

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DESDE SU CONTEMPORANEIDAD¹

*Axel Didriksson*²

La autonomía universitaria **es como el aire que se respira** para las universidades de América Latina y el Caribe, su atmósfera y su medio ambiente consustancial, porque es el componente más original de su existencia, de su devenir y de su identidad histórica. Este concepto, el de la autonomía, a diferencia de otros países y aun de otras latitudes, en donde aparece comprendido bajo el de **libertad académica**, tanto para las instituciones de carácter público como privado, en nuestra región no puede comprenderse sino desde su carácter público y de bien social de la educación superior, a una suerte de dominio de límites autárquicos emblemáticos, a una historia de luchas y de héroes, a la definición de una forma de gobierno independiente, a la idea de un territorio de ideas inexpugnable, a la construcción de un nuevo mundo, a la intelectualidad de mucho países, a la idea de un proyecto cultural nacional y a la lógica más imperecedera de una siempre anunciada y más bien deseada integración latinoamericana y caribeña.

Además, y por si fuera poco, a la idea de una soberanía académica de régimen institucional que reclama sus recursos financieros y políticos frente a los Estados

nacionales como un derecho propio. Este concepto complejo de la autonomía universitaria, hasta donde se percibe por el autor, no tiene parangón en ninguna otra realidad nacional o regional del mundo.

Por ello la autonomía universitaria no ha perdido su significado en el tiempo, aun más en un periodo, como el actual, caracterizado como de transición de un modelo de sociedad a otro, porque la misma mantiene un alto nivel de vigencia y de condición vanguardista, y **como una estrategia** para mantenerse siempre crítica hacia sí misma y al mismo tiempo estar incólume, presente y activa como parte de la sociedad civil y del mundo de la producción y de la competitividad; como expresión cultural del imaginario que trasciende sus límites territoriales y simbólicos de una institución que para todos resulta un referente para el futuro, pero que aparece políticamente referenciada como una totalidad concreta, a la vez envuelta en un proceso de constante construcción y definición. Cosa rara en nuestros tiempos.

Como concepto atmosférico, la autonomía universitaria no tiene sólo una definición, sino que tiene muchas por su relatividad, y desde sus elementos básicos —que se remontan a lo largo de su devenir,

² Investigador y Director del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la UNAM. Coordinador General Regional de la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe.

de tiempos y espacios que se hacen presentes en cada momento— es como **el centro de una esfera**. Su esencia es plural y no singular, también graduable, y así se presenta en la relación Universidad-Estado, nodal para su nítida expresión y sus mutaciones.

La autonomía es la condición fundamental para el funcionamiento de la Universidad como institución social, no es ni puede ser mera concesión formal de una clase o de un poder, ni su ejercicio una libertad académica en abstracto, al margen de fuerzas, procesos y situaciones históricas concretas. Es consustancial al modelo y al desarrollo de la universidad latinoamericana y caribeña y hace referencia a un fenómeno originalmente nacional y regional.³

4 La conquista de la autonomía universitaria para la gran mayoría de las instituciones públicas de la región fue el resultado de varios procesos que se venían sucediendo desde finales del siglo XIX, dada una trayectoria en la que la libertad institucional se fue decantando en relación inversamente proporcional a la recurrencia de mecanismos, programas y políticas de los distintos gobiernos conservadores de la región.

La autonomía universitaria trasciende el marco de sus definiciones jurídicas y aun de sus rasgos institucionales, y tiene mayor relación con propósitos de envergadura netamente social, sobre todo con respecto a la construcción de un determinado futuro. Como referente prospectivo, es consustancial al tipo y modelo de futuro para la universidad de América Latina y del Caribe, y es paradigma indisoluble de su desarrollo.

Desde sus orígenes, la universidad latinoamericana y caribeña fue una institución que reverberó, con su quehacer específico y con su participación, todos los acontecimientos políticos y sociales de la época, y se propuso, cuando le llegó su momento, ser el lugar de donde tenía que partir el cambio social y la revolución que transformaría todas las cosas.

Éste fue el espíritu central del lanzamiento de la primera gran reforma universitaria de carácter autónomo, que fue impulsada por actores y sujetos sociales e institucionales de las universidades que venían de la Colonia o de la Independencia, **ahora las actuales Macrouniversidades**,⁴ pero que las enlaza y les da continuidad desde entonces, en una condición de identidad y originalidad.

Lo que dio inicio en 1918 en la región fue un movimiento social y popular surgido desde las universidades primigenias que dio origen, identidad y perfil específico al movimiento estudiantil de América Latina y el Caribe —un sujeto social identificado con la autonomía universitaria **casi** único en el mundo—, que lo ubicó como un sector social de gran impacto en las transformaciones políticas que desde entonces se presentaron.

Como casi todas las reformas que emergieron de los nacientes movimientos estudiantiles en la región, su importancia tuvo más influencia en la vida política y social que en los cambios académicos y propiamente educativos. No quiere esto decir que “absolutamente”, se entiende, porque el movimiento reformista de esa época tuvo importantes consecuencias en lo referido a una nueva legislación, formas de gobierno, concepción de la docencia y la didáctica, de las relaciones de la universidad con la sociedad,⁵ **pero sobre todo se concentró en la definición de sus relaciones con el Estado**. Todo esto puede ser rastreado en las historias de la época de las universidades, sobre todo de Argentina, Perú, Colombia, Cuba y México.

Uno de los más resonados e importantes logros del movimiento estudiantil de principios de siglo fue el de la autonomía universitaria. Y es éste el concepto más importante que debe ser considerado como el componente esencial y distintivo del paradigma organizacional sobre el cual se montaron las nacientes universidades latinoamericanas post-coloniales. Prácticamente diferente a lo que ocurrió en la

constitución de los rasgos sustanciales de otros modelos de universidad en el mundo.

