

LOS RETOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Rafael Cordera Campos *
Diana Sheinbaum Lerner **

83

Los cambios que ha vivido la educación superior frente a los procesos de globalización, la revolución científica y tecnológica y la consolidación del conocimiento como un factor fundamental para el desarrollo económico y social de los países, han sido materia de diversas investigaciones.

Hoy en día se reconoce que la educación superior constituye un pilar fundamental que contribuye en términos generales a desarrollar la productividad laboral, la energía empresarial y con ello la calidad de vida; promover la movilidad social y la participación política; fortalecer la sociedad civil y estimular el gobierno democrático.¹

En la llamada sociedad del conocimiento, la educación superior es un agente clave en los procesos de modernización de todos los países del mundo. Como fue señalado en la Conferencia Regional de la UNESCO en 1996, “la educación general, y la superior en particular, deben ser instrumentos esenciales, de valor estratégico, para enfrentar exitosamente los desafíos del mundo moderno y para formar ciudadanos capaces de construir una sociedad más

justa y abierta, basada en la solidaridad, el respeto de los derechos humanos, el uso compartido del conocimiento y la información.”²

El papel central de la educación superior reclama, sin embargo, una reflexión continua y profunda en torno a los problemas que nos preocupan, particularmente, en el mundo latinoamericano. El signo que distingue a la región obliga a pensar con profundidad y rigor nuestra realidad. En nuestras sociedades se requiere, de entrada, diseñar las rutas que nos permitan contar con una ciudadanía consciente y actuante; con la convicción de que no hay futuro si no existe una estrategia de desarrollo sustentable; y que para ubicarnos correctamente en los procesos globalizados debemos crear los espacios que defiendan el interés y beneficio de nuestras sociedades y pueblos. En pocas palabras, lo que se requiere es más democracia con desarrollo sustentable, pero para todos.

En este artículo se aborda el tema de la autonomía universitaria y los desafíos que enfrenta en la sociedad y economía del conocimiento. Reconociendo que es fundamental tratarla desde una

* Secretario General de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

** Licenciada en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

perspectiva histórica y culturalmente determinada que permita comprender el peso especial que ésta ha tenido en la región de América Latina y el Caribe; se intentará en primer lugar dar cuenta del origen del movimiento por la autonomía y su desarrollo en el tiempo. En segundo lugar, se pretende entender los desafíos que la autonomía enfrenta en el mundo globalizado y cómo éstos han implicado una modificación en los vínculos cambiantes entre la universidad, el Estado y el mercado. El contexto actual en el que se inscriben las instituciones de educación superior exige un replanteamiento de la noción de autonomía para responder a los retos del presente.

84 La autonomía universitaria en América Latina y el Caribe

La autonomía universitaria es una realidad compleja que posee diferentes connotaciones en función de los contextos regionales e históricos específicos en los que se inscriben las instituciones de educación superior. De lo anterior se deriva el carácter polisémico de este concepto que acepta significados y matices diversos.

Mientras que en muchos países la autonomía forma parte de lo que se entiende como libertad académica, en América Latina y el Caribe constituye una referencia histórica que da cuenta de la distribución del poder y de las conquistas de la sociedad frente al Estado. La autonomía es en esta región un elemento nodal de la vida de las instituciones públicas de enseñanza superior.³

El origen del movimiento por la autonomía universitaria se remonta al año 1918 cuando un movimiento social y popular surgido en Córdoba, Argentina, replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado. Hasta Córdoba, como explica Carlos Tünnermann, la universidad no hizo más que responder a los intereses de las clases dominantes due-

ñas del poder político, económico y, en consecuencia, de la universidad. El Movimiento Reformista implicó la primera confrontación entre estos sectores e hizo evidente la necesidad de crear nuevos esquemas en los cuales la universidad jerárquica, conservadora, enquistada y enclaustrada pudiera transformarse en una universidad partícipe y responsable de su contexto.⁴

