universitas magistrorum et*

scholarium”, o sea el gremio de los maestros y discípulos, considerados en su conjunto, con privilegios y fueros propios. Posteriormente, el término *universitas* sirvió para referirse a la institución como tal y sólo bastante tardíamente para aludir a la universalidad de la enseñanza de todas las ramas del conocimiento¹.

Los privilegios.

Constituidos en gremios o corporaciones, los maestros y los estudiantes se empeñaron en ampliar sus inmunidades de parte de la Comuna y asegurarse la protección de las jerarquías superiores (Papa o Emperador) frente a cualquier intento de la Comuna destinado a limitárselas. En las repúblicas italianas de esa época, los ciudadanos no disfrutaban de derechos civiles en otra ciudad. Los extranjeros se hallaban indefensos frente a los abusos de los posaderos, comerciantes y autoridades locales. Los miembros de la corporación universitaria eran en su mayoría extranjeros. Las primeras gestiones fueron encaminadas a asegurarles derechos similares a los de los ciudadanos. Pero luego, llegaron a disfrutar de prerrogativas excepcionales, tales como la exoneración de impuestos y servicios a los que estaban sometidos los ciudadanos corrientes; derecho a una jurisdicción especial, la interna de la Universidad, que les sustraía de la jurisdicción de la Comuna; libertad de movilización, etc.

Las recién fundadas Universidades disponían, además, de un arma muy eficaz para defenderse de los abusos de los dueños de las posadas y de las autoridades municipales: la *dispersio* o *secesión*, es decir, la amenaza de trasladarse a otra ciudad que les garantizara sus prerrogativas². Como generalmente estas corporaciones universitarias carecían de edificios propios y de instalaciones

¹ Salvo mejores precisiones de los historiadores, podemos decir que la palabra “universidad” no aparece, al menos en lengua española, hasta los primeros años del siglo XIV; durante el siglo XIII, el primero de la vida universitaria, no se emplea otra denominación sino “estudio”. Francisco Giral: “Orígenes históricos de las Universidades”. En: *Universidades*. Revista de la UDUAL, N° 56, abril-junio de 1974, pp. 81 a 84.

² “Cuando en 1274 la turbulencia de los estudiantes de Bolonia y su desprecio por las autoridades y las leyes ciudadanas se convierten en un peligro para el orden de la ciudad, ésta, sin embargo, rechaza la propuesta de abolir los privilegios estudiantiles para no provocar una emigración en masa, que podría significar la muerte del Estudio boloñés”. Rodolfo Mondolfo: *Universidad: pasado y presente*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966, pág. 23.

como bibliotecas, laboratorios, etc. y el idioma que usaban (el latín) servía en cualquier país, les era fácil cumplir su amenaza si las autoridades de la ciudad no las complacían. Precisamente, en los primeros siglos de la existencia de la Universidad, estas secesiones de estudiantes o maestros fueron una de las causas de la creación de nuevas Universidades: de un éxodo de estudiantes y maestros ingleses de la Universidad de París surgió la Universidad de Oxford (1167), la que, a su vez y por igual vía, engendró a Cambridge (1209), una secesión de estudiantes de Bolonia dio lugar al nacimiento de la Universidad de Padua (1222); otra surgida en la Escuela de Salerno condujo a la creación de la Universidad de Nápoles (1224), etc.

Los modelos.

Dos arquetipos universitarios dieron lugar a dos tradiciones distintas: el modelo de Bolonia (*universitas scholarium*) y el de París (*universitas magistrorum*). La Universidad de Bolonia surgió del impulso de estudiantes que buscaban profesores, lo cual explica que en su gobierno y administración influyera notablemente el elemento estudiantil³. Los estudiantes acudían a Bolonia de todas partes de Europa para escuchar las explicaciones de los comentaristas o glosadores del Corpus Juris romano.

Diferente fue el origen de la Universidad de París, la gran Universidad teológica, nacida en el seno de las escuelas catedrales de Notre Dame, al servicio de las necesidades doctrinales de la Iglesia Católica. Su preocupación central fue la Teología. No era francesa ni parisiense sino un elemento de la Iglesia universal.

³ "El nacimiento de la Universidad de Bolonia, al comienzo del siglo XII, responde a una necesidad creada en la Italia de la época por la incansante superposición de las leyes introducidas por las sucesivas invasiones de los bárbaros. Se había producido una confusión tan grande que se decía haber tantas leyes cuantas cosas diferentes... Conceptos jurídicos firmes podía darlos tan sólo la tradición del *ius romanum*, conservada en los colegios de juristas de Pavia, Pisa y especialmente de Ravena... Pero en 1106 Bolonia se separó de Ravena y entonces debió procurarse los libros legales y convertirse en centro de estudios jurídicos... El iniciador de la escuela de comentaristas (glossatores) del derecho romano fue Imerio. Con él y toda su escuela hasta Accursio, autor de la *Glossa magna*, Bolonia adquiere su renombre mundial de *legum mater*, y lo consolida con Graciano". Rodolfo Mandolfo: Op. cit., pp. 15 y 16.

En ella predominaron los maestros, el más célebre de los cuales fue Pedro Abelardo, quien innovó los estudios superiores introduciendo el método de enseñar “doctrinas contrarias”. La Universidad de París recibió una protección especial de los Papas, resueltos a convertirla en “la fortaleza de la fe y la ortodoxia católicas”. Pero, por la misma razón, los pontífices se reservaron la vigilancia de su actuación y de su enseñanza; de ahí que la universitas magistrorum estuviese sometida a la jurisdicción del Canciller de la Catedral, a quien correspondía la dirección general de los estudios y la designación del Rector. Esta última facultad la perdió al organizarse la corporación como la totalidad de maestros y alumnos, reservándose las naciones el derecho a elegir Rector. Al Canciller, con funciones un tanto protocolarias, le correspondía el otorgamiento de los grados.

El modelo de Bolonia fue imitado por la Universidad de Salamanca y por la mayoría de las Universidades de Europa meridional; el de París influyó en la estructura de las de Europa septentrional. Las Universidades coloniales de Hispanoamérica, creadas por la Corona española, se inspiraron en el esquema de Salamanca. En cambio, las creadas por las órdenes religiosas generalmente siguieron el modelo de París.

La universidad medieval frente a los poderes ecuménicos.

Solo los dos poderes ecuménicos de la época, el Papa o el Emperador, podían otorgar a las Universidades el ius ubique legendi o docendi, que les facultaban para conceder grados y licencias de validez universal. De ahí la importancia que tenía para las corporaciones universitarias el reconocimiento por alguno de estos poderes, o por ambos. Además, a ellos recurrían en busca de privilegios y de protección frente a los abusos de las Comunas o de los Obispos. Frecuentemente se valieron de uno u otro de los poderes ecuménicos para lograr el equilibrio que les asegurara la mayor libertad posible. En sus pugnas con los Obispos, por cierto frecuentes, la corporación universitaria legitimaba su existencia como entidad autónoma mediante el reconocimiento papal. Roma favoreció la independencia de la Universidad frente a la jerarquía eclesiástica local. Si bien

Roma favoreció la línea de independencia del Obispo, esto no significó que la Universidad gozara de absoluta autonomía de los poderes eclesiásticos. El Papa sustrajo a la Universidad de la jurisdicción de los Obispos para ponerla bajo la jurisdicción de Roma, reservándose la vigilancia sobre su actuación y la posibilidad de disciplinar su enseñanza.

Ciertamente que los universitarios medievales tuvieron que agudizar su ingenio y valerse de las luchas y rivalidades entre los distintos poderes para ejercer libremente su oficio, lo cual no siempre consiguieron. Pero la reseña que hemos hecho de los primeros siglos de existencia de la más eminente institución creada por el hombre confirma lo que decíamos al principio que desde sus orígenes las Universidades encarnan una decidida y constante vocación de independencia y libertad. Como afirma el erudito Padre Alfonso Borrero S.J., ex Rector de la Universidad Javeriana de Bogotá: "Así lo fue la autonomía, connatural nota de la novedosa institución de los siglos XII y XIII. Porque si bien es cierto que a la autonomía del saber precedió el proceso de la condensación corporativa; se hizo necesario que la universidad cumpliera internamente con los dictados de la ciencia y externamente lo demostrara para ganar, en beneficio suyo, el reconocimiento social de su propia autonomía institucional. La autonomía fue de la institución. Derecho connatural; requirió, sin embargo, ejercicios meritorios que a la hicieran respetable y por ende, digno también el universo de los ejercicios propios y efectivas las normas y leyes que para sí misma la universidad iba concibiendo"⁴.

Universidad y Estado.

El desenvolvimiento histórico de la universidad nos muestra, desde sus orígenes, la tensión que ha existido entre la autonomía de la comunidad universitaria, como institución con fines propios, y las fuerzas sociales, principalmente los poderes públicos y religiosos, deseosos de controlarla.

⁴ Alfonso Borrero C.S.J.: *La Autonomía Universitaria Hoy*, Simposio Permanente sobre la Universidad, Santiago de Cali, 1996-1997. p. 6.

Desde la consolidación de los Estados nacionales, al finalizar la Edad Media europea, la tensión se manifiesta entre el Estado y la universidad, de suerte que la autonomía de ésta se define principal, aunque no exclusivamente, frente al Estado, representado por el gobierno central. En última instancia, la autonomía será desde entonces el resultado de la particular relación dialéctica que se establece entre el Estado y la universidad, según sea el contexto político y socioeconómico.

Se trata, más específicamente, como lo señala José Medina Echavarría, de “una peculiar relación entre el poder político y un poder social, entre el Estado y una institución espiritual. Y esa relación ha sido siempre, como otras típicas de occidente, de equilibrio o, si se quiere, de compromiso. Por eso no se reduce a ser meramente una cuestión estatutaria o que pueda resolverse de una vez por todas por un precepto jurídico. La verdadera autonomía deriva del ámbito de libertad reconocida a la universidad por el Estado por razón de que acepta la autoridad que ésta posee ya por sí misma. En este sentido, perdura la autonomía espiritual de la universidad aún allí donde se ha convertido en miembro uniforme de la actividad administrativa del Estado. La fascinante historia de la universidad en los distintos países es sólo la historia de las distintas formas que ha tomado esa relación y de los delicados mecanismos de equilibrio que la han mantenido. Sólo el análisis histórico-sociológico descubre en cada caso las condiciones de compromiso, siempre inestable, entre las distintas fuerzas y estructuras sociales que hicieron posible la aparición y persistencia de un medio favorable a los afanes científicos”⁵. De ahí, agregamos nosotros, que el problema de la autonomía universitaria se relacione con el más amplio de la distribución del poder en la sociedad y requiera una redefinición en cada época histórica.

La tendencia hacia el absolutismo que caracterizó a los recién constituidos Estados nacionales, afectó la autonomía de las universidades, que en muchas ocasiones perdieron su tradicional independencia y fueron incorporadas al

⁵ José Medina Echavarría: *Filosofía, Educación y Desarrollo*. Siglo XXI Editores, Primera Edición, México, 1967, pp 154 y siguientes.

engranaje estatal. Además, el Estado trató también de utilizarlas para su propósito de afirmación nacional frente a los poderes supranacionales, que anteriormente había otorgado su protección a la universidad. En algunos casos la universidad llegó a identificarse tan estrechamente con los poderes constituidos que degeneró en instrumento de un determinado interés político o confesional y utilizada como mecanismo de represión en contra de la libertad intelectual y el desarrollo de la cultura, que constituyen su esencia. En esos momentos de degradación universitaria, los verdaderos pensadores y los hombres de ciencia realizaron su labor al margen de las universidades⁶.

En Alemania se dio un fenómeno muy especial en la relación entre la universidad y el Estado. El absolutismo de los monarcas no impidió el desarrollo del espíritu indagador. El caso alemán es un ejemplo de lo que antes decíamos acerca de los “delicados mecanismos de equilibrio” que muchas veces adopta la relación Universidad - Estado. Bajo el dominio de monarquías autocráticas y en el seno de universidades estatales carentes de autonomía fue posible un notable florecimiento universitario, gracias al principio de la libertad académica, la *libertas philosophandi*”, característico de las universidades alemanas. En la Universidad de Halle, donde se destaca el magisterio de Cristian Wolf, se

⁶ “Ha habido épocas, nos dice Julián Marías, en que la universidad ha coincidido aproximadamente con la vida intelectual; en otras, por el contrario, ha sido sólo una componente parcial de ella, y lo más vivo y creador del pensamiento ha ocurrido a su margen”... “Lo primero ocurre, como es notorio, en la Edad Media, sobre todo en los siglos XIII y XIV”... Otro es el caso entre mediados del XV y más que mediados del XVIII. En este tiempo, las universidades quedan resueltamente relegadas a un segundo plano, lo más sustantivo de la ciencia europea se gesta en otros mundos. Tomás de Aquino, Alberto Magno, Duns Escoto, Ocaña -las figuras máximas del tiempo- habían sido docentes universitarios. No lo son, en cambio Nicolás de Cusa, Erasmo, Giordano Bruno, Copérnico, Galileo, Descartes, Malebranche, Spinoza, Leibniz, Pascal, Bacon, Locke, Berkeley, Hume, Voltaire, D'Alembert, Rousseau. Todavía lo son Vitoria y Suárez, porque pertenecen a la forma medieval del saber y de la ciencia, aunque sus problemas y sus contenidos sean modernos en buena parte. Las cosas vuelven a cambiar. Tal vez la variación se inicia con Wolf, el nuevo escolástico. Después sí: los grandes creadores del pensamiento suelen ser profesores de universidad: Kant, Fichte, Schelling, Hegel, Dilthey, Brentano, hasta Husserl y Bergson - para hablar sólo de la filosofía, sin esfuerzo se podría ampliar la lista en las restantes disciplinas; así Schopenhauer; Comte o Kierkegaard. Desde fines del siglo XVIII hasta los comienzos del nuestro, la ciencia se hace en las universidades”. Julián Marías: “La universidad, realidad problemática. En: La Universidad en el siglo XX. Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1951, pp.319 a 332.

indagador. El caso alemán es un ejemplo de lo que antes decíamos acerca de los “delicados mecanismos de equilibrio” que muchas veces adopta la relación Universidad - Estado. Bajo el dominio de monarquías autocráticas y en el seno de universidades estatales carentes de autonomía fue posible un notable florecimiento universitario, gracias al principio de la libertad académica, la *libertas philosophandi*”, característico de las universidades alemanas. En la Universidad de Halle, donde se destaca el magisterio de Cristian Wolf, se produce un extraordinario desarrollo en casi todas las ramas científicas. En la Universidad de Gotinga (1737) se desenvuelve el sistema de enseñanza a través de “seminarios”, de tanta importancia para el arraigo de la investigación científica. Más tarde, con la fundación de la Universidad de Berlín (1810), según el esquema de Guillermo de Humboldt, la *libertas philosophandi* llega a su madurez. La estrecha relación entre docencia e investigación en que se inspira el esquema, influye luego en la organización de muchas otras universidades de diferentes partes del mundo y fue un elemento clave para el enorme desarrollo científico que se produjo, a partir de entonces, en Alemania. Este esquema pasó a los Estados Unidos cuando se creó la Escuela de Graduados de la Universidad de John Hopkins en Baltimore, Estado de Maryland.

Autonomía y libertad de cátedra.

El caso de la universidad alemana del siglo pasado ilustra las consideraciones de quienes sostienen que la libertad de cátedra puede existir aun sin autonomía, por lo menos sin autonomía administrativa, y de quienes estiman que lo fundamental en el quehacer universitario es la libertad académica. Así, Germán Rama nos dice que “este tipo de relación entre el poder político y la institución de la inteligencia que fundamentaría la autonomía, tiene el carácter de que en ella lo esencial sería la libertad de cátedra y en un grado menor el derecho de autogestión, según fórmulas muy variables de compromiso entre el Estado y la corporación académica, a partir de un reconocimiento de la autoridad moral de la universidad”... “La libertad puede ser negada en la propia universidad en virtud de valores religiosos o políticos que sostengan los grupos dominantes en su seno mientras que puede estar garantizada en una universidad dentro de la cual las

decisiones relativas a la estructura emanen directamente del poder político central”⁷. El educador chileno, don Luis Galdamés, partiendo del concepto de la autonomía como un medio que permite a la universidad el cumplimiento de sus altas finalidades, sostiene que a “una universidad le bastaría realmente, para sentirse autónoma con afianzar en forma invariable la libertad de la docencia, porque sobre ella habrá de edificarse toda su obra”⁸.