Fue tal el grado de influencia del concepto autonómico que, para los años cuarenta (y aun posteriormente, con la excepción de lo impuesto durante las dictaduras militares en el continente) la autonomía era ya una realidad protegida, alentada y considerada como un componente sustantivo de la vida de estas instituciones de enseñanza superior públicas.

El otro componente de gran influencia del movimiento estudiantil reformista en la definición del perfil propio de las universidades fue la garantía de la gratuidad –siempre relativa– y del subsidio del Estado hacia el servicio educativo que se ofrecía. Esto, por lo menos prevaleció hasta finales de los años setentas, lo que sería severamente cuestionado y debatido a partir de los ochenta.

Entonces, como se ha mencionado, el movimiento de Córdoba y los movimientos estudiantiles que le siguieron a lo largo y ancho de América Latina y del Caribe, tuvieron más un contenido político que académico, pero también catapultaron un proyecto de transformación de largo aliento que estructuró un modelo de universidad, desde la perspectiva de la institucionalización de una respuesta educativa para la construcción de un desarrollo diferente:

Córdoba representa el punto de partida del proceso de reforma en marcha de la Universidad Latinoamericana, concebido como un fenómeno continuo (*universitas semper reformada*) y destinada a estructurar un esquema original y adecuado a las necesidades reales de nuestro continente y al proceso de socialización que inevitablemente transformará sus actuales estructuras. En este sentido, la Reforma Universitaria no es una meta sino una larga marcha apenas iniciada en 1918, que con sus altibajos, retrocesos y desvíos, va de la mano de la

transformación nacionalista y liberadora que América Latina tanto necesita.⁶

Durante las décadas que siguieron al movimiento reformista, a los años de rebeldía y respuesta social, lo que se conoce como la Universidad Latinoamericana fue estructurándose como una abigarrada conjunción de instituciones de carácter profesionalizante, para la formación de elites con aspiraciones liberales, centradas en la docencia para su formación, que se organizaron muy al parejo de la **dependencia científico-tecnológica**, del subdesarrollo económico y de una muy limitada democracia. Sin embargo, aún y con el surgimiento de nuevos tipos de universidades o de diferentes instituciones de educación superior, las universidades que sustentaron la reforma de la época, se erigieron como las instituciones más representativas y las líderes del sistema de educación de ese nivel, porque **siguieron expresando el proyecto cultural y educativo autónomo más importante de cada país.**

5



Desde principios de las décadas de los cincuenta y sesenta, la educación superior de la región empezó a cambiar rápida y notablemente. Esto ocurrió porque aquellos patrones tradicionales en los que se había sustentado su formación durante la primera mitad del siglo, empezaron a entrar en crisis con la emergencia de nuevas demandas del mercado laboral, por los requerimientos de un nuevo tipo de egreso, por el impacto de una fase de expansión de la matrícula, por la emulación a un ideal de “excelencia” sustentado en una mala copia del esquema de trabajo de algunas universidades de los Estados Unidos pero, sobre todo, por la idea de que la universidad era ya la institución por excelencia para impulsar la modernización económica.

6 Hasta la década de los años cincuenta –de manera general–, las universidades públicas y autónomas seguían siendo el referente casi único de la enseñanza superior, y las pocas universidades que fueron surgiendo lo hicieron bajo la imagen y semejanza de sus originales, y se mantuvieron emulando sus funciones y dinámicas. Esto ocurre en Argentina cuando para los años cincuenta existían ya 6 universidades, todas ellas de carácter público, a imagen y semejanza de la de Buenos Aires. Lo mismo ocurre en México, cuando en 1917 se crea la Universidad de Michoacán, en 1922 la de Yucatán, y en 1925 la de Guadalajara, aunque ya existía la de Puebla. Hasta los años 40 en este país, las 9 universidades existentes ejercían la docencia y sus tareas culturales imitando el modelo de la entonces Universidad Nacional de México, que data de 1551.

En Chile, de igual manera, para los años 50 existían ya 5 universidades girando alrededor del dominio académico y profesional de la Universidad de Chile.

En Venezuela, junto con la Universidad Central de Venezuela dos universidades, la de Mérida (1820) y la de Zulia (1891), aparecían como representativas de esta misma tendencia.⁷

El caso atípico fue el de Brasil, que organiza su enseñanza superior en facultades aisladas y no en campus integrados, por lo menos hasta la primera mitad del siglo XX. Aún así, para los años 20 se crea la Universidad de Río de Janeiro y en 1927 la de Minas Gerais, para finales de la década de los cuarenta ya existían cinco universidades. La Universidad de Sao Paulo se crea en 1934,⁸ y su campus actual, por cierto, se parece mucho a las originarias.

La importancia que tenían las universidades autónomas para esa época estaba ya dada por su inusitada concentración de estudiantes, sobre todo en países como Argentina, México, Brasil, Cuba, Uruguay, Colombia, Chile y Venezuela. Las universidades que concentraban al mayor número de estudiantes son las mismas que ahora caracterizamos como Macrouiversidades, a pesar de que éstas en la actualidad sean conformaciones que no sólo definen su macro-dimensión por el número de estudiantes, sino también por otro conjunto importante de indicadores.

Es, sin embargo, durante este periodo que las universidades prototípicas en la región adquieren sus perfiles más definidos, y también lo que sería después su más arraigada identidad compleja. Entre otros de sus rasgos resaltamos los siguientes:

- Su aceptación a mantener una relación de control y supervisión del Estado, en correspondencia con las políticas más generales hacia la educación superior del país, lo cual se refleja directamente en sus estructuras de gobierno.
- El predominio de su carácter público, gratuito (de forma relativa) y nacional.
- Su autonomía institucional.
- La dependencia del subsidio gubernamental
- Su carácter predominantemente profesionalizante y docente, y por lo tanto la vigencia de su disciplinarismo.

- Su fuerte administración central, en coparticipación con niveles diferenciados de co-gobierno.
- Su incipiente pero importante desarrollo científico y técnico.
- Su importancia como institución que desempeña un papel político siempre relevante.

