



Escenarios

de la universidad pública
latinoamericana

Rocio Amador Bautista
Axel Didriksson Takayanagui
Coordinadores

educación
superior
contemporánea

iiSUE

TENDENCIAS DE LAS REFORMAS EN LAS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA: DE LAS REFORMAS
INTERNAS AUTÓNOMAS A LAS REFORMAS SISTÉMICAS
GUBERNAMENTALES

*Claudio Rama Vitale**

La universidad pública latinoamericana es uno de los ámbitos sociales e institucionales que ha combinado complejamente una fuerte estabilidad en su organización institucional, alto consenso en sus políticas, fluida dinámica de funcionamiento administrativo, reducida flexibilidad y estabilidad de sus políticas dada una baja propensión a cambios bruscos en su funcionamiento y la lentitud en la introducción de reformas; pero, al mismo tiempo, esta institución ha mostrado en el largo plazo una amplia capacidad de amoldarse a las nuevas demandas de la sociedad, de permanentemente introducir reformas y transformaciones y el tener la capacidad de generar diversas y variadas innovaciones en su seno.

En este proceso de conservación y estabilidad, por un lado, y de ajuste y transformación, por el otro, las universidades han llevado adelante un conjunto permanente de reformas orientadas a la ampliación de las ofertas disciplinarias, el incremento de la cobertura a través del ingreso de más estudiantes en el marco de una estructura democrática de gestión.

Para estas instituciones, la organización de su estructura de poder sobre la base de la cogestión interna y de la autonomía frente a los poderes públicos fue la base de ese proceso de reformas que en general atravesaron durante todo el siglo xx desde el momento en el cual, en mayor o menor

* Doctor en Ciencias de la Educación. Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de 2001 a 2006.

proporción, accedieron a la autonomía. En este proceso, su estructura democrática fue la base de sus permanentes, estables y pequeñas reformas.

La realidad universitaria, sin embargo, ha cambiado radicalmente con el pasaje de dinámicas nacionales a lógicas internacionales, de escenarios monopólicos a sistemas universitarios, de instituciones de cobertura de élites a coberturas de masas, de instituciones simples en pocos campos disciplinarios a instituciones complejas altamente diferenciadas. Todo ello ha sentado las bases de una nueva lógica donde los ejes determinantes de las reformas se han comenzado a localizar externamente a estas universidades, a definirse con base en lógicas sistémicas, a criterios de estandarización de los procesos curriculares que imponen la homogeneización de matrices curriculares, a políticas de articulación con los otros niveles e instituciones, a la supe-ditación a imposiciones de calidad o de equidad, expresadas todas en modalidades de estandarización que derivan en un formulismo y reglamentarismo excesivos que, pretextando la rendición de cuentas o la autonomía, uniforma los sistemas universitarios y anula la diversidad creativa.

Este nuevo escenario de las reformas que se produce en forma similar en toda la región más allá de algunas diferenciaciones en función de la entonación política de los gobiernos, está basado en políticas sistémicas que están reduciendo y delimitando consistentemente la tradicional autonomía, lo cual complejiza las tradiciones reformistas, crea tensiones en la gestión universitaria y reduce la incidencia nacional de estas instituciones. Ello deriva en que las potenciales reformas en las universidades públicas están cada vez más sujetas a las orientaciones de las políticas públicas y crecientemente quedan acotadas a los estrechos límites que marcan las dinámicas sistémicas de los países. Así, los caminos de las reformas en el nuevo contexto de la masificación, diferenciación e internacionalización de la educación superior, muchas veces están atrapados en los estrechos niveles de la interdependencia académica y en la presencia de regulaciones públicas.