A partir de este movimiento, se reconoció que la autonomía universitaria era un requisito indispensable para el auténtico ejercicio del quehacer universitario. Como parte de las demandas de 1918 se exigió “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; la elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etcétera. Incluso se llegó a recomendar la búsqueda de un mecanismo que permitiera a la universidad el autofinanciamiento con el fin de evitar presiones económicas por parte del Estado o de las otras fuentes de ingresos”. Poco tiempo después, se sumó a estos puntos el principio de la inviolabilidad de los recintos universitarios.⁵

Con estos planteamientos, la autonomía universitaria dejó de ser una concesión puramente formal para constituirse desde la segunda década del siglo XX en un anhelo permanente de los universitarios latinoamericanos y en una de las condiciones intransferibles que definen su universidad.⁶

En las décadas siguientes al Movimiento de Córdoba, y particularmente a partir de los años cincuenta, la educación superior de la región empezó a transformarse a raíz de la expansión de la matrícula, las nuevas demandas del mercado laboral, la

multiplicación de universidades y el papel asignado a éstas como instituciones desde las cuales se debían promover los objetivos de desarrollo y crecimiento económico.

En cuanto a la autonomía, en estas décadas las universidades más importantes de América Latina aceptaron mantener un vínculo de control y supervisión del Estado, por lo menos con respecto a las políticas más generales hacia la educación superior.⁷ No obstante, también hay que decir que los derechos incluidos en el concepto y prácticas de la autonomía, pretendieron mantenerse siempre desde el sentir, el parecer y la vocación de las comunidades universitarias.

A partir de los años ochenta las transformaciones políticas, económicas y sociales producto de los ajustes estructurales que se impusieron en América Latina y el Caribe implicaron profundas alteraciones en el ámbito educativo.

Desde entonces, la revolución científica y tecnológica hizo más accesible, eficaz y poderoso al conocimiento. Las nuevas tecnologías y su aplicación al desarrollo de la producción, las finanzas y los servicios, entre otras áreas, impusieron un ritmo de vértigo a los asuntos humanos. En pocos segundos nos enlazamos con países remotos, hablamos e investigamos de un lado al otro del planeta. Tenemos herramientas que nos permiten ver, escuchar y leer en tiempo real lo que se hace, dice o escribe en cualquier parte del planeta.

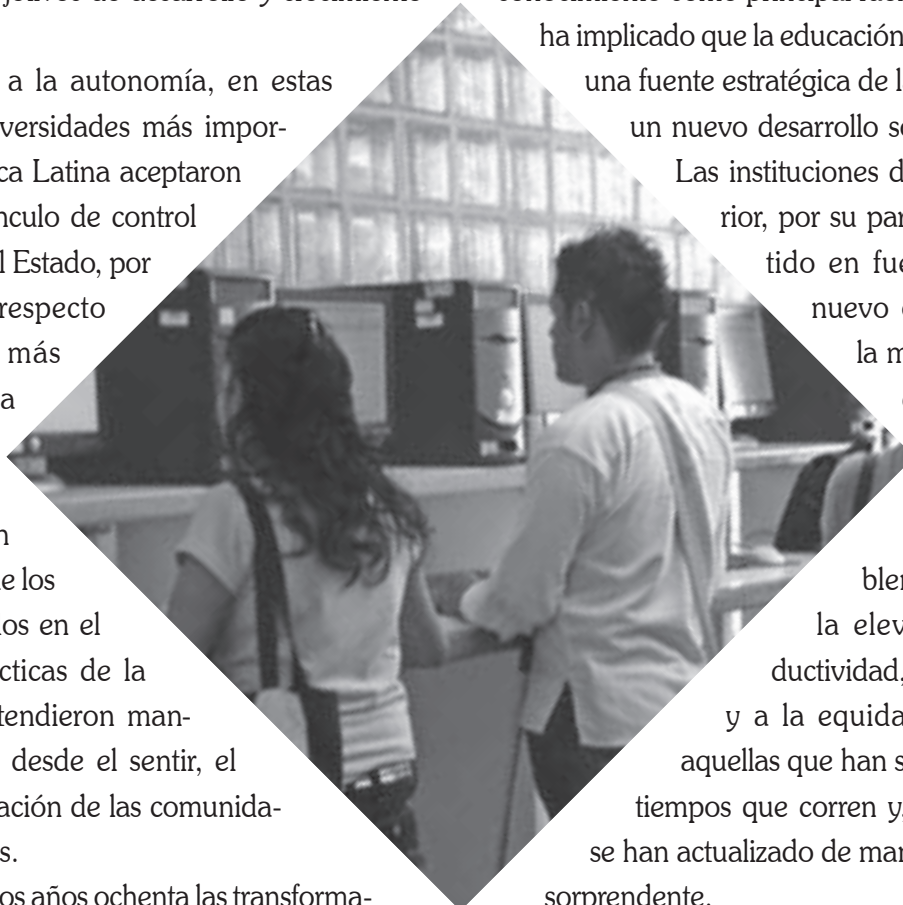
En este contexto, la economía mundial ha reemplazado gradualmente al capital físico por el conocimiento como principal fuente de riqueza. Ello ha implicado que la educación se consolide como una fuente estratégica de las posibilidades de un nuevo desarrollo social y económico.