Conviene reflexionar un poco más sobre este punto de las relaciones entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, que forma parte de la relación más general entre la universidad y el Estado. “En el mundo de habla inglesa, advierte Risieri Frondizi, se confunde con frecuencia la autonomía con la libertad académica o libertad de cátedra. Se habla de ambas como si se tratara de la misma cosa. Es cierto que los dos principios están relacionados, pero no se les debe confundir. La distinción es sencilla: la autonomía se refiere a las relaciones de la universidad con el mundo externo y en particular con el gobierno. La libertad de cátedra, en cambio es un problema interno. Puede haber, por lo tanto, autonomía sin que haya libertad de cátedra -como ocurrió en Oxford a principios del siglo XIX- y libertad de cátedra sin autonomía, como sucedió en las universidades prusianas del siglo pasado”⁹. Pero, evidentemente, la mejor garantía de la libertad de cátedra es una amplia autonomía. En América Latina la experiencia nos enseña que sin autonomía es difícil que florezca una auténtica libertad de cátedra. Pareciera que la autonomía es su atmósfera natural. Además, en nuestro continente, no basta la autonomía docente, sino que es necesario que

⁷ Germán W. Rama: El sistema universitario en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970, pp. 195 y 196.

⁸ Luis Galdamés: La Universidad Autónoma. Imprenta Borrásé, San José, 1935, pp. 83 a 85.

⁹ Risieri Frondizi: *La Universidad en un mundo de tensiones*. Paidós, Buenos Aires, 1971, p. 276. “Aunque estrechamente vinculados, autonomía y libertad de cátedra hace relación a la libertad del profesor de comunicar su enseñanza -y quizás en un marco más amplio- los resultados a que ha llegado por sus estudios sus reflexiones- según la fórmula de Sir Hector Hetherington- y no necesariamente está unida a la autonomía, que implica relación entre la institución y el Estado. Dicho en otra forma, pueden existir universidades -como las francesas- en las cuales no existe autonomía y, sin embargo, existe una irrestricta libertad docente. En tanto que algunas universidades autónomas nacionales pueden limitarse a libertad de cátedra -por muchos medios directos o indirectos- por prejuicios políticos, y algunos centros privados totalmente autónomos, pueden también hacerlo por motivos semejantes. En todo caso es necesario indicar que la libertad académica tiene su origen en el carácter propio de la universidad, y que debe ser preservada de limitaciones por motivaciones dogmáticas, políticas o de intereses del poder público”. Jorge Mario García Laguardia: *La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad*. UNAM, México, 1977, p. 24.

esta se extienda a lo administrativo y financiero para garantizar el cabal ejercicio del oficio universitario, que para su desenvolvimiento requiere una atmósfera de libertad, en todos los aspectos.

El caso particular de la universidad en América Latina.

La universidad colonial hispánica fue señorial y clasista, como la sociedad a la cual servía y de la que era expresión. Creada dentro del contexto de la política cultural trazada por el imperio español, tuvo como misión atender los intereses de la Corona, la Iglesia y las clases superiores de la sociedad.

En cuanto a su organización, Salamanca y Alcalá de Henares, las dos universidades españolas más famosas de la época, fueron los modelos que inspiraron las fundaciones universitarias del Nuevo Mundo, siendo el de Alcalá el más imitado. Entre ambos modelos existieron diferencias bastante significativas, que se proyectaron en sus filiales de América, dando lugar a dos esquemas universitarios que en cierto modo prefiguraron la actual división de la educación universitaria latinoamericana en universidades “estatales” y “privadas” (fundamentalmente católicas). La Universidad colonial no gozó de autonomía plena, pero en las que siguieron el modelo de Salamanca sus claustros elegían a sus autoridades y disfrutaron de un cierto grado de autonomía asediada por las constantes intervenciones de los Virreyes, que trataban de controlarla. En el caso de las confesionales, que siguieron el modelo de Alcalá de Henares, las intromisiones provenían de la autoridad eclesiástica.

A raíz de la independencia, la adopción del esquema napoleónico en América Latina no produjo los frutos esperados y fue más bien contraproducente. En primer lugar, destruyó el concepto mismo de Universidad, desde luego que la nueva institución no pasó de ser más que una agencia correlacionadora de facultades profesionales aisladas. En segundo término, hizo aún más difícil el arraigo de la ciencia en nuestros países, desde luego que el énfasis profesionalista postergó el interés por la ciencia misma. La universidad latinoamericana que surgió del injerto napoleónico produjo posiblemente los profesionales requeridos

por las necesidades sociales más perentorias, que asumieron la tarea de completar la organización de las nuevas repúblicas, pero estos graduados fueron, por defecto de formación, simples profesionales, sin duda hábiles en su campo profesional, mas no universitarios en el pleno sentido de la palabra. La burocratización de la universidad en el pleno sentido de la palabra. La burocratización de la universidad y su supeditación al Estado, acabó también con la menguada autonomía que hasta entonces había disfrutado.

2. BREVE EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA. LA AUTONOMÍA CON RESPONSABILIDAD SOCIAL.

La Reforma de Córdoba

La llamada Reforma de Córdoba de 1918, que en el 2008 cumplirá 90 años, fue el primer cuestionamiento a fondo de nuestras universidades y señala el momento histórico del ingreso de América Latina en el siglo XX y del ascenso de las clases medias urbanas que, en definitiva, fueron las protagonistas del Movimiento.

La Reforma de Córdoba replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado. Hasta Córdoba, la universidad y la sociedad marcharon sin contradecirse, pues durante los largos siglos coloniales y en la primera centuria de la República, la universidad no hizo sino responder a los intereses de las clases dominantes de la sociedad, dueñas del poder político y económico y, por lo mismo, de la universidad. El Movimiento de Córdoba fue la primera confrontación en una sociedad que comenzaba a experimentar cambios en su composición interna, una universidad enquistada en esquemas obsoletos. Si la República trató de separar la universidad de la Iglesia, mediante la adopción del esquema napoleónico que, a su vez, la supeditó al Estado, Córdoba trató de separarla del control del Estado mediante un régimen de autonomía.

El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista era muy amplio: implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; la libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad; la dirección y gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etc. Incluso se llegó a recomendar la búsqueda de un mecanismo que permitiera a la universidad su autofinanciamiento (autarquía patrimonial), a fin de evitar las presiones

autofinanciamiento (autarquía patrimonial), a fin de evitar las presiones económicas por parte del Estado, o de las otras fuentes de ingresos, que en determinado momento podían hacer irrisoria la autonomía formal. Más tarde, y ante las constantes amenazas de parte de las fuerzas públicas, se incluyó la inviolabilidad de los recintos universitarios, de reconocido abolengo medieval. Con esto, el concepto de autonomía adquirió características que, en ese momento, no existían en otras partes del mundo. Seguramente, al movimiento reformista se debe el énfasis puesto en este aspecto de la vida universitaria latinoamericana, cuya necesidad e importancia para el desarrollo universitario y social del continente ha quedado plenamente demostrada.

Desde el grito de Córdoba, la autonomía ha estado en la primera línea de las reivindicaciones universitarias en América Latina. Consagrada en la mayoría de los textos legales y elevada en varios países a rango de precepto constitucional, su accidentada historia, escrita algunas veces con la sangre generosa de la juventud, está generalmente ligada al éxito o fracaso de la democracia en nuestros países. Representa una aspiración permanente de los universitarios latinoamericanos y una de las condiciones que definen su universidad. Sin embargo, no existe en la actualidad un criterio uniforme acerca del sentido y el alcance de la autonomía.

La evolución del concepto de autonomía universitaria.

El concepto de autonomía universitaria ha sido motivo de muchos debates, tanto a nivel nacional como internacional. Se le ha examinado desde muchos ángulos (jurídico, sociológico, político, filosófico) dando lugar a una amplia bibliografía que sería imposible reseñar y analizar dentro de los reducidos límites de esta ponencia. Nos limitaremos a referirnos al concepto que de ella se tiene en los medios universitarios y a las principales consideraciones que hoy en día se hacen acerca de su naturaleza, carácter dialéctico y relatividad, de suerte que en varias reuniones universitarias se ha abogado por la conveniencia de llevar a cabo un

análisis profundo del tema y una revisión de su conceptualización, a la luz de las actuales circunstancias socioeconómicas y políticas¹⁰.

En 1965, en la IV Conferencia de la Asociación Internacional de Universidades (AIU), celebrada en Tokio, se intentó, a nivel mundial, elaborar una definición de lo que debe entenderse por autonomía universitaria en la comunidad académica. Tras arduas discusiones, la Conferencia de Tokio declaró que “siglos de experiencia demuestran que las universidades pueden realizar en forma satisfactoria la tarea que se les ha encomendado, cuando se sienten libres para tomar decisiones que comprenden las siguientes áreas:

1. Cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos, la universidad deberá tener derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores.
2. La Universidad deberá responsabilizarse de la selección de sus estudiantes.
3. Las Universidades deberán responsabilizarse de la formulación de los currículos para cada grado y del establecimiento de los niveles académicos. En aquellos países donde los grados y títulos para practicar una profesión estén reglamentados por la ley, las universidades deberán participar de manera efectiva en la formulación de los currículos y el establecimiento de los niveles académicos.

¹⁰ Tal fue el criterio de la II Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural (México, febrero de 1972), que incluyó entre sus proposiciones generales una dirigida a la UDUAL, para que este organismo incluya en sus planes de trabajo “la necesidad de elaborar un concepto dinámico de autonomía que considere la participación cada vez mayor de la universidad en el proceso de transformación”. Véase: Memoria de esta Conferencia publicada por UDUAL bajo el título: ***La Difusión Cultural y la Extensión Universitaria en el cambio social de América Latina***. México, 1972, p. 484.

4. Cada Universidad deberá tener el derecho de tomar las decisiones finales sobre los programas de investigación que se llevan a cabo en su seno.
5. La Universidad debe tener el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros, entre sus diversas actividades, es decir, por ejemplo, espacio y equipo; capital e inversiones.

El Consejo Ejecutivo de la UDUAL, en 1966, hizo suya la declaración de Tokio, agregando que “la autonomía y su cabal ejercicio estriban también en el espacio del recinto universitario, que ha sido inviolable desde hace siglos y que si ahora no lo es por dictado de la ley, sí lo es por mandato de la historia y de la tradición, ya que constituye una garantía para la dignidad de profesores y estudiantes en el libre ejercicio de su vida universitaria”. Entiéndase, sin embargo, que la inviolabilidad del recinto universitario no significa “extraterritorialidad” ni mucho menos impunidad para delitos comunes. La fuerza pública, previa autorización de las autoridades universitarias competentes, puede penetrar en los recintos universitarios cuando se trate de la comisión de delitos comunes, para los cuales la autonomía no debe servir de escudo.

A los fines legales, la autonomía es el status que el Estado concede a la universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan: a) **Autonomía para investigar**, por medio de la cual la universidad elige libremente el campo de indagación que mejor le parezca, por encima del juego de intereses creados de los grupos sociales; b) **Autonomía para enseñar**, o derecho de transmitir conocimiento libremente (libertad de definir el contenido de las asignaturas); c) **Autonomía administrativa**, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones, y; d) **Autonomía económica**, que quiere decir libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización a posteriori por parte de organismos de contraloría competentes, cuando se trata de fondos públicos.

Considero conveniente reproducir aquí las Conclusiones del Foro Internacional sobre Autonomía Universitaria auspiciado por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), en el mes de junio de 2004.

“La autonomía universitaria es uno de los temas más sensibles para la universidad, en el marco de las relaciones que ella mantiene con los demás actores sociales. En el mundo académico, considerado por muchos como el “tercer sector”, este cuidado por preservar, e incluso defender, el carácter autónomo de la universidad ha sido tarea constante a lo largo de su historia y para cada momento, ante diversos actores que han aplicado fórmulas de intervención también distintas, al igual que los argumentos esgrimidos, pero con la constante de limitar las posibilidades de la acción universitaria buscando subordinarla a fines que le son ajenos”.

Según este Foro, la Autonomía abarca los aspectos siguientes:

“La autonomía de carácter académico, para sintetizar, hace referencia a la diversidad como idea, al encuentro creativo entre las diferentes escuelas de pensamiento y a la concepción de múltiples formas y metodologías para el ejercicio de la docencia y para el desarrollo de la actividad misma del educando. Serían propias de este tipo de autonomía, las siguientes facultades:

- a. Establecer los programas académicos de su propio desarrollo.
- b. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales.
- c. Fijar los planes de estudio que regirán su actividad académica.
- d. Otorgar los títulos correspondientes.

“Por otra parte, la autonomía de Gobierno comprende la posibilidad con la que cuenta toda institución universitaria para organizarse y para regularse, producto de la ya mencionada reflexión permanente y profunda sobre su desarrollo vital. Como elementos de organización en este sentido se tiene:

- a. Determinar libremente sus propios estatutos.
- b. Definir su régimen interno.
- c. Libertad de nombrar a sus autoridades y la participación de la comunidad en los órganos de gobierno.

“Finalmente, la autonomía de carácter administrativo y financiero, que alude de manera fundamental, al libre y adecuado manejo de los recursos físicos, técnicos y financieros, además de establecer los criterios de selección y permanencia del recurso humano al frente de la institución está contemplada en facultades como:

- a. Estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodo de sus directivos y administradores.
- b. Señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores.
- c. Admitir a sus alumnos.
- d. Aprobar y manejar su presupuesto”¹¹.

La autonomía que se da frente a los poderes del Estado proporciona el marco jurídico que permite el amplio ejercicio de la libertad académica, base de toda enseñanza genuinamente universitaria. No se trata con la autonomía de crear un Estado dentro de otro Estado ni de contraponer un poder a otro poder. La autonomía es condición que permite a la universidad cumplir, en la mejor forma posible, la tarea que le es propia. Impone, por cierto, serias responsabilidades, pues la universidad, dueña de su destino, debe responder por lo que haga en el uso y disfrute de su libertad. El quehacer de la universidad consiste, fundamentalmente, en el cumplimiento de sus funciones, una de las cuales es, por cierto, la función crítica, que la autonomía debe preservar a toda costa. La autonomía no debe provocar el divorcio entre la universidad y su medio. Es preciso evolucionar de un concepto de autonomía de simple defensa a otro más dinámico de afirmación, de presencia de la universidad en la vida de la sociedad,

¹¹ **Autonomía Universitaria, Una marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia**, ASCUN, 2004, página 295 y siguientes.

pues la universidad es demasiado importante para que se le permita el aislamiento. Más bien ella debe construir puentes de comunicación de doble vía con la sociedad en la que está inmersa, y de la que es parte importante.

La autonomía es un medio, no un fin en sí misma. Es una herramienta que puede ser eficaz o no para que las universidades cumplan sus funciones. Cuando el medio se confunde con un fin se produce su uso defectuoso o abuso¹². Constituye abuso cuando la autonomía se interpreta en un sentido mágico como intangibilidad física de los edificios o personas —el tabú de los recintos sagrados— o bien, en un sentido astuto, como refugio para los apáticos y los ineptos en un mundo sometido a un proceso de revisión y cambio que, justamente, exige una actitud de vigilante crítica. La autonomía se utiliza, entonces, como un argumento perezoso para retirarse de la actualidad.

El uso de la autonomía es, por el contrario, su aplicación dinámica a la investigación por encima de los intereses de grupos, es la vinculación de la universidad con los problemas de la nación. Si por medio de la autonomía la universidad produce su desvinculación formal de la sociedad que la soporta, por medio de su uso restablece dicho vínculo, pero ahora no de manera impuesta sino deliberada y consentida; emerge de la conciencia histórica del universitario, de su sentido de la solidaridad social y de la responsabilidad ante su pueblo.

“Una universidad, dice Hutchins, es un centro de pensamiento independiente. Como centro de pensamiento, y de pensamiento independiente, es asimismo, un centro de crítica. La libertad de la universidad moderna, en una sociedad democrática no se basa en los restos de una tradición medieval, sino en la premisa de que las sociedades requieren centros de pensamiento y crítica independientes, si han de progresar o, aún, sobrevivir”.

¹² “Dicen los axiólogos que la conversión injustificada de los valores-medios en valores-fines lleva el nombre de aberración estimativa: todos los vicios corresponden a semejante fórmula”. Roberto Munizaga Aguirre: *La Universidad Latinoamericana* (mimeografiado), UNESCO, 1962.