Las grandes reformas por parte de las universidades públicas, si es que alguna vez existieron, hoy son posibilidades

cerradas, y muchas de las reformas en curso son finalmente la ejecución de políticas públicas, la reacción a ellas y la formulación de acciones para no instrumentar las imposiciones externas. El xx fue el siglo de la autonomía de las universidades. Actualmente estamos en el marco de un proceso de renegociación de la delegación de atribuciones y potestades entre las universidades y los nuevos actores gubernamentales, que sienta las bases de los nuevos escenarios de las reformas de la educación superior en la región, en su mayor parte acotadas y dependientes de las imposiciones externas.

TRANSFORMACIONES EN EL MODELO AUTONOMISTA DEL SIGLO XX

Las grandes universidades públicas son uno de los pilares institucionales más importantes de América Latina por su fuerte enraizamiento en sus respectivos Estados nacionales, y en sus características comunes autonómicas como resultado de una compleja evolución que tiene más de cien años en muchos casos, por la formación de las élites gobernantes, por su propio rol en la reproducción cultural y económica en sus respectivas sociedades, por sus niveles de calidad, por ser los vehículos del proceso de expansión de la matrícula durante buena parte del siglo xx, por su nuevo rol como centros de creación de saber expresado en el peso de los posgrados en su matrícula, y por mantener esta significación más allá de representar menos de 15 por ciento de la matrícula total de la región.¹

Una rápida revisión de su recorrido histórico durante el siglo xx permite ver cómo estas instituciones han tenido una enorme estabilidad institucional, una persistencia en su funcionamiento, una consistente y continua dinámica en la prestación del servicio educativo y una fuerte capacidad de amortiguar golpes y tensiones. En muchos países han tenido más estabilidad, más continuidad en la prestación del servicio, más gobernabilidad que la mayor parte de las instituciones nacionales.

¹ Al respecto véase *Agenda Académica*, vol. 9, núms. 1 y 2, 2002, Caracas, Universidad Central de Venezuela-IESALC, en donde se publican diversos ensayos y artículos sobre las macrouiversidades con motivo de la reunión en la cual se creó la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina.

Acontecidas las grandes transformaciones —que definimos en su oportunidad como la primera reforma universitaria— derivadas de las banderas de la reforma de Córdoba en 1918, las cuales variaron en cada país en forma significativa según el momento histórico y las características de la delegación de poderes de los Estados de la normativa de la autonomía, estas instituciones llevaron a cabo durante una parte significativa del siglo xx complejas y variadas reformas y transformaciones que siguieron un cierto patrón compartido en casi toda la región para dar cabida a las demandas de acceso a la educación (Rama, 2006).

Así, estas instituciones en general recorrieron un proceso de masificación que se expresó en una amplia apertura a nuevos estudiantes a través de un ingreso gratuito e irrestricto; la diferenciación institucional y disciplinaria en su interior mediante la sucesiva creación de facultades, escuelas y departamentos; una renovación de su planta física al construir “campos universitarios”; una expansión de los procesos de democratización internos a través de normas de ascenso, sistemas de apoyo estudiantil, mayor participación y descentralización interna en el poder universitario de todos los sectores; la lenta ampliación de los niveles de cogestión con la incorporación directa e indirecta de nuevos actores en la gestión (egresados, obreros, administrativos, colegios profesionales) con creciente igualdad en la representación, y finalmente una regionalización a través del establecimiento de sedes o subsedes en el interior de sus respectivos países, también con algún nivel de incidencia de los sectores sociales de las regiones en la gestión de estas unidades descentralizadas.

Ése fue el eje más importante de las sucesivas reformas que recorrieron casi todas las universidades públicas de la región durante una parte importante del siglo xx, y que les permitió cabalgar sobre la ola del fuerte proceso societario que marcó, y en algunos países de la región sigue marcando, el pasaje de una educación superior de élites a una educación superior de masas como derivación de las demandas de acceso a la educación de amplios sectores sociales, y de la propia democratización de nuestras sociedades.