Las instituciones de educación superior, por su parte, se han convertido en fuerzas motoras del nuevo orden mundial en la medida en que producen y difunden conocimientos asociados a la solución de problemas nacionales, a la elevación de la productividad, al bienestar social y a la equidad. Por lo menos, aquellas que han sabido entender los tiempos que corren y, en consecuencia, se han actualizado de manera, en ocasiones, sorprendente.

La autonomía universitaria y el Estado en el mundo globalizado

Como explica Julio Feroso, ex Presidente de la Junta Directiva del Programa CRE-COLUMBUS para la Cooperación en la Gestión Institucional entre Universidades de América Latina y Europa, “las relaciones universidad y Estado siempre han estado, están y estarán, marcadas por una especie de “inestable estabilidad” en la que se precisan altas dosis de comprensión mutua sobre el papel que a cada una de las partes le corresponde en el servicio de la educación superior.”⁸

Si bien se ha dicho que la autonomía de las universidades latinoamericanas se ha definido histórica



y culturalmente siempre en relación con el Estado, a partir de la década de los ochentas, este vínculo se alteró de forma definitiva. De desempeñar un papel controlador, el Estado pasó a ejercer un rol evaluador buscando elevar la calidad de los productos de investigación y docencia y promoviendo la competitividad y otras nociones de mercado entre las instituciones de educación superior públicas y privadas. En el tema educativo, el mercado también se ha venido imponiendo como parte de las concepciones y políticas estatales que adoptaron, sin mediación crítica alguna, las conclusiones, los programas y proyectos derivados del llamado Consenso de Washington.

86 Esta transformación estuvo acompañada de un cambio significativo en las agendas de las universidades, producto, en parte, del marcado declive de la intervención estatal: “De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, el crecimiento y la descentralización se transitó, en el lapso de dos décadas, a otros tópicos tales como la evaluación y acreditación, el uso y manejo de recursos financieros y programas de recursos extraordinarios condicionados a la competitividad, el cobro de colegiaturas y el incremento de los recursos propios; a la internacionalización e intervención de organismos financieros internacionales.”⁹

Mientras la demanda universitaria seguía creciendo, los recursos destinados por el gobierno a la educación superior se fueron haciendo cada vez menores.¹⁰ Ello impulsó políticas de “diversificación de recursos” que, como explica Axel Dridiksson, “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 la optimización de los recursos.”¹¹

En este contexto, el tema de la autonomía se vinculó con la idea de la rendición de cuentas, acreditación de desempeño y calidad de las instituciones sobre bases de mercantilización. Como fue señalado en la Declaración de La Habana en 1996: “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 podría cumplir tan importante misión en la medida en que exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento.”¹²

En palabras de Albornoz, el fundamento del principio de la rendición de cuentas se basa en la responsabilidad compartida entre el Estado y la universidad para afrontar con eficacia las distintas tareas que la sociedad encarga a la universidad. Si bien el Estado debe garantizar y preservar que las universidades ejerzan la libertad que las leyes preconizan y garantizan, también es su obligación exigir el uso adecuado de los fondos que, de acuerdo también con la ley, la sociedad entrega a la universidad.¹³