La autonomía implica serias responsabilidades para la universidad. Dueña de su destino, debe responder por lo que haga en el uso y disfrute de su libertad, sabida que su quehacer consiste, fundamentalmente, en el cumplimiento de sus misiones propias. Ya el maestro José Medina Echavarría había examinado este complejo aspecto de la vida universitaria en su obra fundamental: "Filosofía, Educación y Desarrollo" (Siglo XXI, Editores, México, 1967), llegando a las conclusiones siguientes: "Para que la Universidad sea el lugar en que se ofrece "la más clara conciencia de la época" tiene también que ser el lugar que representa "la serenidad frente al frenesí" en la consideración de las más espinosas y graves cuestiones de esa época. Lo que quiere decir que nada de su tiempo puede serle ajeno, pero sólo en la medida en que pueda situarlo a la distancia que exige su busca permanente de la verdad. Si la "Universidad enclaustrada" ha sido siempre excepcional y hoy casi imposible -"torre de marfil" tan sólo en el denuedo- su contraposición radical no lo es menos, porque acaba precisamente con la Universidad misma. Frente a la "Universidad enclaustrada", la "Universidad militante" es la que se deja invadir sin tamiz alguno por los ruidos de la calle y reproduce en su seno, en exacto microcosmos, todos los conflictos y pasiones de su mundo. La tarea científica desaparece y sólo quedan los gritos sustituyendo a las razones. La apertura al mundo de la actividad universitaria - su única manera de influir sobre él- sólo cabe, en consecuencia, en la forma de la "Universidad partícipe", es decir no militante ni enclaustrada. "Universidad partícipe" es aquella que enfrenta los problemas del día aceptándolos como tema riguroso de su consideración científica, para afirmar únicamente lo que desde esa perspectiva se puede decir".

La "Declaración Mundial sobre la Educación Superior" (París, 1998), atribuye a los establecimientos de educación superior la función de "*opinar sobre los problemas éticos, culturales y sociales, con total autonomía y plena responsabilidad, por estar provistos de una especie de autoridad intelectual que la sociedad necesita para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar*". En cumplimiento de dicha función la Universidad debía vincularse estrechamente con su entorno y sus problemas, contribuyendo al estudio y solución de los mismos.

Por supuesto, que la lectura de estos compromisos, consignada en la Declaración Mundial, tenemos que hacerla en el contexto actual. Dice la Declaración que las universidades deben *“reforzar sus funciones críticas y progresistas mediante un análisis constante de las nuevas tendencias sociales, económicas, culturales y políticas, desempeñando de esa manera funciones de centro de previsión, alerta y prevención; y utilizar su capacidad intelectual y prestigio moral para defender y difundir activamente valores universalmente aceptados, y en particular la paz, la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad, tal y como han quedado consagrados en la Constitución de la UNESCO; disfrutar de plenas libertades académicas y de autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas.”* Surge así el concepto de **Autonomía con rendición social de cuentas**, que fue proclamado en la **“Declaración de La Habana”** de 1996, en el texto siguiente: “El conocimiento sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento”. La mejor garantía del respeto a la autonomía la genera la propia Universidad, cuando cumple adecuadamente su encargo social, con la pertinencia y calidad que cabe esperar de una educación de rango superior. El respaldo que entonces la sociedad le da a la Universidad es su mejor escudo a cualquier intento de intervención.

En varios países de América Latina la autonomía universitaria ha sido elevada al más alto rango de la jerarquía jurídica, al incorporarse en las Constituciones Políticas como uno de los principios fundamentales del Estado. Esto sin duda garantiza un mayor respeto de parte de las autoridades, desde luego que cualquier intervención estatal que lesione alguno de los aspectos de la autonomía, puede

ser denunciado como violatoria de la Carta Magna del país. También contribuye a garantizar la auténtica autonomía financiera de las universidades, la existencia, en varios países, de preceptos constitucionales que asignan a la educación superior pública un determinado porcentaje del presupuesto del Estado, aunque aun en estos casos surgen con frecuencia controversias sobre el cálculo de dicho porcentaje, pues según la redacción que se le de al precepto, puede ser sobre los ingresos ordinarios fiscales o sobre el total del presupuesto estatal. Los problemas de interpretación del precepto suelen generar serios conflictos entre el Estado y las Universidades.

Otro peligro, o al menos riesgo para la autonomía, proviene de la existencia de Ministerios o Vice Ministerios de Educación Superior, a los cuales las leyes suelen atribuir funciones que genuinamente son de la competencia de las propias universidades. En consecuencia, pronto surgen confrontaciones entre las Academias y las autoridades del gobierno central. Al menos, en algunos países, la existencia de estos Ministerios ha creado problemas a las Universidades en cuanto a la asignación de recursos o, en cuanto a la aprobación de las pruebas de admisión o graduación y hasta en la determinación de los cupos o de los currículos que deben impartirse.

Algunos analistas señalan como intervención en la autonomía académica la tendencia de los gobiernos a crear fondos públicos concursables a los que las Universidades estatales solo pueden acceder si sus proyectos o propuestas son aprobadas por las autoridades centrales. Estos fondos representan, en algunos países, la única forma de obtener un incremento importante de los recursos públicos, por lo que los analistas califican esta modalidad como “procesos inducidos” para obligar a las instituciones a realizar mejoras o reformas a tono con las políticas que define el Estado.

3. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO. LOS ASEDIOS DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y LA GLOBALIZACIÓN.

Una de las características de la sociedad contemporánea es el papel central del conocimiento en los procesos productivos, al punto que el calificativo más frecuente que suele dársele es el de *sociedad del conocimiento*, aunque la UNESCO prefiere hablar de "*sociedades del conocimiento*", por la distancia que se da entre los países en cuanto a acceso y disposición del conocimiento. Personalmente prefiero designarla como "*sociedad del aprendizaje permanente*". Más que una economía basada en el conocimiento, es una economía basada en el aprendizaje. Para incorporarnos en la llamada "sociedad del conocimiento", tenemos que asegurarnos que lo que enseñamos es realmente conocimiento y que los estudiantes lo hacen suyo, lo aprenden y lo incorporan a su estructura cognitiva. Asistimos a la emergencia de un nuevo paradigma económico-productivo en el cual el factor más importante no es ya la disponibilidad de capital, mano de obra, materias primas o energía, sino el uso intensivo del conocimiento y la información.

Las economías más avanzadas hoy día se basan en la mayor disponibilidad de conocimiento. Las ventajas comparativas dependen cada vez más del uso competitivo del conocimiento y de las innovaciones tecnológicas. Esta centralidad hace del conocimiento un pilar fundamental de la riqueza y el poder de las naciones pero, a la vez, estimula la tendencia a su consideración como simple mercancía, sujeta a las reglas del mercado y susceptible de apropiación privada. Esta realidad no debe conducirnos a concebir la universidad como simple productora de "capital humano altamente calificado". La Universidad debe crear el conocimiento y dotar a sus graduados de las competencias necesarias, sin perder su carácter de centro por excelencia de la formación de una conciencia crítica y responsable ante la problemática mundial. La Universidad no puede renunciar a su misión de forjadora de una cultura de responsabilidad que va más allá de la simple función de formadora del capital intelectual del país.

Por otra parte, existe una acentuada reducción del tiempo que media entre el nuevo conocimiento y su aplicación tecnológica, al punto que sus aplicaciones técnicas pueden llegar a determinar el contenido de la investigación científica, con posibles repercusiones para el carácter “desinteresado” tradicional de la investigación básica académica.

Cabe también aludir al carácter internacional del conocimiento contemporáneo, desde luego que si los estados tienen fronteras el conocimiento solo conoce horizontes. Cada vez más los científicos forman parte de la *academia mundial*, constituida por la multitud de redes que utilizan el ciberespacio como medio de comunicación.

La emergencia de un conocimiento sin fronteras y de la sociedad de la información, en un mundo cada vez más globalizado, conlleva desafíos inéditos para la educación superior contemporánea. El *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, que la UNESCO elaboró como “*brújula intelectual*” en el proceso de preparación de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, afirma que la internacionalización cada vez mayor de la educación superior es en primer lugar, y ante todo, el reflejo del carácter mundial del aprendizaje y la investigación¹³. La “*Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI*” destacó la internacionalización de la educación superior como un componente clave de su pertinencia en la sociedad actual, subrayando que se requiere a la vez más internacionalización y más contextualización. La internacionalización de la educación superior es también una contribución a la superación de la crisis epistemológica que vive la educación en la actualidad, que es solicitada por los requerimientos tradicionales de la sociedad nacional y por los nuevos desafíos provenientes de la sociedad global.

¹³ UNESCO: *Documento para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, París, 1995, p. 42.

Se habla así de la “*globalización del conocimiento*”, proceso que involucra a las universidades y está estrechamente ligado a la naturaleza misma del saber contemporáneo. Tal globalización, que a menudo enmascara un proceso de corporativización del conocimiento de origen académico, está generando un nuevo *ethos académico*, por el mayor control de los resultados de la investigación por parte de las empresas¹⁴.

Según Axel Didriksson, en la actualidad asistimos al fenómeno de un “giro de calidad” en cuanto al reposicionamiento de la universidad en el contexto de una sociedad del conocimiento y una nueva economía. Esta reconfiguración de la relación universidad-conocimiento-economía, es analizada por Didriksson a través de los enfoques que varios autores han formulado para entender el fenómeno, con especial referencia a los conceptos de Freeman y Dosi de articulación socio-institucional, Carlota Perez de cambio paradigmático de onda larga y su idea de un proceso discontinuo en el desarrollo económico bajo la forma de “oleadas”, que supera la vieja tesis del “desarrollo lineal”, y principalmente, en las tesis de Michael Gibbons de la transición, en la producción de conocimientos, del Modo 1 de hacer ciencia al Modo 2.

El Modo 2 supone, según Gibbons “una estrecha interrelación entre muchos actores a través del proceso de producción del conocimiento, lo que significa que esa producción del conocimiento adquiere cada vez una mayor responsabilidad social y utiliza una gama más amplia de criterios para juzgar el control de calidad”. Gibbons, en trabajos más recientes, presenta la idea de que el paso del Modo 1 al 2 no hace referencia solo a la ciencia sino a la transformación de la sociedad en su conjunto, concepto que se aproxima a la teoría de la “Sociedad

¹⁴ “En el naciente modelo de ciencia, la producción de conocimiento está orientada a su aplicación comercial, con lo cual los objetivos primarios de los científicos se transforman en otros distintos a la búsqueda desinteresada de la verdad, erosionándose así el *ethos académico*, esto es, el *ethos* de la investigación desinteresada”. Licha, Isabel: “La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: Los desafíos de la globalización”, Colección UDUAL 7, UDUAL, México, D.F. 1996, p. 15.

Red” de Manuel Castells. Las organizaciones, en la sociedad del conocimiento, incluyendo la universidad, deberán convertirse en organizaciones de aprendizaje para desarrollar su capital humano e intelectual. En la sociedad del Modo 2 la universidad se transforma en ciencia misma. Se vuelve cada vez más difícil la diferenciación precisa entre ciencia y sociedad. “Las categorías fundamentales del mundo moderno- Estado, sociedad, economía, cultura (sociedad) se han vuelto porosas, incluso problemáticas. Ya no representan campos que se pueden distinguir al instante”. La ciencia “habla” con la sociedad y esta le responde.

Las consecuencias que todo ello tiene para la universidad, son hacia la conformación de un escenario de radical transformación. “La Universidad Modo 2 será una institución sinérgica, dentro de la cual empiezan a superarse las anacrónicas divisiones entre disciplinas, la investigación se articula dinámicamente con la docencia, se vuelve mucho más abierta y comprensiva en un proceso de reingeniería en pos de su total mutación, frente a políticas públicas o de mercado que no se presentan de forma coherente con la profundidad de estos cambios”.

Por ello, “en el Modo 2 de la sociedad, la universidad ocupa, desde su propia identidad como institución social y de producción de conocimientos, un papel central, fortaleciendo sus propias tareas y funciones (emitir títulos, formar ciudadanos e investigadores, producir conocimiento y cultura, etcétera) pero en un contexto nuevo que la convierte en sitio crucial para la solución de tensiones y contradicciones para el mejor desarrollo de la transición”.

Al trasladar el debate sobre la relación entre la universidad, la producción del conocimiento y la nueva economía, al ámbito latinoamericano, Didriksson advierte diferencias substanciales pero también tendencias similares que se enmarcan en políticas e iniciativas complementarias. Tras analizar los indicadores más relevantes de la situación actual de América Latina, en lo que concierne al desarrollo humano y las inversiones en educación, ciencia y tecnología, Didriksson concluye que “las posibilidades de inversión hacia una expansión y transformación de los sistemas de educación superior y aún para el

desarrollo de grandes e importantes proyectos de investigación, en la perspectiva de conformar un sector poderoso de conocimientos sustentado en el Modo 2, son muy escasas para la región, a no ser que ello ocurra dentro de casos específicos y nichos reducidos de crecimiento sostenido. Lo que aparece en tendencia, es que mientras en otros países y regiones se está avanzando de forma decidida en la inversión y el crecimiento de bases estructurales alrededor de los conocimientos y de una nueva economía, en América Latina se profundizan las brechas entre las capacidades tecnológicas mínimas y la cantidad y calidad de las instituciones, que forman las bases de formación de investigadores y del personal para sustentar un modo de producción de conocimientos”. (*Ver el libro editado por la UNESCO y coordinado por Hebe Vessuri: “Conocimiento y necesidades de las sociedades latinoamericanas”, IVIC, Caracas, 2006*).

Cerramos esta sección, haciendo nuestra la pregunta que se formula J.J. Brunner, en el ensayo antes citado: “Al ingresar al siglo XXI, ¿cuál es entonces el desafío que la región debe enfrentar? Dicho en breve: avanzar aceleradamente por el camino del crecimiento para asegurar la cohesión social y, al mismo tiempo, incorporarse a la nueva economía basada en conocimientos, a la sociedad de la información y a la cultura global”. El crecimiento, debe estar referido, agregamos nosotros, al gran paradigma compendio a cuyo servicio debe estar la educación superior contemporánea, como lo es el paradigma del desarrollo humano endógeno, humano y sustentable, es decir, un desarrollo basado en nuestras propias fuerzas productivas, capacidades y competitividad, al servicio de la dignidad del ser humano y que respete el derecho de las futuras generaciones a satisfacer sus propias necesidades.

La Declaración Mundial sobre la Educación Superior señala en su preámbulo que “si se carece de instituciones de educación superior e investigación adecuadas que formen una masa crítica de personas cualificadas y cultas, ningún país podrá garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sostenible; los países en desarrollo y los países pobres, en particular, no podrán acortar la distancia que los separa de los países desarrollados industrializados”. Y el artículo primero de la Declaración reafirma “la necesidad de preservar, reforzar y fomentar aun más las misiones y

valores de la educación superior, en particular la misión de contribuir al desarrollo sostenible y el mejoramiento del conjunto de la sociedad”. “La sociedad del conocimiento, dice a su vez la *Declaración de Santo Domingo* (“La ciencia para el siglo XXI”), (marzo, 1999), implica potenciar la capacidad tecnológica combinando formas tradicionales y modernas que estimulen la creación científica y hagan viable el desarrollo humano sostenible”.

En cuanto a la globalización, a lo que hoy asistimos, y que designamos como globalización o mundialización, es una aceleración del fenómeno por el incremento del comercio internacional y de las transacciones financieras, la apertura e interdependencia de los mercados, todo esto acompañado de un extraordinario desarrollo de las tecnologías de la comunicación e información, transformadas en el gran símbolo de la llamada postmodernidad. Hugo Zemelman dice que se trata de “*un nombre o concepto nuevo para algo tan antiguo como lo es la expansión del capitalismo*”. Wallerstein nos habla de una “*economía o sistema mundo*”, en el sentido de que todos los estados nacionales están en diferentes grados, integrando una estructura económica central. El concepto de “*globalización*” no se limita al aspecto puramente económico; en realidad, es un proceso multidimensional que comprende aspectos vinculados a la economía, las finanzas, la ciencia y la tecnología, las comunicaciones, la educación, la cultura, la política, etc...

Frente a una concepción de globalización como responsabilidad ética por los problemas que afectan a la humanidad, se ha impuesto la globalización como estrategia de acumulación de capital, que algunos califican como “*globalismo*”. “Este globalismo, dice Hinkelammert, “no es de ninguna manera un resultado necesario del proceso de globalización de mensajes, cálculos, medios de transporte, sino un aprovechamiento unilateral de ella en función de una totalización de los mercados”.

En cambio, para José Rivero, la globalización neoliberal se expresa en tres dimensiones diferentes:

- a) una económica, caracterizada por: la concentración del capital en poderosas corporaciones transnacionales, el predominio del capital especulativo sobre el capital productivo, la libre circulación de bienes y servicios, y por una nueva organización del trabajo y de las denominadas “industrias de la inteligencia”;
- b) una cultural, influida por los efectos de la computación y los avances insospechados en la informática y las comunicaciones; y
- c) una geopolítica, que expresa un nuevo balance del poder político en la esfera internacional, un debilitamiento de los Estados nacionales y replanteamientos de la clásica noción de “soberanía nacional”¹⁵.

