

Acosta Silva, Adrián

La autonomía universitaria en América Latina: Problemas, desafíos y temas capitales  
Universidades, Vol. LVIII, Núm. 36, enero-abril, 2008, pp. 69-82  
Unión de Universidades de América Latina y el Caribe  
México

Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=37312909009>



*Universidades*

ISSN (Versión impresa): 0041-8935

[udual1@servidor.unam.mx](mailto:udual1@servidor.unam.mx)

Unión de Universidades de América Latina y el  
Caribe  
México

[¿Cómo citar?](#)

[Número completo](#)

[Más información del artículo](#)

[Página de la revista](#)

# 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 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; varia-

69  
ciones 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.

\* \* \* Texto presentado en Panamá el 25 de octubre de 2007

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 con-

texto 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

72

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.<sup>1</sup> 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 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> (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 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*.<sup>4</sup> 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 desempeñar 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. 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 universida-

des 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.



74

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)<sup>5</sup> 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 gobernación 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 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).<sup>6</sup>

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 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 periodo) 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 político, 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 regímenes 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, junto 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 auditorías, 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 en 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.

78 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 inte-

lectual de los individuos. Pero autonomía y libertad académica no son sinónimas. Como señalan Berdhal y McConnell, “La libertad académica es un concepto universal y absoluto, mientras que la autonomía es necesariamente parroquial y relativa”.<sup>7</sup>

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 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 repensar 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 el paradigma del *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 poseen en ocasiones

y su entorno 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 marco 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 ha “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 aquél y conduciendo de mejor manera la expansión y operación de éste. 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 transfor-

mación 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.

82

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, a la 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.

## Referencias

\* 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.

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