Sin embargo, lo anterior no implica que la educación superior sólo pueda ser financiada con el erario nacional. Aun cuando es parte de las responsabilidades del Estado seguir apoyando a la educación superior, la realidad demuestra que los mejores modelos de financiamiento son los sistemas híbridos flexibles en los que concurren fondos públicos y privados. Aunque esta temática continúe situada en el debate contemporáneo, es menester seguir insistiendo en que, bajo ninguna condición, es aceptable

que el Estado, sobre todo en los países de la región latinoamericana, deje de hacerse responsable de sus obligaciones tanto en relación con las universidades públicas como con la sociedad, en materia de financiamiento para la educación y la investigación científica en prácticamente todos sus planos. Por ello precisamente, es necesario que la exigencia sea, para pensar en el futuro con un mínimo de esperanza, la de construir y consensuar una política de Estado para la educación superior y el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

La autonomía universitaria y el mercado: entre la internacionalización y la transnacionalización

Hoy en día la globalización es un referente ineludible que ha transformado las dinámicas locales, nacionales e internacionales. En el ámbito de la educación superior, la globalización económica y la revolución científica y tecnológica de las últimas décadas del siglo XX han implicado, entre otros procesos, la internacionalización de la educación superior.

Este hecho explica la multiplicación de opiniones especializadas que plantean la necesidad de reconocer este mundo en construcción como un imperativo real que, entre otras cuestiones, obliga al diseño de nuevas estrategias que sepan enfrentar lo que ya está en curso prácticamente en el mundo entero.

La internacionalización de la educación superior se manifiesta de diferentes maneras. En su expresión más visible implica el fomento a las relaciones internacionales y la promoción de la cooperación internacional que se materializa en la puesta en marcha de programas de movilidad internacional, creación de espacios educativos regionales y programas múltiples de intercambios.

Como indican datos de la UNESCO, la interacción de académicos y estudiantes, medida en términos



del número y la variedad de contactos y estancias en el exterior, ha crecido. También han aumentado el número y tipo de agencias y organismos que promueven y se ocupan de este flujo, y han aparecido y se han multiplicado los programas regionales, nacionales e internacionales que fomentan la movilidad de los universitarios, los cambios curriculares que incluyen aspectos transnacionales, y la realización de proyectos de investigación multinacionales. De hecho, estos procesos están en la base del crecimiento y multiplicación de las redes de organizaciones interinstitucionales de carácter regional, subregional y, en algunos casos, de proyección mundial.

Junto con estos procesos de internacionalización aparece la competitividad como un factor fundamental. De ello da cuenta el hecho de que la calidad de la educación universitaria ya no sea medida en función de criterios nacionales sino con base en *rankings* globales que califican a las instituciones de educación superior bajo criterios ligados con los principios del mercado. Aunque es importante reconocer y subrayar que, en algunos casos, los criterios utilizados también responden a la calidad educativa.

Además de la internacionalización, existen otras dinámicas ligadas a la globalización económica que han transformado al sector educativo. Nos referimos en particular a la transnacionalización de las instituciones de educación superior. Según las palabras de Carlos Tünnermann, éste es un proceso mediante el cual las instituciones educativas se transforman en un servicio sujeto a las reglas del mercado y obedientes de los intereses de las empresas transnacionales. El establecimiento en los países latinoamericanos de filiales de universidades extranjeras; la venta de franquicias académicas; la creación de universidades corporativas auspiciadas por las grandes empresas transnacionales; los programas de multimedia y las universidades virtuales, controladas por instituciones educativas y empresas de los países más desarrollados, forman parte de la transformación de los servicios educativos.¹⁴

Lo anterior no significa que el ofrecimiento de estos servicios por parte de proveedores extranjeros sea necesariamente negativo. Sin embargo, la tendencia dentro de estos espacios de considerar a la educación como “simple mercancía, sujeta a las reglas del mercado y susceptible de apropiación privada” supone un peligro. Peligro que es tangible y se ha estado viviendo de diversas maneras en la región.¹⁵

En primer lugar hay que señalar que es necesario defenderse de la tesis según la cual las fuerzas del mercado bastan para asegurar el grado indispensable de calidad. Como lo ha señalado el Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad convocado por el Banco Mundial y la UNESCO, el mercado tiene imperfecciones y asimetrías que disminuyen la habilidad de los individuos para contar con una educación adecuada.