La constitucionalidad de la autonomía, que ocurrió sobre todo durante los años setenta y ochenta, significó un avance fundamental en el reconocimiento de un derecho y de las garantías para su ejercicio. Sin embargo, ahora que esto se ha alcanzado, se requiere avanzar desde los nuevos componentes, para su pleno ejercicio.

A partir de la década de los ochenta se presentaron muy importantes modificaciones políticas, sociales y económicas, mismas que desde ya indicaban, por su nivel de calidad, profundas alteraciones y adecuaciones en los sistemas educativos del nivel, en la mayoría de los países de la región.

Los acontecimientos y los escenarios para la autonomía universitaria, en consecuencia, ya son otros. La educación y los conocimientos son desde entonces parte central, naturaleza directa y esencia de las posibilidades de un nuevo desarrollo, de tal manera que el control de parte de los gobiernos hacia las instituciones que producen los conocimientos necesarios para realizarlo, las convierte en entidades estratégicas y, sobre todo, de gran fuerza política y económica.

A diferencia de lo que ocurrió en otras latitudes del mundo, en donde los modelos de educación superior se reconstituyeron bajo pautas de orientación hacia la diferenciación institucional en la región, las tendencias y los cambios que se resintieron en la región latinoamericana, hicieron referencia a un largo periodo de **contracción económica**, que provocó movimientos de adecuación constantes que alteraron de manera definitiva la relación de participación y de conducción de los sectores tradicionales, que

deterioraron fuertemente la capacidad de legitimidad de los órganos de poder, de sus propósitos y de sus estrategias.

Tanto los cambios sin continuidad de los gobiernos, como la ubicación relativa de los componentes de los sistemas de educación superior, estuvieron estrechamente relacionados con el papel asignado por el Estado a las universidades, así como por su determinación a las políticas macroeconómicas de ajuste estructural, a la apertura de las economías y a la importancia creciente del conocimiento, sobre todo técnico y administrativo.

Durante la década de los ochenta, pero sobre todo durante los noventa, la relativa estabilidad en la que los componentes universitarios y de formación de elites profesionalizantes venía operando, fue radicalmente alterada. Uno de los impactos de mayor influencia que se presentaron fue la presencia de un conjunto de innovaciones centradas en la microelectrónica, la informática, la biotecnología, los nuevos materiales y las nuevas ciencias integradas de la sociedad y el conocimiento que prefiguraron un paradigma diferente, desde las perspectivas de las instituciones sociales (como las universidades públicas de la región), que tenían como misión la formación de recursos humanos, en su pasado inmediato, determinadas por un mercado de trabajo rígido y por una formación disciplinaria cerrada.

Con la necesaria búsqueda de la reorganización de las principales empresas y sectores productivos y de servicios, en correspondencia con la nueva base tecno-económica, se presentó una fase de reorganización sustancial de las esferas socio-institucionales que segmentaron los sistemas de educación superior, propiciaron el desarrollo de la empresa privada universitaria y potenciaron las bases de un sistema de profesiones intermedias de formación estrecha.

A partir de esas fechas, se presentó un periodo de contracción económica de carácter general,

conocido ampliamente como el de la “década perdida” de América Latina y el Caribe, que se prolongó hasta finales del fin del siglo XX. Para entonces el ingreso real por habitante disminuyó de manera drástica y con ello los recursos públicos orientados hacia las instituciones de educación superior, sobre todo hacia las Macrouiversidades.

El pago de la deuda externa se convirtió en la prioridad a partir de lo cual se definió la distribución interna de los presupuestos gubernamentales, el control del déficit fiscal y la inflación.

8 Desde entonces, se vivió en la región una suerte de euforia neoliberal que de manera diferenciada pero constante se expresó en las nuevas conformaciones de integración económica en bloques (como el Tratado de Libre Comercio o NAFTA y el MERCOSUR), en la liberalización de los mercados de mercancías y de capitales, en la privatización al extremo de las empresas públicas, y en la apertura de las economías a la inversión extranjera de todo tipo. No obstante, los logros económicos suscitados por estas políticas no incidieron de forma estructural en el mejoramiento de la calidad de vida y en el bienestar de las mayorías de la región, ni en los indicadores generales de desarrollo humano, incluyendo el de sus niveles educativos; éstos siguieron siendo precarios, por decir lo menos.

El balance de estas políticas en la educación fue señalado por la UNESCO en un reciente informe:

...la implementación de medidas de austeridad ha comprometido el acceso, la calidad y la equidad en la educación. El promedio del tiempo pasado en el sistema escolar por las cohortes juveniles actuales de América Latina es de menos de nueve años, siendo éste apenas superior en año y medio al de veinte años antes. Este promedio encubre grandes desigualdades derivadas del nivel de ingreso de los padres y del hecho de vivir en el campo o en las ciudades, y queda muy por debajo de los doce años, que es, a juicio de la Comisión

Económica para América Latina y el Caribe, el mínimo de educación necesario para ganar un salario que permita al interesado, entre otros factores sociopolíticos, liberarse de la pobreza a lo largo de su vida activa. Como, a juzgar por el indicador compuesto de la pobreza humana del PNUD (Índice de la Pobreza Humana), que mide las carencias en lo concerniente a las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, la pobreza afecta a más del 5% de la población en todos los países de la región, salvo en Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay, y a más del 20% en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, resulta preocupante semejante falta de progreso en el número de años pasado en la escuela.⁹

Con todo y estas condiciones, para la década de los noventa se volvió a vivir un nuevo crecimiento de la educación superior, desde otras perspectivas y muy diferente al que ocurrió durante los cincuenta y setenta –como se sabe, el crecimiento el PIB durante los noventa en la región fue apenas un poco superior respecto al de los ochenta, hasta alcanzar una tasa de alrededor del 3%.