“El Modelo económico globalizador, afirma Manuel Castells, ya no se sustenta en los principios de la producción masiva estandarizada, sino en modelos productivos más flexibles, integrados en tiempo real a la economía mundial”. “El corazón de la globalización, agrega, son, obviamente las 65.000 empresas multinacionales y sus redes auxiliares. Representan el 40% del Producto Mundial Bruto y el 70% del comercio internacional. Por consiguiente, cualquier otra forma de producción depende de su capacidad de integrarse y articularse a ese sistema”.

La globalización no es ni enteramente buena ni mala. Depende de cómo se utilice y de cómo nos insertemos en ella. Su problema principal radica en que no es realmente global sino fragmentada y que, como resultado, acumula las ventajas en un sector cada vez más reducido de la población de los países avanzados y de los subdesarrollados, y extiende las desventajas a sectores cada vez más amplios.

¹⁵ Rivero, José: Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización, Miño y Dávila, Editores, Buenos Aires, 199, p. 19.

El Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano correspondiente al año 1999, nos dice que es necesario pasar de la globalización neoliberal de los mercados, a la globalización de la sociedad. Para que la mundialización funcione para la gente, no sólo basta acumular utilidades, se necesita globalización con ética, equidad, inclusión, seguridad humana, sostenibilidad y desarrollo humano. Es decir, un modelo de globalización con rostro humano, con solidaridad, muy distinto del modelo neoliberal que se nos ha impuesto. En última instancia, de lo que realmente se trata es de globalizar la dignidad humana. En la apertura de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (París, 1998), el primer ministro de Francia, Lionel Jospin afirmó: “la economía de mercado es la realidad en la que actuamos. Pero no debe constituir el horizonte de una sociedad. El mercado es un instrumento, no la razón de ser de la democracia”. La globalización vigente, la que están imponiendo al mundo los intereses económicos y financieros transnacionales, es la globalización neoliberal, en la que claramente predominan los intereses del capitalismo transnacional. Hasta el momento, la globalización de corte neoliberal lo que ha engendrado es un mundo dual, una humanidad dividida entre un sector rico, cada vez más rico y reducido y un sector de pobres cada vez más amplio. Del Producto Interno Bruto Mundial casi el 80 por ciento corresponde a los países industrializados y sólo un 20 por ciento a los países en desarrollo, no obstante que en éstos últimos vive el 80% de la población mundial. La brecha entre ricos y pobres se ha agrandado en 74 veces en beneficio de los ricos, con relación a los años 60. “¿Será el Siglo XXI testigo del auge de sociedades en las que se comparte el conocimiento?”, se pregunta el actual Director General de la UNESCO, Koichiro Matsuura.

A las brechas económicas se suman las brechas en otros campos estratégicos para el desarrollo, hasta el extremo que puede afirmarse que la brecha de conocimiento entre los que saben y los que no saben es aún más extrema que la distribución del ingreso. Los análisis señalan que el 96% de toda la investigación y desarrollo del mundo está concentrada en el 20% de la población más rica del globo, en circunstancias en que el conocimiento y la información son hoy en día los principales insumos del nuevo paradigma productivo. En el mundo hay ya 1.000 millones de personas con acceso a Internet, que surgió hace 30 años. En

América Latina 50 millones. Pero hay 2.000 millones de personas privadas de electricidad. El 75% de la población no tiene acceso, o muy poco, a los medios de telecomunicación básicos.

En marzo de 1998, al inaugurar la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, celebrada en Estocolmo, el Ministro holandés para el Desarrollo Jan Pronk, advertía: "No podemos impedir la globalización, pero podemos canalizarla. La globalización no es un proceso metafísico, es un proceso dirigido por fuerzas económicas y tecnológicas." Similar criterio inspira al *Consenso de Brasilia*, adoptado por más de un centenar de intelectuales y políticos de América Latina y el Caribe, convocados por la UNESCO en julio del año pasado: "Sin ignorar la globalización, pero sin someterse a ella, nuestros pueblos tienen ante sí la tarea de gobernar la globalización. Gobernar la globalización es un cambio de responsabilidad compartida. Si estamos frente a problemas globales, se necesitan soluciones globales."

Las consecuencias de la globalización neoliberal en nuestro continente, son de todos conocidas, y se resumen en los datos siguientes: a) América Latina, según el Banco Mundial, es el continente que presenta la más extrema polarización económica: el 20% de la población más pobre apenas recibe el 4% del ingreso total, mientras que un 10% de la población concentra el 60% del ingreso; b) las exportaciones estatales de América Latina que en 1960 representaban el 6.6% del total mundial exportado, la proporción ha disminuido hasta alcanzar apenas el 3.4% en 1992. En síntesis, América Latina no ha logrado una inserción favorable en la globalización. Y, si bien algunos países han logrado extraer de ella algunas ventajas, el continente se encuentra muy por detrás de otras regiones más dinámicas, como el Asia Oriental. "En América Latina, señala Manuel Castells, hay una ruptura cada vez mayor a la que se criticaba hace 25 años entre el sector moderno, dinámico, globalizado, de las economías latinoamericanas y el conjunto de la sociedad"

4. DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

“Los nuevos desafíos de la globalización demandan, como nunca, la función crítica y, a la vez, propositiva de la universidad”.

Xabier Gorostiaga.

Si bien debemos asumir la globalización críticamente, es preciso reconocer que el proceso de globalización suele ofrecer un gran potencial de crecimiento económico y abrir nuevas oportunidades, reservadas para quienes tienen capacidad competitiva pues excluye, en forma creciente, a quienes no la tienen.

Los países o regiones que aspiren a competir en los nuevos espacios económicos tienen que dar atención preferente a la formación de sus recursos humanos del más alto nivel, al desarrollo científico, al progreso técnico y a la acumulación de información, todo lo cual significa priorizar las inversiones en educación, ciencia, tecnología e investigación. Los indicadores que sobre estas inversiones nos revelan los Informes Mundiales publicados por la UNESCO señalan que nuestra región se encuentra en gran desventaja¹⁶. La UNESCO ha establecido que para que un país sea competitivo debe tener una tasa de escolaridad del 40 al 50% en la educación superior.

¹⁶ Limitándonos a la Ciencia, la Tecnología y la investigación universitaria, vale la pena recordar los datos siguientes: a) Según el Informe Mundial de la Ciencia (UNESCO, 1996) el porcentaje promedio en I&D, para América Latina, estuvo en 1992 en el orden del 0,4% del P.I.B., o sea uno de los más bajos a nivel internacional. Ningún país de América Latina alcanza el 1% del P.I.B., recomendado por la UNESCO hace más de veinte años, siendo Brasil el que más se aproxima (0.88%). En Centroamérica, todos los países, salvo Costa Rica, invierten menos del 0.2% del PIB en I&D; b) El número de científicos e ingenieros que trabajan en labores de I&D en América Latina es apenas de 20 por cada millón de habitantes, mientras que en los países asiáticos de reciente industrialización alcanza a 1.300 y en la Unión Europea a 2.000 por cada millón. Por lo tanto, no puede sorprender que la región contribuya solamente con un 1.3% de la producción científica mundial; c) En América Latina la inversión en Ciencia y Tecnología es financiada principalmente por el Estado y se mueve entre un 55% (Chile) hasta un 95% (Argentina); d) Las Universidades, fundamentalmente las públicas, representan la columna vertebral de la investigación científica de la región. La comunidad científica regional es estimada en unas cien mil personas, de las cuales el 80% se encuentra en las Universidades, principalmente públicas. Las Universidades auspician, como promedio regional, cerca del 70% de la investigación nacional, no obstante que el porcentaje que destinan a la investigación, de sus propios presupuestos, suele ser sumamente bajo (no llega al 10% como promedio regional). Los proyectos de investigación se financian generalmente con recursos extrapresupuestarios.

El mejoramiento substancial de nuestra competitividad requiere conocimiento, tecnología, manejo de información, destrezas; significa elevar la calidad de nuestros sistemas educativos y la preparación de nuestros recursos humanos al más alto nivel posible y formar la “inteligencia científica” de nuestros países, teniendo presente que la competitividad no deberá fomentarse a expensas de la equidad. La competitividad implica incorporar el progreso técnico a la actividad productiva. Hoy en día no solo compiten los aparatos económicos y las empresas, sino también las condiciones sociales, los sistemas educativos y las políticas de desarrollo científico y tecnológico. En realidad, es la sociedad entera, el país mismo, quien compete y no sólo el sector empresarial. “La carrera económica y geopolítica del siglo XXI, afirma Hernando Gómez Buendía, es una carrera entre los sistemas educativos”¹⁷.

Frente a los desafíos provenientes de la naturaleza del conocimiento contemporáneo y las características de la sociedad actual, es urgente estructurar las respuestas de las universidades, mediante una serie de tareas, que en apretada síntesis conducirían a fortalecer sus capacidades de docencia, investigación y extensión interdisciplinarias; flexibilizar sus estructuras académicas e introducir en su quehacer el paradigma del aprendizaje permanente; auspiciar sólidos y amplios programas de actualización y superación académica de su personal

¹⁷ Gómez Buendía, Hernando PNUD: ***Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano***, TM Editores, Bogotá, 1998. “Algunas famosas experiencias de desarrollo regional exitoso, en países desarrollados, son ilustrativas de que la capacidad para conformar estructuras productivas competitivas, innovadoras y comprometidas mediante el aprendizaje permanente hacen la diferencia entre progreso, sobrevivencia y/o atraso de las regiones y naciones, a la hora de acceder a los beneficios del desarrollo económico (Ohmae 1995). Aquéllas que logran fortalecer sus sistemas de educación superior y muestran un mayor compromiso para apoyar las actividades de investigación, innovación y transferencia de tecnología, se convierten en espacios de alta concentración de capital local o externo, elevando su tasa de crecimiento y mejorando sus condiciones de empleo (Shutte & van Alsté, 1998). Citados por Mungaray Lagarda, Alejandro y Ocegueda Hernández, Juan Manuel, en ***“El Servicio Social y la Educación Superior frente a la pobreza extrema en México***, ANUIES, 1999, p. 26.

en su quehacer el paradigma del aprendizaje permanente; auspiciar sólidos y amplios programas de actualización y superación académica de su personal docente, acompañados de los estímulos laborales apropiados; incorporarse a las llamadas “nuevas culturas”: la cultura de pertinencia, de calidad, de evaluación, de informática, de administración estratégica y de internacionalización, todo inspirado en una dimensión ética y de rendición social de cuentas, tal como lo señaló la Conferencia Mundial de París.

La vocación de cambio que imponen la naturaleza de la sociedad contemporánea y la globalización, implica una Universidad al servicio de la imaginación y la creatividad, y no únicamente al servicio de una estrecha profesionalización, como desafortunadamente ha sido hasta ahora entre nosotros. La educación superior, de cara al siglo XXI, debe asumir el cambio y el futuro como consubstanciales de su ser y quehacer, si realmente pretende ser contemporánea. El cambio exige de las instituciones de educación superior una predisposición a la reforma de sus estructuras y métodos de trabajo, lo que conlleva asumir la flexibilidad como norma de trabajo en lugar de la rigidez y el apego a tradiciones inmutables. A su vez, la instalación en el futuro y la incorporación de la visión prospectiva en su labor, harán que las universidades contribuyan a la elaboración de los proyectos futuros de sociedad, inspirados en la solidaridad, en la equidad y en el respeto al ambiente.

La primera responsabilidad que tiene la Universidad Latinoamericana en relación con la globalización es asumirla críticamente. La globalización, con todas sus consecuencias, tiene que constituirse en punto prioritario de la agenda de reflexiones e investigaciones de la Universidad, ligando el análisis del fenómeno a la visión prospectiva de los escenarios futuros que esperan a nuestras sociedades, a fin de construir desde ahora las condiciones que determinen el escenario más favorable para nuestros países, lo que tiene mucho que ver con su inserción favorable en el mundo globalizado, que no se restrinja a la inserción de nuestros países a la vertiente exportadora basada en la maquila.

favorable en el contexto internacional e influyan en la promoción de una globalización capaz de superar el paradigma neoliberal imperante. Dice al respecto Aldo Ferrer: “La experiencia histórica y la contemporánea son concluyentes: sólo tienen éxito los países capaces de poner en ejecución una concepción propia y endógena del desarrollo y, sobre esta base, integrarse al sistema mundial”¹⁸. Al hacer de la globalización un tema prioritario de sus preocupaciones, las universidades latinoamericanas tienen que introducir el estudio del fenómeno en el currículo de todas sus carreras profesionales y académicas, como un tema transversal e interdisciplinario.

Partiendo de un amplio concepto de pertinencia social, la Universidad latinoamericana que se comprometa con un modelo de globalización alternativa, es decir, solidaria y con rostro humano, tiene que comenzar por redefinir su Misión y Visión, a fin de incorporar en ellas claramente este compromiso. Esto necesariamente influirá en las políticas y estrategias que se incorporen en su plan estratégico de desarrollo, desde luego que los intereses de los sectores sociales más desfavorecidos, el cultivo de los valores culturales propios, el esfuerzo por alcanzar los más altos niveles académicos y científico-tecnológicos deberán encontrar su traducción en todo el quehacer de la institución y en el desempeño de sus funciones claves de docencia, investigación y extensión, que dejarán de estar enmarcadas en un sobreénfasis profesionalizante para asumir un perfil más humanista y de compromiso social.

“La universidad, afirmaba Xabier Gorostiaga, tiene un papel privilegiado como conciencia crítica, integradora y propositiva de la sociedad. Ella podría incorporar los elementos que el sistema social dominante no puede integrar satisfactoriamente y que son fundamentales para la conformación del nuevo *ethos*: el trabajo, la ética y los valores, las relaciones de género, el medio ambiente y la diversidad cultural. Estos temas fundamentales deberían conformar áreas de formación universitaria cruzando horizontalmente todas las

¹⁸ Ferrer, Aldo: *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, p. 23.

profesiones, currículos y departamentos, a través de un sistema de créditos incorporados en las diversas carreras. Todas las profesiones tendrían que internalizar esta temática desintegrada por la excesiva especialización, para poder responder a la realidad de nuestro tiempo. Cada profesión debería integrar la epistemología proveniente desde estos temas fundamentales, para ayudar a conformar un *ethos* cultural más integrado al cambio de época. Este “*ethos*” a la vez contribuiría a que la universidad encuentre su nuevo rumbo y consiga la transformación requerida. Para las universidades este reto implica la búsqueda de una mayor calidad educativa, una equidad social que conlleva el “empoderamiento” de los pobres al mismo tiempo que busca recuperar el sentido de la vida de los más ricos, con el fin de conseguir el capital humano apropiado y solidario para el desarrollo sostenible, especialmente en los países del Sur”¹⁹.

5. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO.

En el contexto de la sociedad contemporánea, las instituciones de educación superior son parte del mundo académico global. Hoy en día, ninguna universidad puede sustraerse de las relaciones internacionales y los intercambios académicos con el extranjero. Sin embargo, cuando nos referimos a la internacionalización de la educación superior estamos hablando de algo que va más allá del fomento de las relaciones internacionales o de la promoción de la cooperación internacional. En realidad, nos estamos refiriendo a una nueva función de la universidad contemporánea, que viene a agregarse a sus funciones clásicas y que consiste fundamentalmente en subrayar la dimensión internacional de su quehacer. Como señalan algunos autores, la internacionalización de la educación superior es la respuesta construida por los universitarios frente al fenómeno de la globalización y de la naturaleza sin fronteras del conocimiento contemporáneo. Las

¹⁹ Gorostiaga, Xabier S.J.: *En busca del eslabón perdido entre educación y desarrollo: Desafíos y retos para la universidad en América Latina y el Caribe*, ensayo incluido en el libro *La Educación en el horizonte del siglo XXI* (Coordinadores: Carlos Tünnermann B. y Francisco López Segre), Colección Respuestas, Ediciones IESALC / UNESCO, Caracas, 2000, pág. 147 y sigts.

universidades, en sus orígenes, nacieron como instituciones inter-naciones, de manera que la internacionalización se aviene con su naturaleza primigenia. Un documento de la UNESCO señala que: "Ese carácter mundial se va fortaleciendo gracias a los procesos actuales de integración económica y política, por la necesidad cada vez mayor de comprensión intercultural y por la naturaleza mundial de las comunicaciones modernas, los mercados de consumidores e investigadores que estudian, dan cursos, investigan, viven y comunican en un marco internacional. Todo esto es buena muestra de esta nueva situación general, a todas luces benéfica"²⁰.