Estas instituciones fueron el vehículo de la primera fase de la expansión de la cobertura universitaria y de la ampliación del acceso a la educación superior que fue el centro de las diversas reformas. Así, en el marco de la gran megarreforma que fue la llamada primera reforma de la educación superior, articulada a partir de la cogestión y la autonomía, ellas fueron instrumentando amplias y sucesivas microrreformas que permitieron la consolidación y desarrollo de su modelo político y académico. Las lógicas de estas transformaciones eran internas, supeditadas a recursos externos presupuestales, y en general sobre escenarios monopólicos o casi monopólicos. Sus políticas, no obstante, marcaban los escenarios de las demás instituciones que pudieran existir, las cuales finalmente copiaban las líneas maestras de sus orientaciones. Así, el modelo de campos universitarios, de estructura basada en facultades, escuelas e institutos, de modalidades de gestión de consejos, su perfil docente, o las propias estructuras curriculares de estas instituciones fueron sistemáticamente adoptadas por parte, cuando existían, de las instituciones privadas o las otras públicas. Ellas marcaron el escenario de las políticas públicas al establecer sus propios parámetros académicos y sus propias reformas, no a partir de marcos normativos sino de sus concepciones académicas.

Definidas internamente y derivadas del incremento de las demandas de cobertura, cada una de las reformas obligaron a cambios en el interior de las instituciones que se asociaban a los escenarios de la expansión de la matrícula y propendiendo a su vez a mantener los niveles de calidad. Estas sucesivas reformas, sin embargo, se articularon sobre el mismo paradigma universitario: sobre la gratuidad en el acceso, la estructura cogestionada del poder, la organización interna en facultades, la expansión a partir de la creación de escuelas, institutos y nuevas carreras, el financiamiento público, el carácter predominantemente docente, la creación de servicios de bienestar estudiantil (becas, comedores, transporte, acceso a servicios de salud, y demás), las estructuras de remuneración mesocráticas basadas en la carrera docente, el carácter endogámico de la designación de sus docentes, la baja articulación interdisciplinaria, el ingreso abierto, la

inflexibilidad curricular, una estructura de gestión administrativa dispersa con poca concentración de poder en la figura del rector que reinaba pero no gobernaba en el marco de un gran centro de poder focalizado en el consejo universitario que concentraba los roles ejecutivos, judicial y legislativo y en el centro de la "República Universitaria". En esos contextos, además las reformas estuvieron acotadas a la libertad de cátedra, base de la cogestión y de los marcos normativos y prácticos autonomistas.

COGOBIERNO Y AUTONOMÍA COMO EL EJE DE LAS REFORMAS

La definición del Estado como conciliador en cuanto garante de los equilibrios necesarios de la convivencia nos lleva a considerar a la reforma como la función primordial del Estado moderno, como el mecanismo de reconstrucción permanente de los equilibrios sociales, como la única modalidad de amortiguar los conflictos sociales en una sociedad dotada de un amplio tejido social y en el marco de modalidades del ejercicio del poder bajo consenso. La función principal del Estado de promover la reforma social como único mecanismo de legitimación de los equilibrios sociales, en general se produce por la vía del empoderamiento y la expansión de la democracia que retroalimenta reformas como modalidades de exceso de más personas a los servicios que brinda el Estado.

Así, bajo esta lógica, el desarrollo de reformas sucesivas es el funcionamiento consustancial del Estado, y este proceso sólo se puede realizar en democracia, dado que en esta situación el poder se distribuye, las personas y grupos sociales pueden expresar sus propuestas. El Estado propende a establecer con la sociedad una función independiente de las clases, de sus luchas y acuerdos, con la finalidad de promover las condiciones de desarrollo que amortigüen los conflictos y que mantengan los equilibrios sociales; actúa como regulador de la vida social y para tal dinámica, la reforma es la palanca fundamental de su accionar. Ella no es siempre épica, ni es siempre una fuerte palanca movilizadora de la sociedad, pero tampoco es la lógica burocrática administrativa del Estado.