Por ejemplo, del 1.9% de personas de entre los 20 y 24 años que estudiaban en la educación superior en la región en 1950, se brincó al 20.7% como promedio en 1994, con lo cual la región entró de lleno al modelo de masificación de este nivel educativo, con todo y sus importantes diferencias subregionales y por país.¹⁰ En ese mismo año, la matrícula total de la educación superior en los 19 países de América Latina y el Caribe era de 7 millones, 405 mil 257 estudiantes, de la cual el 68.5% se localizaba en universidades de carácter público, el restante se encontraba estudiando en empresas privadas o en otro tipo de instituciones. El total de universidades de la región para entonces era de 812.¹¹

A pesar de este crecimiento de las matrículas, de las demandas sociales y económicas en el periodo,

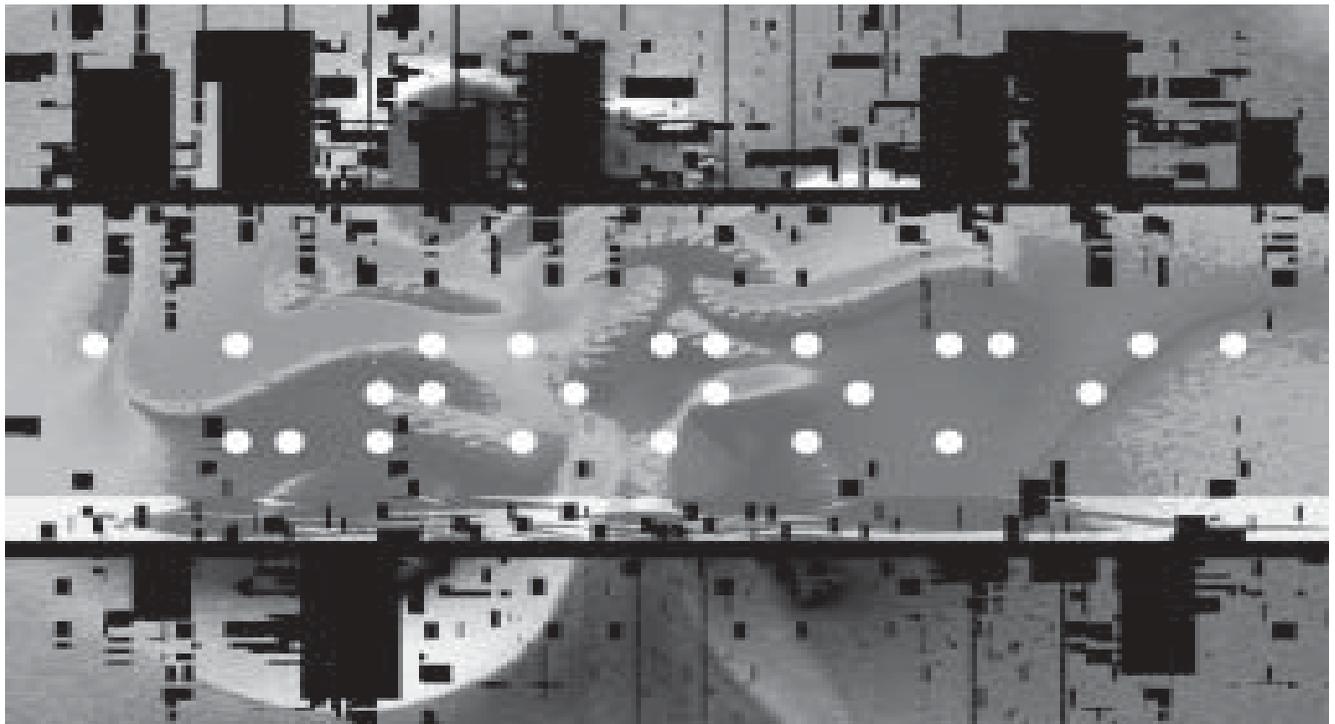
los recursos con los que contaban las universidades no eran los adecuados ni los suficientes:

...en América Latina y el Caribe, la proporción destinada al gasto en educación superior es menor al 0.9%, a lo largo de todo el periodo considerado (de 80 a mediados de los 90: nota mía, AD) con excepción de Costa Rica y Venezuela que destinan un poco más de 1%. Se observa un decrecimiento en la proporción en el transcurso de la década de los ochentas y una recuperación a finales de la misma, la cual alcanza los valores de 1980. La variación que se presenta en los países analizados va de 0.42% a 1.4%. Como referencia es pertinente señalar que el promedio en los países de la OCDE para 1992 es de 1.2, con una variación de 0.3% al 2.2%... La inversión pública por alumno de educación superior, en dólares por año, fue de 1,469 en 1980 y de 1,325 en 1990. Cabe destacar que el promedio por alumno en los países de la OCDE (1995) es de 7,940 dólares por año, que representa casi seis veces más que en los países de América Latina”.¹²

Sin embargo, y aun con el incremento del número de universidades y otros agrupamientos, las Macrouiversidades fueron las instituciones que mantuvieron su nivel de tamaño, las que reprodujeron un sitio privilegiado en el espectro de la diversificación y las que llegaron a expresarse, a veces de forma exclusiva, como las únicas instituciones complejas, sobre todo por su crecimiento en la investigación y el posgrado. Destacan en estos aspectos las Macrouiversidades de México, Brasil y Argentina, y con desarrollos intermedios, las universidades nacionales de Colombia, Perú, Venezuela, Chile, Puerto Rico y Cuba.

Esto significó que las Macrouiversidades de América Latina y el Caribe encontraron su propio paso en la lógica de los cambios que empezaron a ocurrir de forma acelerada a partir de la década de los ochenta, en el contexto del nuevo debate que giró alrededor de los conceptos de calidad, transparencia en el financiamiento, rendición de cuentas, flexibilidad curricular, equidad y pertinencia, uso y manejo de nuevas tecnologías de la infor-

9



mación, las telecomunicaciones y producción y transferencia de nuevos conocimientos, todo ello dentro de nuevos ordenamientos jurídicos, legislativos, políticos y organizacionales.