Sin embargo, no cabe confundir internacionalización de la educación superior con transnacionalización del sector educativo de tercer nivel, que conlleva su transformación en un servicio sujeto a las reglas del mercado, con predominio de los intereses de las empresas educativas transnacionales. Mientras en la internacionalización se propugna, siguiendo los lineamientos de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior, por una cooperación internacional solidaria con énfasis en la cooperación horizontal, basada en el diálogo intercultural y respetuosa de la idiosincracia e identidad de los países participantes, así como el diseño de redes interuniversitarias y de espacios académicos ampliados, en la transnacionalización se trata de facilitar el establecimiento en nuestros países de filiales de Universidades extranjeras, de una cooperación dominada aun por criterios asistenciales, así como la venta de franquicias académicas, la creación de universidades corporativas, auspiciadas por las grandes empresas transnacionales, los programas multimedios y las universidades virtuales, controladas por universidades y empresas de los países más desarrollados. Este nuevo panorama que comienza a configurarse en nuestros países, ha hecho surgir voces de alerta por el peligro que representan para nuestra soberanía e identidad.

²⁰ UNESCO: Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior, París, 1995, p. 42.

más desarrollados. Este nuevo panorama que comienza a configurarse en nuestros países, ha hecho surgir voces de alerta por el peligro que representan para nuestra soberanía e identidad.

En la Internacionalización los instrumentos para su promoción suelen ser las redes académicas, los hermanamientos solidarios entre universidades, la cooperación horizontal, la creación de espacios académicos ampliados, etc.

El concepto clave para resguardar, en un mundo globalizado y de mercados abiertos y competitivos, la autonomía, la libertad de cátedras y los principios esenciales que caracterizan el quehacer universitario, tal como hasta ahora lo hemos conocido, es el criterio proclamado por la aludida Declaración Mundial sobre la Educación Superior, que nítidamente define la educación superior como un bien público y el conocimiento generado en ella como un bien social al servicio de la humanidad.

En recientes reuniones de académicos latinoamericanos, se ha advertido el peligro que representa la pretensión de aplicar a la educación superior las normas del mercado, que al asumirla como un simple bien transable la reducen al nivel de mercancía.

El riesgo mayor proviene, en estos momentos, de la resolución adoptada en el año 2002 por la Organización Mundial de Comercio (OMC), de incluir la educación superior como un servicio comercial regulado en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés), decisión que han impugnado, entre otros organismos, la Asociación Internacional de Universidades (AIU), la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), la Asociación de Universidades y Colegios de Canadá, la Asociación de Universidades Europeas, el American Council on Education, la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y las Cumbres Iberoamericanas de Rectores de Universidades Públicas.

Esta última organización, en su reunión celebrada en San Salvador, del 10 al 12 de diciembre de 2003, aprobó la “*Declaración de San Salvador*”, en uno de cuyos párrafos se dice lo siguiente: “En la actualidad, la misión de la Universidad pública y el ejercicio de su responsabilidad social se encuentran doblemente amenazados: de una parte, por la tendencia sostenida de los gobiernos a reducir el financiamiento destinado a la educación superior pública; de otra parte, por la agresiva desregulación y liberalización de los mercados, situación que aprovechan empresas llamadas educativas cuyo fin último es el lucro. La realidad muestra que, amparándose en disposiciones liberalizadoras del comercio de servicios, corporaciones transnacionales, consorcios de medios de comunicación y complejos editoriales, entre otras organizaciones, invaden sin regulación ni control alguno, e incluso con beneplácito del Estado, los espacios académicos de los países iberoamericanos”.

Tampoco es aceptable la pretensión de declarar a la educación superior como “un bien público global”, pues el calificativo de global se presta a que no esté sujeta, en cada Estado, a las normas y regulaciones que soberanamente establezca cada país, y es una manera sutil de empujar a la educación superior a la órbita de la OMC, sacándola de la jurisdicción de los estados nacionales, y por lo mismo, renunciando estos a toda regulación o normativa que impida su libre circulación y comercio.

La OMC argumenta que al existir un sector privado de educación superior, tiene entonces que someterse a las reglas internacionales de la regulación de los servicios educativos. Si la OMC logra convencer a nuestros gobiernos de que la educación superior es un servicio comercial y estos firman el respectivo convenio, toda la educación superior, pública y privada, caería en su área de competencia y se debería eliminar, a nivel nacional, cualquier restricción que impida el establecimiento de Universidades extranjeras o filiales de las mismas, con recursos y facilidades que les permitirían eliminar, poco a poco, nuestras instituciones de nivel superior. Nuestros jóvenes pasarían a formarse en esas instituciones, que terminarían por desnacionalizarlos y de formarlos en valores que no se corresponden con nuestra propia identidad nacional. Además, no

existiría garantía alguna de que se estimularía en ellos el pensamiento crítico y la lealtad a su país.

6. LOS NUEVOS PROVEEDORES TRANSFRONTERIZOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Francisco López Segrera se refiere al tema de los nuevos proveedores, en los términos siguientes:

“Se ha producido, nos dice Francisco López Segrera, la formación de un mercado de servicios a nivel nacional y transnacional, con “nuevos proveedores” que compiten por la demanda de ES. Mientras el modelo privado tradicional se caracterizaba por la exención de impuestos, cierta proporción de subsidio público, donantes, fondos patrimoniales, y velaba por la calidad de los resultados; el modelo empresarial con ánimo de lucro de los “nuevos proveedores” es una inversión privada de capital con accionistas como en las empresas, orientado a un mercado y en busca de consumidores de un producto que no siempre tiene la calidad requerida y que no se plantea ninguna responsabilidad social. En EE.UU. en 1998 el número de este tipo de universidad (1600) superaba ya al de las públicas y privadas tradicionales. Entre estas universidades corporativas están, por ejemplo, la Disney University, Motorola y General Electric.

“Han proliferado los consorcios de universidades convencionales y virtuales con servicios de educación superior a distancia: Canadian Virtual University, Finnish Virtual University, African Virtual University. En Asia, la Indira Gandhi National Open University (IGNOU) ofrece programas en los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Oman, Mauricio, Seychelles, Etiopía, Singapur, Vietnam y Myamar. En China hay unos 700 programas de Educación Superior para el extranjero en asociación con instituciones extranjeras internacionales. El comercio en servicios educativos en la ES se estima en US\$ 30 mil millones en los países de la OCDE. En el año 2000, 1.8 millones de estudiantes seguían estudios en el extranjero. Se estima que la cifra llegará a 7.2 millones en el año

En conclusión, las “TIC han abierto enormes posibilidades a la cooperación interuniversitaria, que ha adquirido nuevas formas y dimensiones, pero ellas han sido utilizadas últimamente, en primer lugar, para proveer educación superior transnacional sobre bases comerciales”²¹.

En un mundo globalizado, la educación superior se ha vuelto un valioso producto de exportación para algunos países desarrollados, en particular para los Estados Unidos, al Reino Unido, Australia y Nueva Zelandia. La empresa transnacional Merrill Lynch calculó en el año 2000 el mercado mundial de conocimientos a través de Internet en 9.4 billones de dólares, monto que en el año 2003 podría llegar a 53 billones de dólares²². Como puede verse, hay enormes intereses económicos detrás de la pretensión de la OMC de desregular la educación superior como un sector más de servicios comerciales en el marco de sus competencias.

Hasta el 2002, 42 países pertenecientes a la OMC habían realizado compromisos con al menos algún sector educativo; 32 países (22% de los países miembros de la OMC) habían suscrito compromisos en educación superior): 12 de la Unión Europea, 2 de América Latina (México y Panamá); la mayoría de los miembros de la OCDE (25 países de 30) habían contraído compromisos en servicios educativos; entre ellos, 12 de la Unión Europea, en América Latina, sólo han concertado compromisos en educación superior: México y Panamá.

No se trata de rechazar por rechazar los programas de proveedores extranjeros, desde luego que hay campos especializados en que pueden contribuir a completar las ofertas académicas nacionales, pero nada ganan nuestros países con complementar esas ofertas con programas mediocres, de pésima calidad. Tampoco nos conviene la competencia asimétrica y, mucho menos, la desleal.

²¹ López Segrera, Francisco: Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial (fotocopiado).

²² Marco Antonio Rodríguez Dias: “La OMC y la Educación Superior para el Mercado”, en el libro colectivo: La Educación Superior frente a Davos, UFRGS Editora, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, 2003, p. 45 y sigs.

No se trata de rechazar por rechazar los programas de proveedores extranjeros, desde luego que hay campos especializados en que pueden contribuir a completar las ofertas académicas nacionales, pero nada ganan nuestros países con complementar esas ofertas con programas mediocres, de pésima calidad. Tampoco nos conviene la competencia asimétrica y, mucho menos, la desleal.

En este sentido, es urgente incorporar en nuestros Sistemas Nacionales y Regionales de Acreditación, las disposiciones pertinentes que extiendan la competencia de nuestros Sistemas a la Acreditación de los programas de los proveedores extranjeros que se ofrezcan en nuestros países, ya sean estos presenciales, a distancia o virtuales. El establecimiento de estándares para evaluar esos ofrecimientos es de gran importancia y necesidad. Por lo general, nuestros Sistemas de Acreditación no contemplan estos ofrecimientos transfronterizos. También tenemos que estar prevenidos sobre el hecho de que no solo nos venden cursos virtuales enlatados y otros insumos educativos de baja calidad, sino que también estén apareciendo agencias acreditadoras extranjeras que prácticamente venden servicios de acreditación, especialmente a proveedores extranjeros.

Nuestros sistemas de Acreditación no siempre incluyen estándares e indicadores para evaluar y acreditar, los programas de educación a distancia ni siquiera para los que se imparten a nivel nacional y, menos aún, para los programas virtuales. Pero el vacío mayor es en relación a los ofrecimientos hechos por proveedores externos.

La UNESCO ha publicado unas "Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras", que aunque no tiene carácter obligatorio, conviene tener presentes, entre ellas las siguientes:

“Es esencial el compromiso de todas las instituciones y proveedores de educación superior en pro de su calidad. Para ello, es indispensable una contribución activa y constructiva de los profesores. Las instituciones de educación superior son responsables de la calidad y la pertinencia social, cultural

y lingüística de la educación, así como de los parámetros de los diplomas otorgados en su nombre, independientemente del lugar o la manera como se imparte esa educación. En este contexto, se recomienda que las instituciones proveedoras de educación superior transfronteriza:

1. se cercioren de que la enseñanza que imparten en el extranjero y en su propio país es de calidad comparable y de que también toma en cuenta las particularidades culturales y lingüísticas del país receptor. Es conveniente que hagan público un compromiso a tales efectos;
2. al impartir educación a través de las fronteras, incluida la educación a distancia, consulten a los organismos competentes en garantía de calidad y reconocimiento de diplomas y respeten los correspondientes sistemas del país receptor;
3. compartan las buenas prácticas participando en las organizaciones sectoriales y las redes interinstitucionales tanto nacionales como internacionales;
4. instauren y mantengan redes y asociaciones a fin de facilitar el proceso de convalidación, basado en el reconocimiento mutuo de las cualificaciones como equivalentes o comparables;
5. de ser el caso, utilicen instrumentos como el "Código de buenas prácticas para la educación transfronteriza", preparado por la UNESCO y el Consejo de Europa, y otros instrumentos pertinentes como la "Recomendación sobre criterios y procedimientos para la evaluación de títulos y diplomas extranjeros", preparada por el Consejo de Europa y la UNESCO;
6. proporcionen información precisa, fiable y de fácil consulta sobre los criterios y procedimientos de garantía de la calidad externa e interna y sobre el reconocimiento académico y profesional de los títulos que otorgan, así como una descripción completa de los programas y cualificaciones,

preferentemente detallando los conocimientos y competencias que deberá adquirir el estudiante. Las instituciones y los proveedores de enseñanza superior deberían colaborar sobre todo con los organismos de garantía de calidad y reconocimiento de diplomas y con los órganos estudiantiles para contribuir a difundir la información;

7. garanticen la transparencia de las condiciones financieras de la institución o el programa educativo”.

Las Universidades deberían asumir un rol más activo en los procesos de negociación de los acuerdos de libre comercio y de todo lo relacionado con la OMC. Entrar en estos Acuerdos no es una simple cuestión económica que pueda dejarse en manos de los llamados “expertos en comercio internacional”. Es un asunto fundamentalmente político, que atañe a toda la nación y a instituciones claves, como son las Universidades. Para ello, las Universidades tienen que asumir seriamente el estudio de las implicaciones del GATS para la Educación Superior, pero asumiendo una posición objetiva en un doble sentido: Primero: la Educación Superior transnacional es una realidad, consecuencia incluso de las nuevas tecnologías de la comunicación; y Segundo: no todo es negativo en los ofrecimientos de los proveedores extranjeros. De cada país depende, por las regulaciones que establezca, como aprovechar los aspectos positivos de esos ofrecimientos, garantizando su calidad y la identidad de nuestros propios Sistemas de Educación Superior.

El GATS, en lo que concierne a la Educación Superior no solo no es suficientemente transparente, sino que contiene artículos que evidentemente no son claros y que puedan dar lugar a interpretaciones perjudiciales, como son los artículos I.3, donde no queda claro qué se entiende por servicio público que no se ofrece comercialmente, ya que estos están exceptuados del Convenio, y el VI.4, que se refiere a las facultades de los países de establecer las regulaciones nacionales referente a calificación y estándares de calidad, agregando: “que no deben ser más gravosos de lo necesario para asegurar la calidad de los servicios”.

para la acreditación de programas ofrecidos por proveedores extranjeros, es decir todas la modalidades llamadas “*Crossborders*” o Transfronterizos. Estas normas deberán hacerse extensivas a la autorización para el funcionamiento de Agencias de Acreditación extranjeras. Se pregunta la misma Jane Knight: “¿Tienen los países la capacidad y voluntad política de establecer y supervisar sistemas de aseguramiento de la calidad de los programas de educación superior, tanto para la exportación como la importación?”.

Se requiere, también, una revisión a fondo de la Convención latinoamericana sobre reconocimiento de diplomas, títulos y estudios de nivel superior ya que la actual, suscrita a principios de la década de años 70, bajo los auspicios de la UNESCO, es inoperante. Sería preciso introducir en ella nuevos criterios, en el sentido de ligar los reconocimientos a que tales títulos o certificados sean expedidos por instituciones acreditadas por organismos oficialmente reconocidos para otorgar esas acreditaciones.

Necesitamos revisar la “arquitectura” de nuestros Sistemas de Educación Superior para armonizarla y crear el Espacio Común Académico Latinoamericano de Educación Superior.

Para crear este Espacio Común Académico será preciso suscribir varios acuerdos:

- Un acuerdo sobre convalidación de diplomas, títulos y estudios de nivel superior.
- Un acuerdo sobre los niveles de los grados académicos: licenciatura, maestría, doctorado y especializaciones.
- Un acuerdo sobre un Sistema de asignación y transferencias de los créditos universitarios, que defina, en el ámbito iberoamericano, las unidades de valoración para las clases teóricas y prácticas, así como para el trabajo individual del estudiante. En otras palabras, definir el “nuevo crédito”

latinoamericano”, que esté enfocado más en la actividad del alumno que en el trabajo del profesor.

Convendría promover la existencia de organismos subregionales oficialmente autorizados para acreditar agencias de acreditación, lo cual permitiría una mayor movilidad de estudiantes, profesionales y profesores entre las subregiones. Una contribución valiosa en este sentido sería aportar criterios para la definición de estándares subregionales que, eventualmente lleven a la definición de estándares y principios de buenas prácticas, a nivel regional. En este sentido, son muy importantes las contribuciones de RIACES.

Recientemente, la UNESCO convocó un Seminario Latinoamericano sobre “Movilidad Académica en un ambiente comercial: cuestiones, riesgos y oportunidades”, que tuvo como sede el CESU de la UNAM. Al intervenir en el panel de conclusiones, reseñé algunos de los puntos más importantes del debate que tuvo lugar en este Seminario, según mi criterio personal, y que fueron, entre otros, los diez siguientes:

1. “Reafirmar, siguiendo lo proclamado por la Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI (París, 1998), que la Educación Superior es un “bien público” y su papel en “la consolidación de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz, en un contexto de justicia”.
2. Promover un análisis, una reflexión profunda sobre el concepto de “bien público global”, por cuanto puede implicar una intención o tendencia a sustraer de la jurisdicción de los Estados Nacionales la regulación de la Educación Superior, y sutilmente empujarla al ámbito de las regulaciones de los organismos globales o internacionales, como la OMC.
3. Reafirmar el principio de la autonomía responsable con rendición social de cuentas y la garantía de la libertad académica.