También es importante entender que cuando predomina esta visión, los beneficios públicos derivados de la educación superior, así como la corres-

pondiente responsabilidad social pasan a un discreto segundo plano. Ciertamente que la competencia en la educación superior puede redundar en el alza de los estándares y en considerables ventajas para los estudiantes individualmente considerados. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, los mercados -como también los estados- no funcionan apropiadamente, lo que da lugar a una muy ineficiente asignación de los recursos. Por su parte, en las instituciones privadas, probablemente no existe el interés en invertir en áreas vinculadas con el interés público, ya que éstas deben operar como empresa, pasar la prueba del mercado y tratar de sacar el máximo provecho de los recursos invertidos. Las excepciones, que verdaderamente existen, confirman la regla.

En este panorama, las universidades públicas se encuentran entre la necesidad de insertarse en el mundo globalizado y de mercados abiertos y competitivos y a la vez de defender ciertos principios que siempre han regido a la universidad. Es en este contexto en el que la autonomía aparece nuevamente como un concepto clave que permite resguardar la naturaleza de la universidad como un bien público y de la educación superior como un bien con compromiso social.¹⁶

Se requiere asumir el cambio generado por la globalización sin convertir a las instituciones de educación superior en meros apéndices instrumentales de los criterios económicos en boga. La inserción de la universidad en el contexto actual debe regirse por un orden de prioridades propias, vinculadas a las necesidades de la comunidad a la cual pertenece. En ese sentido, la autonomía implica hoy más que nunca estar presentes en el ámbito nacional e internacional para poder defender desde estos escenarios interculturales los intereses y valores de nuestros países.¹⁷

Sólo siendo instituciones libres y responsables las universidades pueden ser las interlocutoras por excelencia del diálogo internacional. Justamente



porque la realidad se ha mundializado, la enseñanza puede convertirse en una palanca impresionante para empujar al crecimiento y la equidad. América Latina y el Caribe tienen en sus universidades la mejor garantía para acceder a la revolución científica y tecnológica sin hipotecar su propio futuro. En nuestros países no parece haber otra ruta, salvo que se quiera sustituirla por la burda imitación o la compra ingenua de tecnologías producidas en otras geografías.

La autonomía universitaria hoy

En el mundo contemporáneo son múltiples y complejos los retos que enfrenta la autonomía universitaria de las instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe. Reconocerlos es lo primero, para después estar en capacidad de hallar las alternativas más positivas y productivas para enfrentarlos.

Una mirada sobre la generalidad de nuestros países arroja un panorama precario cuando no desolador: nuestra debilidad tecnológica es patente y, en consecuencia, carecemos de competitividad para afrontar los desafíos de un mundo cada vez más complejo e interrelacionado. Son conocidas igualmente las dificultades financieras que nos asaltan, convertidas en crisis recurrentes que echan abajo cualquier posible avance. Vivimos, pues, en un horizonte de necesidades insatisfechas, donde prevalece la desigualdad y la exclusión social como componentes estructurales del modelo económico.

Al respecto, Manuel Castells se refiere a nuestra región y señala que si no se sabe o no se puede hacer una adopción exitosa de las condiciones que caracterizan a la era de la información y su proceso de crecimiento, difícilmente se podrá incorporar al conjunto de la población. Subraya también que se requiere de la creación -adopción e invención- de la infraestructura necesaria en materia de desarrollo tecnológico y de comunicación para lo cual se pueden combinar, tanto los recursos públicos como aquellos de origen privado.

A todo esto habría que agregar el reconocimiento de que es absolutamente indispensable una reforma universitaria respaldada en una nueva definición de la autonomía como componente de constante negociación y reposicionamiento frente al Estado y al mercado.