Por ello, hacia las universidades públicas de mayor arraigo en la región, sobre todo hacia las grandes y complejas –como el conjunto de las macrouniversidades–, recayó el peso específico de orientar respuestas y debates sobre el desarrollo de nuevas líneas de investigación, la vinculación con el aparato productivo y de servicios, su tecnologización y, sobre todo, la formación de cierto tipo de recursos humanos relacionados con la producción de nuevos conocimientos.

10 Las Macrouiversidades empezaron a resentir que esto tenía que hacerse, es decir, iniciar un largo periodo de cambios de fondo en sus estructuras, en sus sistemas organizacionales y en su administración y gobierno; en circunstancias muy difíciles desde el plano político y económico, sobre todo por la contracción de los recursos públicos hacia la educación superior, y porque la demanda social no dejó de seguir creciendo.

Desde el plano más general, durante el periodo considerado, lo anterior se manifestó en el contexto de la reorientación del papel del Estado bajo la lógica de un “Estado Evaluador”, que definió su papel de intervención buscando garantizar –sin que lo hiciera para sí mismo en su totalidad– elevar sustancialmente la calidad de los productos de investigación y de docencia; con lo cual se promovió la competitividad y las nociones de mercado entre éstas y los institutos privados. Esto mismo se hizo evidente en las perspectivas de la acción del Estado hacia el conjunto de las actividades de producción y generación de conocimientos técnicos y científicos. Como fue señalado por Dagnino y Thomas:

La adopción del mercado como criterio básico para la definición de necesidades y prioridades generó una situación tal que el argumento de la “eficien-

cia” de una institución o una línea de investigación no resulta ya suficiente para continuar apoyándola. Ahora es la “funcionalidad” de esa actividad, definida por la colocación de su “output” en el mercado, el principal criterio para determinar la justificación de la continuidad del financiamiento. Coherentemente con las determinaciones globales del modelo neoliberal del Estado –que implican la restricción del papel subsidiario del mismo a las áreas de seguridad, salud y educación– la función de promover la generación del saber científico e innovaciones tecnológicas escapa del ámbito estatal para insertarse en una problemática esfera público-privada. Más allá del deficitario ejercicio de las funciones de salud y educación, el Estado Latinoamericano alcanzó en la última década una restricción de su función de ciencia y tecnología. Tres indicadores muestran esto claramente: a) no se tendió a la creación de nuevas instituciones; b) el presupuesto de los sistemas de I+D nacionales se encuentra en estado estacionario; c) se están instrumentando políticas de desestatización de unidades de I+D.¹³

Esta reorientación de las políticas estatales hacia la educación superior, la ciencia y la tecnología permeó todo el periodo de los ochenta hasta finales de los noventa, con un giro que implicaba pasar del énfasis en la atención a la demanda social, de la inversión en la expansión de las universidades y de la formación masiva de recursos humanos, a la evaluación, a la acreditación y a la justificación del destino del gasto público.

De modo paralelo, se dio relevancia a una concepción que sostenía que el objetivo de las universidades y de las instituciones de educación superior debía favorecer los requerimientos de las empresas, por lo que se promovieron organismos de vinculación y oficinas de innovación tecnológica, incubadoras de empresas de base tecnológica y programas de transferencia de conocimientos que,

buscando emular la tendencia de otros países en este sentido, apenas alcanzó un desarrollo muy pobre en la región, ubicándose funcionalmente en algunas instituciones y regiones de un número pequeño de países.

Desde el plano del financiamiento del Estado, la contracción derivada de las crisis de los ochenta, impulsó políticas denominadas de “diversificación de recursos”, que caminaron paralelas a la baja de los subsidios gubernamentales, a la proliferación de los programas de estímulos sectoriales e individualizados hacia las plantas académicas y a la búsqueda de una ansiada “excelencia” que justificara la utilidad del servicio educativo y de investigación desde la perspectiva de una optimización de los gastos.

En general, el resultado del balance que puede realizarse respecto a este giro de las políticas nacionales referidas a la educación superior, la ciencia y la tecnología en América Latina y el Caribe es que, sobre la base que las empresas y las instituciones gubernamentales orientarían recursos frescos y se diversificarían las fuentes de financiamiento, se mantuvieron estancadas las inversiones hacia nuevos campos y hacia una posibilidad de nueva expansión de la demanda y la oferta; vaya, que se “dejó hacer” con políticas que se mantuvieron en una suerte de indefinición, pero con orientaciones de mercado hacia una investigación de objetivos de corto plazo y de escasa trascendencia.

Frente a ello, las comunidades científicas y académicas optaron por un patrón de sobrevivencia y sometimiento: “el autocontrol ejercido por la propia comunidad en términos de “calidad” de la producción, tiende a evidenciar un “gasto excesivo” en la base de la pirámide de la comunidad científica. La elite científica, en su intento de supervivencia, se somete a políticas de optimización del gasto”.¹⁴ Esto se manifestó de forma directa y de forma predominante en las Macrouiversidades, siempre y cuando en ellas se había concentrado y se encontraba

fuertemente desarrollada, la producción y transferencia de nuevos conocimientos, y se había desplegado la investigación en ciencia y tecnología.

A partir de entonces, la agenda de las universidades empezó a cambiar de forma significativa. De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, del crecimiento, de la descentralización o de la planeación se pasó, en el lapso de dos décadas, a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, al uso y manejo de la contracción financiera y a los programas de recursos extraordinarios condicionados, a la competitividad, al cobro de colegiaturas y al incremento de los recursos propios, a la internacionalización y a la intervención de los organismos financieros internacionales.

Con ello, los actores tradicionales del cambio en las universidades (los estudiantes y los sindicatos) pasaron a un plano menos protagónico respecto de las reformas universitarias (se concentraron en sus reivindicaciones gremiales); pero emergieron los investigadores, los funcionarios y los directivos académicos universitarios como los actores más relevantes en la definición de los cambios internos y externos de las instituciones.