- sustraer de la jurisdicción de los Estados Nacionales la regulación de la Educación Superior, y sutilmente empujarla al ámbito de las regulaciones de los organismos globales o internacionales, como la OMC.
3. Reafirmar el principio de la autonomía responsable con rendición social de cuentas y la garantía de la libertad académica.
 4. Reconocer la internacionalización como una dimensión del quehacer de las instituciones de Educación Superior y como “un reflejo del carácter mundial del aprendizaje y la investigación”. La Declaración Mundial destacó a la internacionalización de la Educación Superior como “un componente clave de la pertinencia en la sociedad actual, subrayando que se requiere más internacionalización, pero también más contextualización”. Además, la distinguió con el calificativo de “Internacionalización solidaria”.
 5. Distinguir entre Internacionalización y Transnacionalización. Hacer un esfuerzo por caracterizar la Internacionalización que es benéfica o “amigable” de la invasión de nuestros países por proveedores presenciales o virtuales de programas de baja calidad y de puro negocio, sin ninguna o poca pertinencia a las necesidades del país receptor. “Hay 50 compañías que ofrecen servicios de Educación Superior a escala internacional que cotizan en la bolsa de valores”, según Jane Knight.
 6. **Recomendación para el Comité Científico Latinoamericano: un Análisis profundo de la internacionalización**, su situación actual, etc. sobre datos empíricos y sus resultados. Cómo promover una internacionalización más horizontal, es decir, más orientada hacia América Latina y más internacionalización en el campo de las Ciencias Sociales y Humanas.
 7. Mayor circulación de la información sobre los proveedores extranjeros, entre los países de América Latina.

8. La internacionalización debe ser vista como un “proceso civilizatorio”, siempre y cuando no esté únicamente inspirada en principios empresariales, en el lucro, en el simple negocio, sino en la “civilidad” y la “solidaridad”.
9. Importancia de la distinción entre globalización y mundialización. No podemos sustraernos de la mundialización, pero si debemos resistir al modelo neoliberal de globalización que se nos quiere imponer.
10. Todo esto deja una gran tarea para el futuro: repensar las bases conceptuales de la internacionalización y del comercio internacional de servicios de Educación Superior. ¿Y esto para qué? Para saber sobre bases firmes, cómo debemos actuar en este nuevo escenario.

7. Conclusión.

Para finalizar, cabe señalar que estos desenvolvimientos en el contexto internacional generan también amenazas para la autonomía universitaria, tal como hasta ahora la hemos concebido tradicionalmente. Su mejor defensa radica en un redimensionamiento conceptual de la autonomía, a luz de los nuevos desafíos, pero conservando sus atributos esenciales, que se ciñen a la libertad como la atmósfera irrenunciable del quehacer académico, y a su ejercicio con la mayor transparencia y responsabilidad social.

En este sentido, la autonomía no implica aislamiento sino presencia en el ámbito nacional e internacional, fortalecimiento de nuestros valores culturales y de nuestra identidad como naciones, pero abiertas al diálogo intercultural y a la comunidad académica internacional. Sólo siendo instituciones libres y responsables las Universidades pueden ser las interlocutoras por excelencia de ese respetuoso y fructífero diálogo internacional.

En este mundo contemporáneo, pletórico de desafíos e incertidumbres, la Universidad necesita autonomía, incluso para replantearse su propio ser y quehacer.

La reinención de la universidad es un reto que deben asumir las comunidades académicas, especialmente las del llamado Tercer Mundo. Es lo que nos corresponde hacer en América Latina, si queremos una universidad “a la altura de los tiempos”. Si América Latina fue capaz, a principios del siglo pasado con el Movimiento de la Reforma de Córdoba (1918), de concebir una “idea de universidad” apropiada para aquel momento histórico y a los cambios que entonces experimentaba la sociedad latinoamericana, América Latina será también capaz de engendrar una nueva “idea de universidad”, que conlleve los elementos que se requieren para dar respuesta al gran desafío que nos plantea el ingreso de nuestra región en la sociedad del conocimiento, la información y el aprendizaje permanente, en un contexto globalizado y de apertura a grandes espacios económicos.

Esta nueva “idea de universidad”, necesariamente tiene que partir de los tres paradigmas fundamentales del siglo XXI: el desarrollo humano sustentable, la Cultura de Paz y la Educación Permanente. Elemento clave del nuevo concepto será el compromiso constante de la universidad con los procesos de innovación.

Debemos generar “horizontes de reflexión” sobre el futuro de América Latina y de su Universidad y retar la imaginación, replantearnos los objetivos, la misión y las funciones de las instituciones de educación superior para que estén a la altura de las circunstancias actuales y del nuevo milenio.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alfonso Borrero C.S.J.: La Autonomía Universitaria Hoy, Simposio Permanente sobre la Universidad, Santiago de Cali, 1996-1997.
2. Autonomía Universitaria, Una marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia, ASCUN, 2004. Roberto Munizaga Aguirre: La Universidad Latinoamericana (mimeografiado), UNESCO, 1962.
3. Ferrer, Aldo: De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
4. Francisco Giral: "Orígenes históricos de las Universidades". En: Universidades. Revista de la UDUAL, N° 56, abril-junio de 1974.
5. Germán W. Rama: El sistema universitario en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970.
6. Gómez Buendía, Hernando PNUD: Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano, TM Editores, Bogotá, 1998.
7. Gorostiaga, Xabier S.J.: En busca del eslabón perdido entre educación y desarrollo: Desafíos y retos para la universidad en América Latina y el Caribe, ensayo incluido en el libro La Educación en el horizonte del siglo XXI (Coordinadores: Carlos Tünnermann B. y Francisco López Segrera), Colección Respuestas, Ediciones IESALC / UNESCO, Caracas, 2000.
8. Jorge Mario García Laguardia: La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad. UNAM, México, 1977.
9. José Medina Echavarría: Filosofía, Educación y Desarrollo. Siglo XXI Editores, Primera Edición, México, 1967.

10. Julián Marías: "La universidad, realidad problemática. En: La Universidad en el siglo XX". Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1951.
11. Licha, Isabel: "La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: Los desafíos de la globalización", Colección UDUAL 7, UDUAL, México, D.F. 1996.
12. López Segre, Francisco: "Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial (fotocopiado).
13. Luis Galdamés: La Universidad Autónoma. Imprenta Borrásé, San José, 1935.
14. Marco Antonio Rodríguez Dias: "La OMC y la Educación Superior para el Mercado", en el libro colectivo: La Educación Superior frente a Davos, UFRGS Editora, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, 2003.
15. Memoria II Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural (México, febrero de 1972), publicada por UDUAL bajo el título: La Difusión Cultural y la Extensión Universitaria en el cambio social de América Latina. México, 1972.
16. Risieri Frondizi: La Universidad en un mundo de tensiones. Paidós, Buenos Aires, 1971.
17. Rivero, José: Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización, Miño y Dávila, Editores, Buenos Aires, 199..
18. Rodolfo Mondolfo: Universidad: pasado y presente. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966.
19. UNESCO: Documento para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior, París, 1995.
20. UNESCO: Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior, París, 1995.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS, DESAFÍOS Y TEMAS CAPITALES



Adrián Acosta Silva*

Introducción

En el complejo panorama latinoamericano de los últimos años, una serie de imágenes, de tensiones y acuerdos, de prácticas y de conflictos han acompañado lo que bien podemos denominar como efectos de las “nuevas” políticas de educación superior en la región, caracterizadas por sus énfasis en temas como la internacionalización, la evaluación o la calidad de la educación universitaria. A pesar de que no disponemos todavía de una evaluación rigurosa, comparativa y extensa de los efectos de los “paquetes de políticas” en las universidades públicas

* Sociólogo por la Universidad de Guadalajara, México. Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la FLACSO-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Profesor-investigador titular “c” de la Universidad de Guadalajara. Entre otras obras, es autor del libro *Estado, políticas y universidades en un período de transición* (FCE/U. de G., México, 2000), y de *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000* (2 Vols., U. de G., México, 2006). Actualmente, es Jefe del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la -U. de G.

de la región, entre países y entre sectores e instituciones, lo que se puede advertir es un conjunto de efectos deliberados, aunque también perversos y en algunos contradictorios. Y una de las dimensiones de análisis que puede ser explorada para advertir esos efectos, es la de la relación entre las políticas públicas de educación superior, los cambios institucionales y la autonomía universitaria latinoamericana.

Esa relación es por supuesto una relación compleja, es decir, una relación que involucra tensiones, contradicciones y amplias zonas de incertidumbre; variaciones nacionales, regionales e institucionales que no admiten simplificaciones teóricas ni experiencias de análisis que conduzcan a una interpretación común de los procesos y de sus resultados. Y ello es así por el hecho de que las universidades latinoamericanas han modificado de manera importante sus quehaceres y sus libertades en los últimos años, como producto de efectos tanto endógenos como exógenos. Entre los primeros habría que enumerar los nuevos juegos y actores relacionados con las exigencias de evaluación de su desempeño institucional, los cuestionamientos a las formas tradicionales de organización de sus funciones, la aparición de nuevas agendas de cambio y reforma institucional, la sombra, siempre extendida, de la insuficiencia crónica de sus recursos financieros, las disputas por la búsqueda de mejores esquemas de gobierno, de gobernabilidad y de gobernanza de sus acciones y relaciones políticas internas. Estas fueron, de cierta manera, las determinaciones de la acción institucional de las últimas dos o tres décadas, el combustible y las municiones de las dinámicas del cambio institucional observado en las universidades públicas de la región.

Pero fueron también los factores externos los que influyeron en la modificación del perfil tradicional de las relaciones entre las políticas públicas universitarias, las transformaciones institucionales y la autonomía de la universidad. El factor explicativo general es la emergencia de un profundo escepticismo entre franjas importantes de las nuevas elites de dirigentes y de poder de la región en torno a las capacidades y contribuciones de las universidades al desarrollo económico, la cohesión social o la producción de conocimiento científico y el desarrollo

tecnológico. Los años de la crisis económica y el cambio político fueron también los años de una abierta o soterrada desconfianza sobre los límites y potencialidades de las universidades para enfrentar y resolver problemas económicos, políticos y socioculturales. Desde los años ochenta del siglo pasado fue posible advertir como esa desconfianza gubernamental se tradujo en crecientes exigencias de evaluación, de cumplimientos de estándares de calidad, de acreditación y certificación, de internacionalización y de globalización. En América Latina, la desconfianza está detrás y en el fondo de los nuevos paradigmas de políticas públicas que se han desarrollado en las últimas décadas, una desconfianza que exige evidencias, compromisos, eficiencia y calidad del quehacer universitarios como las rutas maestras de construcción de un nuevo contrato entre las partes, como los medios para establecer un nuevo arreglo institucional entre el estado, el mercado y las universidades para reformular el ejercicio y la concepción de la “nueva autonomía” universitaria, una autonomía del siglo XXI.

Estos factores internos y externos a la universidad han determinado una nueva dinámica de exigencias y demandas que han transformado el perfil de la autonomía universitaria en América Latina. La modificación del contexto institucional y el entorno general, han incidido de diversas formas en una suerte de “crisis de significación” de la autonomía que surgió desde el movimiento de reforma de la Universidad de Córdoba en 1918, y que configuró con algunas variaciones nacionales y locales el papel de la autonomía universitaria con el autogobierno y el co-gobierno universitario, la libertad de cátedra y de investigación, la determinación del acceso a la educación superior y la contratación del profesorado, la legitimidad del subsidio público-gubernamental y la libertad de distribuir los recursos y organizar las funciones sustantivas bajo sólidos principios de libertad académica, administrativa y política de los universitarios.

Pero los nuevos tiempos cambiaron muchas cosas en la universidad, entre ellas el concepto y las prácticas mismas asociadas a la autonomía tradicional de la universidad. Y aquí tenemos más cuestionamientos que certezas: ¿cuál es el

significado contemporáneo de la autonomía universitaria? ¿Existe alguno que suscite unanimidades, consensos, acuerdos? ¿Qué alteraciones ha sufrido el concepto pero, sobre todo, la práctica de la noción histórica de la autonomía de las universidades en América Latina? ¿Cómo se relacionan los cambios en la interpretación y el ejercicio en la autonomía con las políticas de educación superior en los últimos años, y de qué manera estas políticas contribuyeron, o no, a modificar el sentido tradicional de la autonomía universitaria? ¿Las reformas en el Estado, en el régimen político y en la economía han afectado el sentido y el contenido mismo de la autonomía universitaria? Estas preguntas no admiten respuestas simples, y sí exigen una revisión profunda de lo que ha ocurrido con la autonomía universitaria en los últimos años, identificando no sólo los nuevos conceptos y enfoques sobre la autonomía universitaria en un mundo globalizado, sino también recogiendo y reflexionando sobre las experiencias institucionales que demuestren el cambio en el sentido, naturaleza y las prácticas asociadas a la noción autonómica de la universidad.

Estas notas intentan ofrecer algunos puntos de discusión a estas preguntas y reflexiones desde el punto de vista de las transformaciones ocurridas en el contexto de los sistemas nacionales de educación superior y de las universidades latinoamericanas desde los años noventa del siglo pasado. Se trata de explorar el fenómeno desde el punto de vista de sus relaciones con el Estado, con el mercado y con la sociedad, bajo el supuesto central de que un tema de suyo complejo, polémico y multidimensional como el de la autonomía, presenta varias paradojas en los años que unen la agonía del siglo XX y el comienzo del XXI. La idea central a explorar es que si la autonomía universitaria encontró sentido y significación en el contexto de la construcción y el fortalecimiento del Estado y los poderes públicos, los cambios y resignificaciones de la autonomía y de las propias universidades públicas ocurren justamente en el contexto de la reducción del Estado y la re-localización de los poderes públicos. Desde esta perspectiva, la significación contemporánea de la autonomía universitaria está relacionada con la construcción de lo “público no estatal” que parece desarrollarse con fuerza en las últimas dos décadas en América Latina.

El argumento central que sustenta la idea y el desarrollo de mi intervención, consiste en considerar a la nueva autonomía universitaria que ha surgido de los procesos de cambio y ajuste de las universidades, como un “complejo institucional” caracterizado por un conjunto de restricciones, compromisos y libertades que modelan el ejercicio de las funciones sustantivas universitarias de docencia, investigación, difusión científica y extensión cultural. Este “complejo institucional” se ha formado silenciosamente a la sombra de los cambios en el contexto y en el entorno de las últimas décadas, y representa de algún modo la respuesta universitaria a las incertidumbres y exigencias de la época y de los contextos nacionales y locales. En otras palabras, es el resultado del largo, conflictivo y nunca acabado proceso de adaptación incremental de las universidades a las transformaciones en sus ambientes políticos, económicos y socioculturales. Ese es quizá el proceso estratégico de cambio institucional que explica la transformación de la autonomía universitaria en la región.

Para discutir el argumento, el texto está organizado en cuatro secciones. En la primera se explora brevemente un contraste entre el pasado y el presente del concepto y las prácticas asociadas a la autonomía universitaria en la región. En el segundo, se aborda un análisis de la relación entre la política, las políticas públicas y los cambios institucionales en el sector universitario, haciendo énfasis en la experiencia de las universidades públicas mexicanas durante los años noventa del siglo pasado y los primeros años del nuevo siglo. En la tercera sección se analizan las tensiones entre la libertad académica, la autonomía universitaria y la pertinencia social de la universidad en un entorno habitado por tendencias hacia la globalización y la internacionalización del conocimiento y la formación profesional, que se desarrollan en un contexto de profundas desigualdades sociales y déficits institucionales nacionales y locales. En el cuarto apartado, se enumeran brevemente algunas de las cuestiones y temas capitales que implica una agenda de políticas y de acciones de las universidades a partir de una reformulación de la autonomía universitaria. Finalmente, se formula una reflexión final en torno al posible significado de la autonomía universitaria en el contexto contemporáneo.

1. Pasado y presente de la autonomía universitaria

En un sentido amplio, la universidad latinoamericana tuvo a lo largo del siglo pasado una relación de tensión y conflicto con el Estado, con el mercado, y con la sociedad. Como ha sugerido Juan Carlos Tedesco, esas relaciones se resolvieron en tres fenómenos típicos de las universidades públicas de la región: autonomía respecto del Estado, aislamiento respecto del sector productivo, pero enraizamiento en la vida social y cultural.¹ Ello significa que se configuraron relaciones complejas entre las universidades y sus entornos, que explican la accidentada y difícil relación con los diversos sectores políticos, económicos y socioculturales que interactúan con nuestras instituciones. Con todos los diversos sectores se mantuvieron relaciones paradójicas: así, por ejemplo, a pesar de la celosa distancia con el Estado a través de la libertad política práctica que amparó la autonomía teórica, las universidades públicas alimentaron con profesionales buena parte del funcionariado público nacional y local. Con el mercado, a pesar de la insuficiencia o ausencia de vínculos explícitos entre empresas y universidades, se crearon varias generaciones de profesionistas que se insertaron exitosamente en muchas empresas y organizaciones productivas a través de mecanismos como el servicio social, comunitario o las prácticas profesionales. Y con la sociedad, produciendo los liderazgos políticos y culturales que desarrollaron procesos que tuvieron un impacto no menor en la configuración de nuestro régimen político y sus varias y complejas transiciones, pero también acrecentaron de manera importante el estudio y la difusión de las dimensiones simbólicas, científicas y culturales de nuestra sociedad.