Es cotidiana pero silenciosa, no es momentánea sino permanente, no es espasmódica sino persistente. Por todo ello algunas veces se parece al mero accionar administrativo del Estado, y cuando esto acontece, la imaginación social queda prisionera en la lógica burocrática del Estado.

La reforma democratiza el poder, y por eso la historia de las sociedades muestra cómo la democratización de la sociedad, la profundización de la democracia social, se produce a través de la reforma, que algunas veces incluso pueden crear poderes antagónicos al Estado, paralizar al sistema político y social, y radicalizar el sistema de convivencia ciudadana, y es parte de esa ampliación de los espacios de participación ciudadana en la tarea del desarrollo social. Por eso la reforma comienza desde el Estado en cuanto implica delegación de autoridad, y siempre en articulación con la sociedad civil.

Así, la autonomía y el cogobierno fueron la expresión, en tensión y lucha, de la democratización del Estado latinoamericano que se expresaba en reformas que producían empoderamiento. El reformismo es la lógica de gestión de las estructuras de poder democráticas. La democracia, en términos de modelos de gestión de tipo “no suma cero”, determina modalidades de ejercicio del poder y de la gestión basados en consensos lentos y en complejos procesos de negociación, imposición de sucesivas y lentas reformas con ajustes y re-legitimaciones permanentes. La autonomía y el cogobierno, de hecho, transfirieron esos cometidos democratizadores y reformistas del Estado a las universidades, y en un contexto de lógica corporativa y de gestión colectiva, derivaron en una fuerte descentralización y fragmentación del poder en el interior de las estructuras académicas universitarias.

El eje del funcionamiento de las universidades públicas, en cuanto descansó en su autonomía y su modalidad de gestión basada en el cogobierno corporativo, determinó los caminos de sus reformas y su perfil como un actor independiente en sus países. Así, la autonomía, durante todo el siglo xx, incrementó sus niveles por la vía de hecho o de derecho. Sin embargo, dadas las permanentes alteraciones en el marco democrático en la región —que en la mayor parte de las veces conculcaron a las autonomías universitarias—, con frecuencia fue necesaria su restauración. Ese ciclo

(dictadura→pérdida de la autonomía→democracia→restauración o conquista autonómica) fue determinante en diversa proporción e intensidad en países como Argentina, Chile, Nicaragua, Perú, Brasil, Bolivia, Uruguay, El Salvador, y reafirmó el centro de la autonomía en los procesos de reformas universitarias.

En este escenario, el cogobierno derivó en una estructura de poder altamente politizada con muchos centros de poder legislativos (consejos de escuela, de facultades, institutos, cátedras, departamentos, consejos universitarios, entre otros) que fragmentaron el poder e impusieron un funcionamiento interno basado en altos niveles de consensos y una gobernabilidad dada en procesos comiciales democráticos con una legitimación predominantemente académica. Inversamente, la autonomía y el cogobierno facilitaron procesos de confrontación y tipos de políticas de tipo suma cero frente a los poderes públicos.

Esta lógica de las universidades con fuerte descentralización y fragmentación del poder en la estructura institucional académica también dificultó la instrumentación de grandes reformas en el nivel de toda la universidad y acotó las reformas, las minirreformas, en las distintas unidades académicas, con alta diversidad y experimentación.

Las diversas reformas llevadas adelante en toda la institución (masificación, reconstrucción física, regionalización, diferenciación, ampliación de la cogestión) tuvieron como eje dotar a la universidad de mayor dimensión, legitimación, capacidad de obtención de recursos externos y sólo fueron posibles en el marco de la autonomía y el cogobierno, con el fin de cubrir las demandas de acceso. Sin embargo, la estructura del cogobierno, por su parte, la existencia de poderes que se legitiman en lo académico, la alta dependencia del presupuesto público, los procedimientos burocráticos que le impone el propio Estado también contribuyeron a la existencia de un fuerte burocratismo universitario con sus propias especificidades.