También fueron modificados los esquemas tradicionales de otorgamiento de los subsidios federales y de la asignación de los recursos. Las políticas de diversificación introdujeron una mayor competitividad entre las instituciones, y surgió la idea de que las Macrouniversidades tendrían que empezar a dejar de ser las instituciones de educación superior más representativas del espectro nacional. Por ejemplo, en México, se llegó a decir que el Instituto Tecnológico de Monterrey (el ITESM), la institución de educación superior privada más grande del país, ya era más nacional que la propia UNAM.

Aun así, por ejemplo respecto a la capacidad instalada en el pregrado y sobre todo en el posgrado, en lo referido al número de investigadores, en el número de proyectos y de productividad científica, en la capacidad cultural de sus iniciativas, claramente las macrouniversidades se mantuvieron en el liderazgo del conjunto del sistema de educación superior, y aún en el del conjunto nacional y regional. La concentración de investigadores y programas de posgrado en las macrouniversidades de América Latina y el Caribe rebasaba, desde entonces, con mucho, el espectro incluso regional. La capacidad instalada que se tenía en la UNAM, en la UBA, en la Universidad de Puerto Rico, en la Central de Venezuela, en las universidades centrales de Brasil, en la Universidad de la República, de Uruguay, o en la Universidad de la Habana, por mencionar algunas cuantas, no tenía referente en ninguna otra institución pública o privada de la región, aun en la de sus respectivos países.

De forma paralela, a la ocurrencia de esas mutaciones en las macrouniversidades, durante la década de los noventa, la cooperación regional en y desde la educación superior se intensificó notablemente. Con éxitos relativos y con muchos programas y proyectos en marcha, los temas de la movilidad universitaria, de las equivalencias de títulos y grados, de los programas conjuntos en diferentes ámbitos y

niveles, del uso extensivo de nuevas tecnologías, de los programas de títulos compartidos, del establecimiento de redes y de programas de trabajo multilaterales, empezaron a cobrar gran actualidad y desde entonces se convirtieron en parte de la agenda prioritaria del cambio en las instituciones de educación superior a nivel regional.

En la práctica y con la excepción de las instituciones de más baja calidad y menos representativas, la gran mayoría de las Macrouniversidades empezaron a poner en marcha algún tipo de relaciones a nivel bilateral, trilateral, y en algunos casos a nivel sub-regional o regional a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe.

En un mundo caracterizado por su acelerado progreso tecnológico, en donde el valor de los nuevos conocimientos se ha impuesto como el principal paradigma de la reorganización laboral, con secuencias de crisis económicas y alteraciones políticas de gran alcance, las universidades de países como los de América Latina son lugares que resienten profundos impactos desde su entorno, para iniciar transformaciones desde su interior.

Ubicadas como instituciones de gran trascendencia para fines de desarrollo económico, cultural y social, las expectativas que se ciernen sobre las universidades están provocando presiones sin límites, la redefinición de políticas y planes, la frecuencia de programas y alternativas en la búsqueda de nuevos modelos de organización.

Estas tendencias e impactos hacen referencia a una dialéctica de escenarios que han alterado de forma significativa lo que la idea de universidad era hasta hace unas cuantas décadas, en relación con sus funciones, sus sectores, su gobernabilidad, su calidad y con su lugar mismo en la sociedad.

Habrà que destacar, no obstante, que el impacto del nuevo patrón social, tecnológico y productivo global ha propiciado la emergencia de redes, estructuras

de cooperación y nuevos marcos de integración a nivel regional e interinstitucional que presentan, en tendencia, la posibilidad de construir un escenario alternativo o paralelo al de la competitividad institucionalizada y a la lógica del modelo (dominante) de mercado.

Lo anterior hace referencia a la posibilidad de constituir un escenario de nueva reforma universitaria, sustentada en una nueva expresión de la autonomía, que apunta a una mayor cooperación horizontal entre instituciones y sectores, que se estructura en redes y en espacios comunitarios y trabaja en colaboración, sin perder su identidad institucional.

La naturaleza y las características de las universidades públicas, esencialmente de producción de conocimientos, impacta de forma directa al concepto de autonomía, sobre todo porque se redefine y se reposiciona ante los intentos de liberalizar la educación con nociones de reformas neoliberales o de franca privatización, ante intentos de cambio neoconservadores o bien de corte netamente tecnocrático, sustentados en el enfoque de *new managerialism*, orientación de políticas educativas que se concentran en estricta rendición de cuentas y acreditación de desempeño y calidad de las instituciones sobre bases de mercantilización.

De nuevo el tema constante de la relación Universidad-Estado debe redefinirse, simplemente porque la universidad ha pasado a ser parte de un poder inconmensurable que está en el juego de la conformación de una nueva hegemonía. Esto hace referencia a un concepto de autonomía siempre cambiante y ascendente, en debida construcción, y a un concepto que se define siempre y críticamente en relación con el poder.

La Universidad no ha sido ni será un reflejo de la lucha por el poder o por la reconfiguración de las relaciones con el Estado, como si fuera una institución

que refleja sólo fuerzas externas a su entorno; más bien se trata de una institución de tal fuerza y magnitud que no es una simple variable dependiente de la construcción permanente de fuerzas de un determinado Estado, sino una entidad social que determina y a veces sobredetermina la conciencia social, la identidad cultural e histórica de un país y la solución de un determinado conflicto o el antagonismo social profundo.

Esto significa que la autonomía, entre otras cosas, permite resolver, mediar o capitalizar conflictos y coyunturas, así como abrir juegos de relaciones recíprocas o interactivas, pero también de fuerzas antagónicas, capaz de abrir un nuevo periodo de desarrollo. Esta posición restaura la idea de la vigencia plena de la autonomía como relación entre Universidad y Estado, relativa (el precepto de autonomía relativa) y no absoluta, de autodeterminación, no de control absoluto.