En una sociedad adaptada a los sistemas en redes con múltiples actores locales e internacionales involucrados, la autonomía de las universidades se definirá en cada paso, en función de cómo cada una de ellas resuelva el delicado equilibrio entre identidad y apertura. El desafío es lograr una mayor cooperación entre instituciones y sectores sin renunciar a la libertad como la atmósfera del quehacer académico y

a su ejercicio basado en las nociones de transparencia y responsabilidad social.¹⁸

Como explica Carlos Tünnermann, 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, pues la universidad es demasiado importante para que se le permita el aislamiento”, sobre todo en la actualidad cuando se han constituido en plataforma sobre la cual se articula el desarrollo económico y social, político y cultural.¹⁹ El debate al respecto, apenas tiende a reiniciarse.

Referencias

- 90
- 1 Grupo Especial sobre la Educación Superior y Sociedad, *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*, Washington, Banco Mundial, 2000.
 - 2 UNESCO, *Plan de Acción para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001138/113869so.pdf>
 - 3 Didriksson, Axel, “La autonomía universitaria desde su contemporaneidad” en: *Universidades*, a. LVI, Nueva época no. 31, México, UDUAL, enero-junio 2006, p. 17
 - 4 Tünnermann, Carlos, “La autonomía universitaria frente al mundo globalizado” en *Universidades*, a. LVI, Nueva época no. 31, México, UDUAL, enero-junio 2006, p.22
 - 5 *Ibidem*
 - 6 *Ibidem* pp. 22-3; Didriksson, Axel, *op. cit.*, p. 4.
 - 7 Didriksson, Axel, *op. cit.*, p.6
 - 8 “Más allá de la autonomía” Documentos Columbus sobre gestión universitaria publicado en la página de internet: <http://www.columbus-web.com/es/partef/archpubl/Mas%20autonom%92a%20texte.pdf>
 - 9 Didriksson, Axel, *op. cit.*, p.10
 - 10 Como explica José Blanco “Es justamente en esta cuestión financiera donde se encuentra uno de los parámetros para entender la relación que existe entre la universidad y el Estado. Esto no significa que no existen otros marcadores de esa relación, como pueden ser la delegación de competencias en materia de selección y gestión de personal, selección y admisión de estudiantes, desarrollo de planes innovadores, puesta en marcha de nuevos estudios, emisión de certificados y diplomas, etc.; aunque es cierto que cualquiera que sea la actividad precisa de fondos suficientes para su realización.” En: Blanco, José, “UNAM, el problema del financiamiento” en *Revista de la Educación Superior*, n. 123, v. XXXI (3), México, ANUIES, julio-septiembre de 2002.
 - 11 Didriksson, Axel, *op. cit.*, p.11

12 UNESCO/CRESALC/ Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba, “Hacia una nueva educación superior”, CRESALC/UNESCO, Caracas 1997.

13 Citado en: “Más allá de la autonomía” Documentos Columbus sobre gestión universitaria publicado en la página de internet: <http://www.columbus-web.com/es/partef/archpubl/Mas%20autonom%92a%20texte.pdf>

14 Tünnermann, Carlos, *op. cit.*, p.33

15 *Ibidem*, p. 27

16 *Ibidem*, p. 33

17 *Ibidem*, p.38

18 *Ibidem*, p.38

19 *Ibidem*, p.25

Bibliografía:

- Banco Mundial, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, Banco Mundial, 2002.
- Blanco, José. “UNAM, el problema del financiamiento”, en *Revista de la Educación Superior*, n. 123, v. XXXI (3), México, ANUIES, julio-septiembre de 2002.
- De la Fuente, Juan Ramón. “Universities in the globalization process”, Discurso pronunciado en la Universidad Estatal Lomonosov de Moscú, 20 de abril de 2006.
- Didriksson, Axel. “La autonomía universitaria desde su contemporaneidad” en *Universidades*, a. LVI, Nueva época n. 31, México, UDUAL, enero-junio 2006, pp. 3-16.
- Grupo Especial sobre la Educación Superior y Sociedad, *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*, Washington, Banco Mundial, 2000.
- Tünnermann, Carlos. “La autonomía universitaria frente al mundo globalizado” en *Universidades*, a. LVI, Nueva época n. 31, México, UDUAL, enero-junio 2006, pp.17-40.
- “Más allá de la autonomía” Documentos Columbus sobre gestión universitaria publicado en la página web: <http://www.columbusweb.com/es/partef/archpubl/Mas%20autonom%92a%20texte.pdf>