Tales reformas estuvieron moldeadas por las modalidades de la representación colegial de los diversos sectores de la comunidad académica en los centros de poder. Las propias luchas por cambios en el porcentaje de representación de

los diversos estamentos universitarios (docentes, egresados, estudiantes, obreros y empleados), así como las acotaciones en los representantes (grado del docente, años de egresado, notas del estudiante, etcétera) eran permanentes tensiones en la determinación de las posibles reformas y políticas para llevar a cabo a nivel de la institución y los diversos beneficios o intereses de los diversos cuerpos colegiados en dichas reformas.

La organización del poder universitario fue así la base sobre la cual se procesaron las diversas políticas y reformas, aun cuando más allá de la dinámica interna de estas universidades autónomas, ellas han sido el resultado de políticas y estrategias de los países en relación con la educación superior, fundamentalmente respecto de la cobertura, el financiamiento y el acceso. En este sentido las universidades públicas fueron el resultado no sólo de la propia evolución de la demanda de educación, de sus propias dinámicas internas, sino también de los marcos legales, las políticas públicas y las modalidades de financiamiento que durante muchos años utilizaron a esas instituciones en cuanto monopolios de la educación superior en sus respectivas sociedades como los únicos mecanismos para cubrir las demandas de acceso y de profesionales.

EL NUEVO ESCENARIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Desde la década de 1970 y variando en cada país, en función de políticas, ideologías y recursos financieros, el eje de incrementar la cobertura que había caracterizado la dinámica de la educación superior, se transformó radicalmente al transferirse la creciente absorción de bachilleres hacia nuevas instituciones, primero públicas y luego privadas en toda la región. Esta estrategia se realizó a través del establecimiento de mecanismos restrictivos al ingreso automático a las universidades. Recursos escasos y necesidades infinitas, base de la economía mercantil para asignar y restringir el acceso a los bienes y servicios mediante los precios que ajustan demandas y ofertas, en el caso de la educación, al

mantener la gratuidad, derivaron en una restricción al consumo de dichos servicios educativos en función de selecciones de calidad. Con todo, teniendo en cuenta que este indicador está correlacionado fuertemente con los de tipo económico, derivó en una selección social al ingreso a las universidades autónomas latinoamericanas.

Estas nuevas realidades marcadas por la creciente diferenciación de los sistemas universitarios, a partir de la creación de nuevas universidades y centros de educación terciaria, derivó en el pasaje de estructuras casi monopólicas de educación superior hacia sistemas universitarios diferenciados y competitivos; de un sector público dominante autónomo y cogobernado a un nuevo escenario diferenciado de diversas instituciones públicas con variado desarrollo disciplinario y autonómico, y al tiempo a la gestación o desarrollo de un sector privado.

La universidad pública autónoma latinoamericana, a partir de mantener las bases de su funcionamiento pero restringir los ingresos en función de selecciones con base en la calidad, comenzó a elitizarse estructurándose como un mecanismo de transferir recursos a los sectores procedentes de los quintiles de mayores ingresos, a una focalización más orientada hacia la calidad centrada en posgrados, nuevas tecnologías, investigación y movilidad académica. A diferencia de estos esquemas, las instituciones privadas, en general orientadas a la absorción de demanda insatisfecha, se estructuraron como espejo invertido de las públicas.

Tal proceso de diferenciación universitario fue expresión de una política pública que buscó quitarle el monopolio del servicio educativo superior a las universidades autónomas, abrir espacios a la acción privada y ayudar a darle flexibilidad a los desarrollos disciplinarios al facilitar el uso de mecanismos de mercado al asignar recursos, todo lo cual sentó una nueva lógica de la educación superior y también de las reformas universitarias. A partir de esta selección de ingreso, las universidades públicas comenzaron a reducir y canalizar las demandas estudiantiles y el núcleo central de sus políticas de reformas cambió radicalmente, al no estar asociadas a canalizar la expansión de la matrícula y la masificación del ingreso. El eje de sus problemas y por ende el

establecimiento de las prioridades de sus políticas internas, varió por completo y por lo tanto también sus lógicas y sus orientaciones de reformas.