El concepto de autonomía se relaciona ahora con la idea de que todo proceso social y político debe establecer una determinada hegemonía, en los términos de Antonio Gramsci, entendida como la habilidad de determinados grupos dominantes de la sociedad, o bien de determinadas instituciones, para establecer un “sentido común”, fundamentos de una nueva correlación de fuerzas, que se autoestablecen para colocar definiciones legítimas de realidad. La hegemonía es un proceso y no un resultado, por lo que no es algo monolítico sino dinámico que requiere ser construido y reconstruido, como una instancia inestable en constante equilibrio.

Estas relaciones se redefinen y se concretan en el ambiente de las instituciones creadoras de conocimientos, desde el plano de su ambiente autonómico, es decir de su esencialidad política, y ello tiene que ver ahora con el tema de la selección del tipo, contenido y sustancia del conocimiento mismo.

La autonomía ya no puede sólo estar determinada por una adecuada toma de decisiones, dentro

de un contexto de democratización, pero tampoco puede ser sólo limitada a la libertad académica, que hace referencia a una autonomía de carácter individual, entendida en los términos de libertad de enseñanza y de investigación, como un privilegio del profesor o del investigador sin el cual sería difícil el desarrollo y la profundización del conocimiento. Sin duda que una universidad que resguarda y defiende plenamente su autonomía, ofrece mejores garantías a la libertad académica de sus profesores e investigadores. Esta libertad y esta autonomía, sin embargo, pueden ser auspiciadas o constreñidas por el propio gobierno.

14 La autonomía rebasa, sin embargo, el ámbito individual para ser expresión de una acción institucional que determina metas, programas y los “qué” de la academia, y cuenta con los mecanismos para poder alcanzar sus “cómos”.¹⁵ Cuando la acción gubernamental se expresa bajo la forma de un control determinado de ambas cuestiones, la autonomía se vuelve dependiente y se reduce sensiblemente.

En una sociedad en donde los conocimientos se convierten en una fuente estratégica de nuevo desarrollo económico y social, las tradicionales funciones sustantivas de las universidades, expre-



sadas en la garantía de la autonomía interna, se transmutan y se expresan con una gran amplitud en las perspectivas de ser instituciones que producen, transfieren y difunden nuevos conocimientos asociados a la solución de problemas nacionales, a la elevación de la productividad, al bienestar y a la equidad, lo cual debe contemplarse en un concepto de autonomía que garantice su vigencia estatutaria, científica, pedagógica, administrativa y financiera.

Se trata, sobre todo en la época contemporánea, de garantizar la parte financiera, vital para el ejercicio real del conjunto de sus otros componentes, desde una nueva política de Estado.

Desde la perspectiva amplia de una autonomía garantizada en las leyes máximas de cada país, que da cuenta del reconocimiento de la importancia que tiene la educación para la construcción del proyecto nacional, **una política de Estado en la educación superior y universitaria** debe impulsar los siguientes objetivos generales:

- a) La educación es parte central de la construcción de un nuevo proyecto nacional, una prioridad fundamental para un país y un asunto de todos. Una política de Estado congruente con este propósito deberá impulsar cambios y constituir una capacidad física y social en donde el Estado y la sociedad asuman la educación superior como un asunto prioritario y estratégico para el presente y el futuro del país. Esto supone que las políticas hacia el sector trasciendan el nivel de gobierno y se transformen en una política de Estado, con la puesta en marcha de un plan nacional, estatal y local en el cual participen todos los actores involucrados e interesados y las fuerzas sociales y políticas más representativas de la sociedad.
- b) Hacer que la educación superior sea un eje de desarrollo y que sus procesos y productos alcancen un gran impacto en el bienestar y mejoramiento de la población, en todos sus niveles económicos, políticos, humanos y culturales.

- c) Que la educación superior, comprendida en todos los casos la universitaria, tenga como una de sus tareas centrales la de producir y transferir nuevos conocimientos, crear ciencia y tecnología de alto nivel, y se adecue plenamente a los intereses sociales y económicos de un proyecto nacional democrático, justo y equitativo.
- d) Impulsar la organicidad de una instancia social entre las instituciones educativas del Estado y de la sociedad civil.
- e) Hacer de la educación superior un derecho para todos, hasta que llegue a universalizarse.

Las instituciones educativas de nivel superior tienen una responsabilidad y un gran compromiso con la sociedad. Las universidades se deben a ésta porque sus objetivos, sus metas, sus bienes y sus servicios pertenecen al ámbito de lo público. Lo anterior significa saber gobernarse, formar individuos y ciudadanos con un alto sentido del valor social de sus conocimientos, competentes en sus profesiones, sensibles a la cultura, a la ética y a la estética, con principios y valores idóneos para hacer posible su plena participación en un Estado de derecho, en libre y equitativa condición para el desarrollo comunitario.

Por lo anterior, una nueva política de Estado, en materia de educación superior, debe expresarse bajo la forma de una política pro-activa y dinámica que deposite el poder de decisión sobre este ámbito –ahora concentrado en los órganos de gobierno– en la sociedad. Para ello se debe poner en marcha una estrategia consensuada con todos los actores sociales y económicos del país, que trascienda el ámbito temporal del ejercicio administrativo y político de los gobiernos, desde el plano de un nuevo “pacto social” (como lo ha expresado la UNESCO), en donde cada sector interesado comprometa recursos para hacer realidad el ejercicio del desarrollo integral de las IES y de las transformaciones necesarias que deberán emprender hacia los próximos años.

Una política de Estado debe expresarse en una política de financiamiento para la educación superior. Desde el plano del interés del Estado y de la sociedad se deben contemplar distintas modalidades, instrumentos fiscales y no fiscales, la participación y contribución del conjunto de los sectores.