La autonomía universitaria latinoamericana fue, en sentido amplio, una invención política, un artefacto político, generado a partir de la interpretación de que el conocimiento, la pluralidad y la libertad de pensamiento tenían su espacio más sólido y natural dentro de las fronteras universitarias. Esto, que es una herencia

¹ Tedesco, Juan Carlos, *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Colección popular, n. 54, 2ª. Reimp., 2002, México, págs.78-86.

de la vieja universidad alemana de tiempos humboldtianos, fue una interpretación liberal marcada por el contexto latinoamericano de principio del siglo XX, en el que la accidentada edificación de los estados nacionales fue un proceso acompañado de tensiones y conflictos entre clases sociales y entre instituciones y organizaciones de muy diverso tipo.²

Pero en un sentido más estricto, el significado tradicional de la autonomía que dominó desde el inicio del siglo XX hasta entrados los años ochenta en América Latina, descansó en la definición amplia de la autonomía esencialmente como *autogobierno*, es decir, en la facultad de las comunidades de universitarios para elegir a sus autoridades y en la capacidad para tomar decisiones sin la intervención de fuerzas externas a la universidad, principalmente aunque no exclusivamente, del Estado. Pero una definición más restringida de la autonomía implicó definirla como el *grado de control* de la universidad sobre tres componentes básicos: el laboral, el académico, y el económico-financiero.³ (Levy, 1987, 26; Mollis, 1996). Si lo vemos desde este punto de vista, las universidades públicas ejercieron durante un lapso prolongado un altísimo control en el manejo autónomo sobre estos componentes. Sus autoridades y grupos organizados lograron fijar condiciones de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico y administrativo; diseñaron la oferta académica de carreras; los requisitos de ingreso estudiantil, la expedición de títulos y grados; determinaron quién paga, el monto de los fondos necesarios, criterios para el uso de los fondos, llevaron la contabilidad de los recursos, y

² Para una discusión sobre el origen y desarrollo del principio humboldtiano de investigación y docencia que está en el origen de las universidades modernas, cfr. Clark, Burton R., *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, Porrúa/UNAM, México, 1997.

³ Al respecto, cfr. el clásico texto de Daniel Levy, *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, FCE, México, 1987; también puede consultarse el artículo de Marcela Mollis, "El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada", *Pensamiento Universitario*, año 4, n. 4/5, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, agosto de 1996, pp.102-115.

desarrollaron mecanismos de preparación y presupuestación de los recursos públicos necesarios para su operación. Ello fue posible no sólo por la necesidad de las universidades de organizar e instrumentar sus funciones y misiones, sino también por el contexto sociocultural y político que dio origen a la construcción de la autonomía universitaria como valor y como práctica institucional, como principio de identidad comunal y como “muro de contención” académico y político, en un contexto donde los arreglos institucionales entre el Estado y la universidad descansaron básicamente en el intercambio de recursos públicos por legitimidad y el respeto de la autonomía universitaria, es decir, el derecho al autogobierno, a la “soberanía” de los universitarios para elegir a sus autoridades.

Los gobiernos latinoamericanos mantuvieron en términos generales una actitud básicamente pasiva respecto del desempeño institucional de las universidades, ciñéndose más o menos con puntualidad al arreglo institucional señalado, aunque en términos políticos en más de una ocasión el gobierno federal o los estatales intervinieron universidades públicas en nombre del orden y la legalidad. De esta forma, durante un largo ciclo histórico (1930-1970), las universidades públicas experimentaron procesos de expansión acelerada aunque anárquica, y la configuración de relaciones de poder cuya fuerza descansaba justamente en la autonomía política, académica y administrativa respecto del Estado, aunque en muchos de los casos esa autonomía se ejercía, en muchos casos, más *de facto* que *de jure*.⁴ Pero es a partir de los años ochenta cuando el concepto y la práctica de la autonomía comenzaron a experimentar un lento proceso de resignificación. Durante la “década perdida” de los años ochenta, la crisis económica comenzó a jugar un papel crucial en esta resignificación, al modificarse radicalmente los patrones de financiamiento benigno y negligente y al introducirse lentamente criterios diferenciadores del desempeño de las instituciones de educación superior.

⁴ Este es el caso de universidades estatales que, sin ser autónomas desde el punto de vista jurídico, ejercieron esa autonomía en los hechos, como ocurrió durante un largo ciclo con los casos de la Universidad de Guadalajara o la Universidad Veracruzana, en México. Ambas universidades, sin ser autónomas (el Rector de ambas instituciones era designado por el gobernador local en turno), gozaban de hecho de una enorme capacidad decisiva, académica, administrativa y política. Ello permitió justamente que, en los años noventa -en 1994 para la U. de G., y en 1997 para la UV-, estas universidades alcanzaran la autonomía jurídica en sus respectivos contextos locales, con la reforma de sus leyes orgánicas.

Pero es sobre todo en la década siguiente, la de los noventa, con la configuración del entorno de políticas de educación superior basadas en la evaluación, la diferenciación y los incentivos al desempeño de las instituciones y de los individuos, cuando la autonomía sufre un desvanecimiento irreversible de sus componentes tradicionales.

La tradicional actitud pasiva del Estado respecto de las universidades comenzó a cambiar rápidamente hacia un activismo gubernamental que, en un contexto de crisis presupuestaria y déficit fiscal, identificó a la educación superior como un tema central de la agenda de gobierno y de la acción pública. Una gran cantidad de iniciativas gubernamentales basadas en la evaluación y la diferenciación comenzaron a alterar los viejos patrones de las relaciones entre el Estado y las universidades. El tradicional financiamiento incremental fue acompañado de mecanismos de financiamiento selectivo, lo que significó introducir una nueva complejidad al financiamiento público, donde lo político y lo técnico se mezclaron de manera, digamos, extraña. Surgieron nuevas agencias de evaluación y programas de financiamiento especial que intentaban regular de manera eficaz el crecimiento del sistema e inducir cambios al nivel de las instituciones y los establecimientos, particularmente en las universidades públicas. Aunque aún no se evalúa con detalle el impacto de esas políticas, es posible afirmar que en términos de la autonomía universitaria esos cambios modificaron sustancialmente la noción de autonomía con la que varias generaciones de universitarios habían crecido y conocido.

El condicionamiento de los recursos, reconocimientos y honores a los individuos, grupos y a las instituciones significó que las universidades y sus habitantes (en especial, la burocracia universitaria y los académicos) tuvieron que caer rendidos (es una metáfora) al “soborno de los incentivos”, es decir, a la posibilidad de mejorar los ingresos personales e institucionales sí y solo sí demostraban competencias, indicadores, evidencia empírica de que las cosas que hacían regularmente eran “de calidad”. El hecho de tener que demostrar lo que se hace ante instancias externas, más allá de orgullos y sensibilidades heridas, significó un cambio silencioso en el comportamiento institucional y hasta individual de los

universitarios. Al tratar de vincular resultados con recursos, las nuevas políticas públicas intentaban modernizar sus intervenciones, ponerse al día con lo que otros gobiernos en otras partes del mundo hacían desde hacía décadas: inducir la competencia interinstitucional y entre los individuos para alcanzar ciertos objetivos de las políticas. Y casi al mismo tiempo que operaban estos cambios en el campo de las políticas públicas, en el mercado académico y profesional se expandía la figura del académico, científico o intelectual que gestionaba o recibía recursos externos para el desarrollo de sus actividades, y que competía con otros para acceder a honores, prestigio o dinero. El “capitalismo académico” (como le llaman Slaughter y Leslie)⁵ había tocado a las puertas de la universidad latinoamericana.

En estas circunstancias, y luego de por lo menos una década de aplicación de estas políticas y con la aparición del fenómeno del mercado en los patios interiores de las universidades públicas, hemos pasado de una autonomía sin adjetivos hacia una autonomía regulada cada vez más por el estado o por el mercado. El autogobierno universitario se estructuró de manera tradicional, a partir de figuras como consejos universitarios, juntas académicas o de gobierno, en un contexto donde nuevos actores, grupos de presión y expansión de las universidades privadas generaron nuevas tensiones en la esfera de la gobernabilidad y la gobernanza institucional. El desempeño académico y administrativo que tiene que ver con los procesos docentes, de investigación y de extensión y difusión universitaria, así como los modos y tipos de gestión administrativa, han tenido que adaptarse de manera incremental a las demandas del mercado, a los estilos de negociación con las agencias gubernamentales, y al ritmo de la competencia con otras instituciones por recursos siempre escasos. La evaluación, la acreditación y la certificación de competencias, títulos y resultados del desempeño académico y administrativo significan, empíricamente aunque no en todos los casos legalmente, un nuevo marco regulatorio de las actividades

⁵ Slaughter, Sheila y Larry L. Leslie, *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999.

universitarias, un conjunto de dispositivos que tratan elevar la calidad, la eficiencia y el desempeño de la educación superior universitaria.

2. Políticas y cambios institucionales

En México, como ha sido estudiado de manera fehaciente, la sostenida expansión de las universidades públicas hasta finales de la década de los setenta significó también la ausencia o debilidad de mecanismos de regulación por parte de las agencias gubernamentales, lo que dio por resultado un crecimiento descontrolado de muchas universidades públicas estatales y federales. En la edad de oro de la autonomía universitaria, paradójicamente, un crecimiento piloteado por la demandas del mercado significó la hiperconcentración de la matrícula en algunas instituciones universitarias, y en algunas carreras y disciplinas (derecho, medicina, administración). Los patrones de crecimiento reflejaron más o menos fielmente las tendencias demográficas y expectativas sociales de cada ciclo de crecimiento, pero también fueron respuestas reactivas y pasivas de la universidad pública a los requerimientos de un desarrollo desequilibrado y tendencialmente crítico. Eso quedaría claro a lo largo de la década de los ochenta y noventa en varias universidades públicas, incluyendo, por supuesto, a la UNAM.

A principios de los años noventa, los esfuerzos por formular un nuevo “contrato” o “pacto” entre las universidades y el estado provinieron no de las universidades sino de las elites gubernamentales que surgieron en los tiempos del ajuste y reestructuración económica y de los procesos de liberalización y democratización política. Esas iniciativas, encaminadas originalmente a reformular los términos políticos y financieros de las tradicionales intervenciones gubernamentales que, en el campo de la educación superior, habían crecido a la sombra del paradigma *desarrollista* del desempeño estatal (1940-1980), pronto mostraron su carácter asimétrico y conflictivo. Un modelo de incentivos “ciegos” destinado a inducir cambios en los perfiles de ciertos sectores del desempeño universitario, pronto se convirtieron en bolsas de financiamiento extraordinario para las universidades públicas, lo que generó cambios en el equipamiento y en la infraestructura física de muchas universidades (a través de los proyectos como FOMES), pero también

se elevó en muchos casos el número de profesores con maestrías y doctorados y, por supuesto, en el incremento del número de estudiantes de posgrado (a través de instrumentos como los programas SUPERA y hoy, con mucha claridad, el PROMEP).⁶

El principal efecto empírico de los intentos gubernamentales por regular el crecimiento de las universidades públicas e introducir reformas en sus perfiles de desempeño fue el de la adaptación pragmática de las autoridades de dichas instituciones a las nuevas disposiciones gubernamentales. Fue una adaptación no sin conflictos en varios casos, pero que se resolvieron en casi todos en la aceptación de la introducción y legitimación de diversas formas de estímulos a los individuos y a las instituciones para reorientar sus acciones al cumplimiento de ciertas metas. Ello explica, entre otras cosas, el *boom* de los programas de posgrado en la década de los noventa en prácticamente todas las universidades públicas y privadas, cuyo objetivo más que el de elevar la calidad de los procesos y productos académicos fue el de la crear una ola de credencialización académica a través de la creación de programas de dudosa consistencia académica y pertinencia social.

Por otro lado, la burocracia federal en educación superior instrumentó políticas de promoción de la evaluación como medio para elevar la calidad educativa de las universidades. Este fue el proceso-eje de los intentos de modernización de la educación superior durante la década pasada, pero cuyos efectos no lograron trascender en la mayoría de los casos el cumplimiento de ciertos indicadores y la adecuación a ciertos criterios que permitieran a las burocracias universitarias el acceso al financiamiento extraordinario que representaba el cumplimiento de ciertos estándares fijados por la Secretaría de Educación Pública (SEP). En

⁶ FOMES: Fondo para la Modernización de la Educación Superior. SUPERA: Programa de Superación Académica. PROMEP: Programa de Mejoramiento del Profesorado. Estos programas fueron formulados en el contexto de las nuevas políticas federales de educación superior en México, a partir de 1990. Para un análisis de su origen e implementación, cfr. Acosta, Adrián, *Estado, políticas y universidades en un período de transición* (FCE, México, 2000).

muchas universidades, por ejemplo, se instrumentaron exámenes de ingreso y egreso a los estudiantes diseñados y administrados por instancias no universitarias (*College Board* y el Centro Nacional de Evaluación, CENEVAL), mientras que en otras apenas se reformaron tímidamente los diversos mecanismos de “pase automático”. También se impulsaron ciertos procesos de desconcentración y descentralización de las universidades para atender de mejor manera el desarrollo regional. Hubo también procesos nacionales e institucionales de deshomologación salarial de los académicos para diferenciar y estimular la obtención de grados académicos bajo el supuesto heroico de que un profesor o investigador con posgrado significa, *per se*, una elevación de la calidad de la docencia e investigación universitaria. En casi todos los casos, el modelo de la *Research University* implícito en las políticas gubernamentales de los años noventa se tomó como referencia de los procesos de reforma y cambio en muchas universidades públicas, cuando en realidad la enorme mayoría de las universidades públicas autónomas tienen una enorme tradición de formadoras de profesionistas, sin experiencia ni capacidades institucionales para desarrollar actividades de investigación científica o tecnológica original y pertinente, ni vínculos importantes, institucionalizados, entre la docencia y la investigación. El resultado de todo ello ha sido una suerte de modernización anárquica, asimétrica y conflictiva en el campo de las universidades públicas.

Alternancia política, coaliciones de poder y gobernabilidad institucional

En la dimensión estrictamente política de las universidades públicas, la disputa por el poder (y más específicamente, por el control de la administración y de los recursos) se ha convertido en el centro de muchos esfuerzos de los grupos tradicionales y emergentes que coexisten en las universidades públicas. El debilitamiento en la función de proveedora de las elites políticas y gubernamentales de las instituciones universitarias de carácter público (una fuente de prestigio y poder de la universidad durante un largo período) ha significado el fortalecimiento de las redes organizadas de poder que coexisten y se desarrollan en las universidades. Tenemos así casos de rectores de universidades públicas que se reeligen una y otra vez, de familias que retienen el control de las universidades, de acuerdos entre líderes sindicales, estudiantiles y burocráticos para mantener el control de la administración universitaria, y de los intentos de grupos no tradicionales que pueden ser capaces de desestabilizar la vida universitaria y colocarse como nuevos actores políticos capaces de alterar las reglas del “orden político” en las universidades. El dramático caso de la UNAM en 1999 fue y es sin duda el espejo más claro de esta situación, pero no es el único. Lo ocurrido recientemente en la Universidad de Buenos Aires, en que la elección de un rector se convirtió en un conflicto políticos en que intervinieron gobernantes locales, partidos políticos, activistas sindicales y estudiantiles, es otra muestra de que las amenazas contra la autonomía universitaria no descansan solamente en fuerzas externas a la universidad, que suelen ser instituciones penetradas por intereses políticos, partidarios o empresariales.

Por otro lado, la alternancia política y la democratización han significado un reacomodo de los grupos internos de las universidades respecto a los partidos políticos y los nuevos gobernantes, de signo político distinto al de los partidos y agrupaciones políticas tradicionales. Contra lo que podría esperarse luego de que muchas de nuestras universidades públicas fueron en el pasado remoto y reciente las principales promotoras del cambio político, la democratización efectiva de los regimenes políticos en América latina ha significado nuevas tensiones y paradojas al interior de las universidades públicas, especialmente en la relación

entre las autoridades universitarias y los partidos en el poder en cada estado y a nivel nacional. La crítica fundada, junta con las creencias, recelos y desconfianza de muchos gobernantes no priistas hacia las universidades públicas, se ha traducido en conflictos sordos y permanentes en las relaciones entre los dirigentes universitarios y los dirigentes y funcionarios gubernamentales federales y estatales. El regateo o condicionamiento constante de los recursos, la exigencia de auditorias, en ocasiones las mediaciones de los congresos, forman parte de las nuevas señales de las relaciones políticas entre los poderes públicos y las universidades locales.