Desde ese plano, una política de Estado en la educación superior y universitaria hace referencia, en primerísimo lugar, a la responsabilidad del financiamiento del Estado a la educación superior desde una perspectiva estratégica, por lo que será compartida por los actuales y los próximos gobiernos (en un horizonte de largo plazo) –tanto federal como estatal y municipal– y por las organizaciones y personas de la sociedad civil beneficiarias del servicio de la educación superior.

En esta transición hacia una sociedad del conocimiento, el concepto de autonomía tiene un nuevo significado, como lo hemos señalado, porque las universidades son ahora la plataforma sobre la cual se articula un nuevo modo de producción sustentado en los conocimientos, también porque es un sujeto propio, con una alta capacidad de intervenir en la vida social y económica, crítica sobre su propio devenir y activa para desarrollar sus estrategias relacionadas con la educación superior, la investigación académica y la transferencia de conocimientos de alto nivel social. Por ello, la autonomía universitaria se encuentra sumida en un nuevo conglomerado de articulaciones y en un paralelogramo de fuerzas de gran complejidad debido al cambio de contexto en el que se desenvuelve y los múltiples actores que intervienen y actúan a su alrededor y dentro de ella, sobre todo por su capacidad para producir nuevos conocimientos.

Así, la autonomía ha dejado de ser, como antaño un mero referente formal de la universidad, para pasar a ser un componente de constante negociación y reposicionamiento.¹⁶

Así, en la cultura moderna de la universidad, la autonomía debe ser comprendida desde una nueva posibilidad, y no sólo desde su perspectiva normativa o formal, sino sobre todo como una condición fundamental de posicionamiento dentro de un sistema complejo de articulación, en donde la producción y transferencia de conocimientos se vuelve un valor social e institucional en extremo importante, porque esto le permite construir nuevas estrategias y cambios para ubicarse en el nuevo contexto de construcción de una sociedad del conocimiento en donde ella misma desempeña uno de los papeles más relevantes. Por ello, la autonomía vuelve a ser un paradigma de referencia, ahora magnificado y superior, del cual habrá que estar consciente para redefinir su importancia y su trascendencia.

16

Notas

- ¹ Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), noviembre, 2005.
- ² Investigador y Director del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), de la UNAM. Coordinador General Regional de la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe.
- ³ Ver. Didriksson, Axel. *Las Macrouiversidades de América Latina y el Caribe*. IESALC-UNESCO. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003.
- ⁴ Véase. Didriksson, Axel. *Estudio sobre las Macrouiversidades de América Latina y el Caribe*. CESU-UNAM-IESALC-UNESCO. Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, mayo, 2002.
- ⁵ “La reforma, en cuanto a la organización de la universidad, se mantuvo en área de la ordenación de la misma como institución autónoma y democrática. No dirigió sus dardos, con igual empeño, en contra de la estructura académica, aunque se preocupó de los aspectos relacionados con la docencia y los métodos de enseñanza. Y aunque varios de sus ideólogos formularon algunas propuestas para superar el “profesionalismo” y la “excesiva especialización”, lo cierto es que el programa reformista no incluyó medidas o recomendaciones destinadas a romper o superar la estructura académica napoleónica, responsable del vicio que denunciaba”. Carlos Tunnermann. *La Educación Superior y los Desafíos del Siglo XXI*. Fondo Editorial CIRA, Managua, 2000, p. 93.
- ⁶ Carlos Tunnermann. *Los Retos de la Universidad de Hoy*. Consejo de Rectores de Panamá, Panamá, 1995, p. 57.
- ⁷ Brunner, José Joaquín. “Peligro y Promesa: Educación Superior en América Latina”, en: López Segrera, Francisco y Maldonado, Alma. *Educación Superior Latinoamericana y Organismos Internacionales*. Universidad de San Buena-ventura, Boston College, UNESCO, Cali, 2002. p. 43-44.
- ⁸ *Idem.*, p. 45.

- ⁹ UNESCO. América Latina y el Caribe, Informe Regional 2002. Estadísticas de la Educación 2001, UNESCO, París, p. 12.
- ¹⁰ Carmen García Guadilla. “El Valor de la Pertinencia en las Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina”, en: CRESALC-UNESCO. *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo 1, CRESALC-UNESCO, Caracas, 1997, p. 48. La autora señala allí, que: “este promedio encubre grandes diferencias regionales, encontrándose un país, Argentina, que ya ha alcanzado el modelo de acceso universal; 12 países que caen en el modelo de acceso de masas, con promedios entre 25% y 35%; y seis países que todavía están en el modelo de elite, esto es con tasas de escolarización menores al 15%”.
- ¹¹ *Idem.*, p. 49.
- ¹² Díaz Barriga, Angel, *et. al.* “Financiamiento y Gestión de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, en: CRESALC-UNESCO. *La Educación Superior en el Siglo XXI, Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo 2, CRESALC-UNESCO, Caracas, 1997, p. 671-672.
- ¹³ Dagnino, Renato y Davyt, Thomas. *La Evaluación de la Investigación Científica en América Latina*. UNICAMP, Brasil, 1996, p. 38.
- ¹⁴ *Idem.*, p. 40.
- ¹⁵ Guy Neave and Frans Van Vught. “Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework”, en: Guy Neave and Frans Van Vught (editors). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds of Change*. IAU Press-Pergamon, GGreat Britain, 1994, p. 7-8.
- ¹⁶ “La autonomía, como sostuvimos en nuestro anterior informe y como se muestra en algún detalle desde el punto de vista de la investigación en el cuadro 1, está articulada de diversas maneras, en lugares diferentes y en distintos momentos en el tiempo; como consecuencia de esto, la autonomía debe ser entendida como una negociación continua que redefine el posicionamiento académico, como un procedimiento más que como un estado o un estatuto del que gozan las universidades”. Ulrike Felt. *Las Universidades Autónomas en las Sociedades del Conocimiento: sus efectos sobre la investigación*. Actas del Seminario del Observatorio de la Carta Magna. Ed. Asamblea Nacional de Rectores del Perú. Lima, 2005, p.53.