En cualquier caso, la nueva situación política ha generado enormes desafíos a la capacidad institucional de gestión y negociación de las universidades con las agencias gubernamentales. Eso significa una modificación al tradicional sentido de la autonomía universitaria, que ha pasado del autogobierno y la autogestión y distribución de los recursos públicos a la necesidad de generar un nuevo esquema de rendición de cuentas frente a los ejecutivos y legislativos locales y federal. Pero a su vez, ello ha generado al interior de muchas universidades que los grupos políticos tradicionales configuren una suerte de coaliciones conservadoras para impedir o matizar las exigencias de *accountability* que surgen de los poderes electos o de propios usuarios de los servicios de educación superior que ofrecen las universidades públicas. Hay ahí una tensión que muy probablemente se agudizará en los próximos años, con la conformación de legislaturas vigilantes y ejecutivos exigentes. La necesidad de nuevos arreglos institucionales en este campo es el desafío principal para las universidades provinciales, estatales y nacionales.

3. Libertad académica, autonomía institucional y pertinencia social de la educación universitaria

Finalmente, quiero referirme a los cambios ocurridos en la teoría y la práctica de la autonomía, y su relación con los dos ejes centrales de la estructuración de la educación universitaria latinoamericana: la libertad académica y la pertinencia social. En los años noventa, fue posible advertir con claridad un conjunto de

cambios en las políticas y en los sistemas e instituciones de educación superior que no pasaron por cambios en la legislación federal al respecto. Al contrario de lo que ocurrió en países como Brasil, Colombia, Argentina o Chile, o en España, donde los cambios fueron precedidos de modificaciones a la normatividad nacional de la educación superior, en México muchas de las transformaciones experimentadas en los últimos años no requirieron cambios en la ley federal respectiva para su instrumentación. Ello hizo posible una silenciosa transformación del significado de la autonomía universitaria, que en realidad, pasó de implicar el autogobierno y la libertad de distribuir los recursos públicos, hacia una autonomía basada en la producción de resultados y el establecimiento de la diferenciación y la diversificación de los recursos financieros. En otras palabras, la autonomía pasó de ser una autonomía no regulada o flojamente regulada, a una autonomía regulada y sobrecargada de demandas internas y externas, donde el acceso a los fondos extraordinarios, la búsqueda de recursos propios a través del incremento de las cuotas estudiantiles, el establecimiento de fundaciones y patronatos, o la venta de servicios a empresas públicas y privadas, así como la incorporación de los programas de estímulos de profesores e investigadores, se han convertido en los dispositivos clave que restringen y modulan la teoría y la práctica de la autonomía universitaria.

Pero quizá el punto más delicado y estratégico del los que ocurre en el paisaje interior de la universidad es el del equilibrio entre la libertad académica y la pertinencia social de las funciones y acciones de la universidad pública, en un contexto sistémico que ya no es desde hace tiempo lo que solía ser. Con recursos limitados, el financiamiento público a las universidades tiende a generar conflictos en su sentido y distribución entre diversos sectores de la sociedad y malestar entre la burocracia y las comunidades universitarias, y, en una autonomía que ha cambiado de significado, la libertad académica ha pasado a depender de los recursos y los estímulos que controlan y distribuyen las agencias gubernamentales, privadas o burocráticas universitarias. Los límites de la relación entre la libertad académica y la autonomía universitaria se vuelven entonces confusos. En un clima político y social donde lo público desde hace tiempo no goza de muy buena reputación en varios sectores, y la libertad

intelectual y académica está severamente constreñida por la escasez de recursos y las incapacidades institucionales de las universidades, autonomía y libertad se vuelven una fórmula difícil de combinar.

Ello es por supuesto un problema que aqueja no solamente a las universidades públicas mexicanas, sino que es un “clivaje” que parece extenderse en prácticamente todas las universidades en el mundo, donde la tradición liberal se convirtió en el paradigma dominante del desarrollo intelectual y académico universitario, y la autonomía frecuentemente fue vista como el equivalente institucional de la libertad intelectual de los individuos. Pero autonomía y libertad académica no son sinónimos. Como señalan Berdhal y McConnell, “La libertad académica es un concepto universal y absoluto, mientras que la autonomía es necesariamente parroquial y relativa”.⁷

Pero existe también otra dimensión relacionada con el ejercicio de la libertad y la autonomía en las universidades públicas: el de la pertinencia social de sus funciones sustantivas. Ese es quizá el límite más preciso del ejercicio de las otras funciones, y que no es un atributo de las universidades privadas. Hay aquí un enorme campo de discusión y reflexión que requiere poner al día debates clásicos de los años treinta del siglo pasado sobre el dilema entre compromiso social o libertad de cátedra —entre heteronomía y autonomía—, para identificar las rutas de transformación que requieren nuestras universidades públicas. Ni la vieja ortodoxia que intentaba subordinar a las universidades a las necesidades del Estado, ni la nueva ortodoxia que intenta comprometer a las universidades con las necesidades del mercado, parecen ser capaces de dar cuenta de la nueva complejidad social que enfrentan y en algún sentido reflejan nuestras universidades públicas. Hay aquí un enorme desafío a nuestras universidades, que involucra también a las políticas públicas y a la acción de los gobiernos y sociedades locales: hacer de nuestras universidades espacios críticos de

⁷ Robert O. Berdhal y T.R. McConnell, “Autonomy and Accountability. Who Controls Academe?”, en Altbach, P.G, R.O.Berdhal y P. J. Gumport (eds.), *American Higher Education in the Twenty-first Century*, The John Hopkins University Press, 1999.

deliberación pública, en ambientes de libertad y respeto, pero también sujetas al escrutinio público y orientadas hacia desarrollo social, que implica su incorporación a los avances del conocimiento científico o el desarrollo tecnológico, pero también al estudio de los problemas de integración y desigualdad que caracterizan a las sociedades latinoamericanas. Ese es quizá el desafío crucial a resolver para que las universidades aporten su cuota a la consolidación democrática del país, el que puede confirmar las potencialidades civilizatorias de la universidad pública en un mundo fragmentado, sociedades desiguales y una globalización paradójica y compleja.

4. Hacia una agenda de problemas y desafíos sobre la autonomía universitaria, la política y el cambio institucional

Los anteriores puntos me parecen centrales para dibujar una suerte de nueva agenda de discusión sobre los problemas y desafíos del cambio institucional en las políticas universitarias, bajo el argumento de que existen un conjunto de logros y de déficits acumulados en la experiencia latinoamericana de los últimos veinte años.

-Repensar la calidad. El nuevo aceite de serpiente que se colocó en el altar de las políticas de educación superior ha sido el de la calidad. Bajo su luz, se justificaron un conjunto de programas y políticas que han colocado el acento en mejorar la calidad y el rendimiento de las universidades. De manera persistente, los hacedores de políticas y no pocos rectores y directivos de las universidades públicas han dedicado sus esfuerzos a medir, evaluar, acreditar y certificar procesos, insumos y productos universitarios. Sin embargo, los resultados han sido pobres, en ocasiones decepcionantes y en general mal conocidos. Tenemos una planta académica más calificada que nunca, más profesores e investigadores con grado de doctor, mejores infraestructuras académicas en algunos casos, mayores recursos tecnológicos, pero aún tenemos una baja cobertura educativa, problemas de vinculación con los entornos locales y laborales, problemas de simulación y burocratización, climas institucionales deteriorados por efectos del individualismo salvaje y la competencia por estímulos y reconocimientos. Creo

que aquí es necesario re-pensar el concepto de calidad y su relación con el mundo universitario realmente existente. Me parece que debemos dejar de pensar en la calidad de la universidad en los mismos términos de la producción de un buen tequila o de unos buenos zapatos. Sí, como señala Giovanni Sartori en el epígrafe de su clásico *Teoría de la Democracia*, nuestras ideas son nuestros anteojos, debemos trabajar más y mejor en la conceptualización de la calidad en términos de la universidad pública latinoamericana y sus contextos locales, para contar con ideas apropiadas y mejores anteojos de los problemas y potencialidades de la universidad pública. En cualquier caso, esas anteojeras tiene que ver con asegurar dos de los principios básicos de su existencia y viabilidad: el de la libertad académica y el de la autonomía universitaria.

-Repensar la gestión y el gobierno universitario. La complejidad de los desafíos que imponen la globalización y la sociedad del conocimiento, con todo lo que ella pueda significar, exige nuevas formas de procesar las relaciones entre el estado nacional, la administración universitaria y la vida académica. Es necesario establecer nuevas reglas, nuevos arreglos institucionales entre la vida académica universitaria y la administración institucional, separando las exigencias administrativas de las responsabilidades académicas. El modelo gerencial que ha dominado la visión políticas de las políticas públicas en la última década, ha sobrecargado administrativamente a la vida académica, y ésta última ha perdido varios grados de libertad respecto de su propia naturaleza y en relación a sus posibles contribuciones al desarrollo institucional y social.

Esta dimensión ha generado una paradoja más en la vida universitaria. Bajo el paradigma gerencial de las políticas gubernamentales, la universidad pública ha experimentado una nueva ola de burocratización, en algunos casos sin precedentes institucionales de tal magnitud. Contra la pretensión gerencial de suponer una suerte de fase postburocrática en los patrones y esquemas de gestión de proceso y recursos para el desarrollo institucional, lo que podemos observar es la hiper-burocratización de la vida universitaria, donde las tareas se han extendido desde la cúspide hasta la base de la organización de las universidades públicas. Es ya un lugar común, aceptado y reconocido, de que una parte

significativa de las tareas burocrático-administrativas de la universidad han pasado de las oficinas de las rectorías, de sus cuerpos auxiliares y del gobierno universitario y todos los órganos colegiados correspondientes, hacia la burocratización del trabajo académico de los profesores e investigadores de tiempo completo de nuestras instituciones. La maldición burocrática weberiana ha completado el círculo: la burocratización de todo dominio ha atrapado también el tiempo, la atención y las prácticas de los académicos mexicanos, los cuales dedican un tiempo creciente para el cumplimiento de labores burocráticas diversas. El *homo academicus* se ha convertido en el *homo burocraticus*, es decir, el académico se ha burocratizado.

-Rendición de cuentas, autonomía y regulación pública. Bien visto, aquí se encuentra buena parte de los problemas y tensiones acumuladas en los últimos años en las universidades públicas mexicanas. Bajo al paradigma 'el *accountability* que permea toda institución pública moderna, se han incrementado las zonas de conflicto y tensión entre el ejercicio de la autonomía universitaria y las exigencias de regulación pública que implica la práctica de un Estado democrático. Y esa tensión no se resuelve invocando una autonomía universitaria que nunca existió pero tampoco rindiendo la plaza ante exigencias regulacionistas mal fundamentadas y peor explicadas. El tema es cómo acordar un esquema de regulación pública como un componente indispensable y legítimo del estado nacional y democrático, pero que también acompañe el fortalecimiento del autogobierno y la libertad académica universitaria para los nuevos tiempos. Hay aquí un dilema contemporáneo mayor entre los autonomistas y los regulacionistas que han tendido a ganar los últimos sin mayores complicaciones, dado que los primeros conservan cierta imagen idílica de la autonomía universitaria, que a veces se considera como una autonomía absoluta libre de restricciones. Para evitar la derrota de la autonomía universitaria es preciso replantear la visión misma de la autonomía pero también acordar los términos de una regulación pública inevitable y creo que necesaria a la luz de los grandes desafíos nacionales.

En este campo, si bien es cierto que las relaciones entre la universidad pública y su entorno poseen en ocasiones la flexibilidad del mármol, quizá valga la pena reconocer que la ductibilidad de la universidad es su condición de supervivencia, como se ha demostrado desde hace casi mil años. Adaptarse a un esquema de regulaciones y compromisos públicos y sociales, es quizá el camino inevitable de la transformación de la noción y la práctica misma de la autonomía universitaria contemporánea. Pero ello requiere de una reformulación de los términos del contrato que ampara el autogobierno, la autonomía académica y los recursos propios de la universidad. En otras palabras, parece necesario pactar los términos de una nueva forma de regulación que proteja a la autonomía de la universidad y a sus principios constitutivos básicos. En esta tarea, la capacidad de establecer el marco de las interacciones entre la universidad y los poderes públicos, permitiría acotar los intereses y las fuerzas que por la vía de las políticas, de la política, o por su potencia fáctica, han afectado la autonomía de la universidad pública.

-Políticas nacionales y políticas locales. Hasta ahora, la educación superior ha sido conducida con resultados contrastantes por el gobierno federal y los gobiernos centrales, y los gobiernos locales han sido, con excepciones, simples espectadores de dichas políticas. Quizá valga la pena explorar justamente el camino inverso para que las universidades públicas comiencen a construir otra forma de relación con sus entornos locales, bajo los principios de autonomía y rendición de cuentas. Si es correcto que toda política pública que no tiene efectos locales es una mala política, quizá lo que se requiere sea justamente sea la intervención local para construir mejores entornos para la acción pública de las universidades estatales. Ello no significa el abandono o el retiro del estado nacional de la responsabilidad del financiamiento y de la regulación del sector, sino que implica justamente una nueva relación con actores locales para desarrollar un nuevo marcos de las interacciones públicas para que puedan tener efectos locales, coherentes y suficientes para la expansión coherente de la oferta educativa, el desarrollo de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en áreas estratégicas de nuestros países.

-*Un nuevo arreglo entre lo público y lo privado.* Bien visto, el perfil de los cambios y las transformaciones espectaculares y silenciosas de la educación superior latinoamericana tiene su origen o su resultado en la expansión anárquica del sector privado. En alguna medida, esto a “revolucionado” al sistema al imponer patrones y pautas de crecimiento que nadie parece poder controlar, o siquiera estar dispuesto a ello. Esta expansión tiene su origen tanto en una laxa regulación o subregulación de ese sector por parte de las agencias de carácter gubernamental, como también por la incapacidad de las propias universidades públicas para proporcionar acceso a las demandas de escolarización de amplios sectores de las sociedades latinoamericanas. En esas condiciones, parece necesario construir un nuevo arreglo institucional que regule efectivamente las relaciones entre el sector público y privado, fortaleciendo a aquel y conduciendo de mejor manera la expansión y operación de este. En otras palabras, hay que gobernar el mercado de la educación superior colocando mejores dispositivos públicos de evaluación y regulación, para vigilar el cumplimiento de mínimos de calidad y de acceso a los jóvenes que buscan ingresar a las instituciones públicas o privadas de este nivel. De otra forma, la mano invisible o enguantada del mercado educativo universitario agudizará las tensiones y contradicciones derivadas de la desigualdad social y económica que caracteriza a nuestras sociedades.

Conclusiones: la autonomía universitaria en tiempos difíciles

Como principio de identidad y de organización política de la universidad pública latinoamericana, la autonomía es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la confianza y la legitimidad de su presencia y funciones en un contexto que desde hace tiempo ya no es lo que solía ser. Como complejo institucional estructurado para satisfacer la libertad académica, el autogobierno institucional y el control de sus recursos, la autonomía universitaria ha contribuido sin duda a la transformación de nuestras sociedades, pero también ha mostrado limitaciones frente a la persistencia de viejas desigualdades y la presencia de nuevos desafíos. En esas circunstancias, la universidad requiere nuevas fórmulas de autonomía que concilien las exigencias de libertad académica con las de responsabilidad social, la autonomía política con la rendición de cuentas, el uso y la distribución legítima de los recursos públicos con el desarrollo de procesos que permitan a sus comunidades y sociedades conocer con mayor precisión cuáles son sus resultados, sus logros y déficits.

La autonomía universitaria nunca ha sido una absoluta. Siempre ha sido relativa y de alguna manera regulada, pero hoy parece ser más relativa y más regulada que nunca. La construcción de un arreglo institucional que inspire confianza y certeza en torno a las capacidades y potencialidades de las universidades para formar profesionistas, realizar investigación científica y desarrollos tecnológicos, para vincularse de manera eficaz con los entornos locales y nacionales, para contribuir a la difusión científica y la extensión de la cultura, parece ser el gran desafío universitario latinoamericano de los años por venir. Con la sensación siempre incómoda de aceleración del tiempo histórico que se asocia a la globalización, ala internacionalización y la emergencia de las sociedades de la información y del conocimiento, y cargando en sus espaldas la pesada carga de responsabilidades y retos de las complejas sociedades que las sustentan, la autonomía universitaria es, a la vez, memoria y futuro, condición y límite, fortaleza y oportunidad. Preservar esa autonomía, adaptarla a los tiempos que corren, en una perspectiva de confianza y de factibilidad, es, tal vez, la principal

misión de la universidad para el siglo XXI, como lo sugirió, hace casi un siglo, el sabio profesor e intelectual español, José Ortega y Gasset.



2007 : "AÑO DE LA INNOVACIÓN
TECNOLÓGICA UNIVERSITARIA".

UDUAL 12807
LB2331.4 Autonomía universitaria
.A8 en el contexto actual
Ej. 1 / :



Diseño: Orlando Vásquez R.