NUEVOS EJES DE LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS

En el nuevo escenario de la diferenciación y de la pérdida de la categoría de monopolio, la universidad pública ha perdido el tradicional eje de sus reformas en casi toda la región latinoamericana, constándose una alta y creciente diversidad de caminos en sus procesos internos. Sin embargo, aun cuando es difícil establecer claramente una visión del panorama futuro y de cuáles serán las características distintivas de las universidades públicas en el siglo XXI, es posible empezar a visualizar un pasaje de los ejes de las reformas desde determinantes internos de las instituciones, hacia políticas de reformas gestadas externamente de ellas.

Este pasaje de impulsos internos a imposiciones externas deriva de realidades sistémicas en la educación superior que comienzan a requerir políticas colectivas que están por encima de todas las instituciones. Así, los ejes de las reformas se focalizan en los problemas centrales compartidos de la educación superior. Los problemas de articulación y de recorrido provienen mayoritariamente de la diferenciación institucional, es decir, de la existencia de un fuerte énfasis en la formación de circuitos diferenciados de calidad, de la existencia de fuertes inequidades derivadas de la elitización de las universidades públicas y de las restricciones de acceso de tipo económico a la educación privada.

Este proceso no será único. En los países donde la universidad pública no estableció significativas barreras de ingreso y por ende donde las instituciones privadas se articularon como instituciones de élite ante la fuga de las clases medias o altas hacia ella, los ejes de las potenciales reformas se continuaron focalizando en sus líneas tradicionales y más intensamente en la regionalización de la matrícula, la reducción de los niveles de deserción, repetición y abandono y en la obtención de adicionales financiamientos públicos para mantener la expansión de la matrícula.

Es sin embargo en el marco del modelo dual con restricciones de acceso irrestricto a la educación superior en las universidades públicas, donde finalmente se establecerán los nuevos derroteros de las reformas universitarias, los cuales necesariamente serán muy diferenciados. Para unas instituciones los problemas se localizan en la gestión y la capacidad de gobernabilidad de las instituciones y por consiguiente en el poder interno dada la co-gestión y la dispersión de los centros de poder. Para otros, en el marco de la continuación de la expansión matricular, los problemas derivarán de las limitaciones del financiamiento público. Para unas universidades que han puesto restricciones de ingreso, el problema se focalizará en cómo incrementar la calidad y obtener más recursos frente a la restricción al cobro de la matrícula a pesar de la alta inequidad de acceso. Otras universidades, orientadas bajo el modelo de ampliar cobertura, tenderán a concentrarse en reformas que promuevan su regionalización. Podríamos también referir que mientras unas buscarán el desarrollo de modalidades no-presenciales o de apertura del acceso a sectores antes marginados a través de becas, cupos o servicios sociales, otras de las instituciones se focalizarán en la necesidad de expandir los niveles de posgrado o investigación. Varias son las líneas centrales que las diversas universidades públicas concentran como prioridades en sus procesos endógenos de reformas, en tanto sus misiones y visiones han comenzado a diferenciarse cada vez más marcadamente y en tal sentido tienen distintas demandas, reformas y también nudos conflictivos.

Sin embargo, las reformas en general pasaron a tener lógicas sistémicas, en cuanto la diferenciación institucional creó una realidad dispersa, diversa, contradictoria, desigual, y el sistema político y académico ha puesto el acento de sus visiones y propuestas en la necesidad de estándares comunes. La política se ha orientado a la necesidad de la homogeneización de los niveles de calidad, de las instituciones, de las carreras docentes, de los niveles de evaluación, de los mecanismos de acceso, de las certificaciones, de las cargas horarias o de los requisitos de egreso. Esto ha colocado el eje de las políticas, y por ende de las reformas en la estandarización con un creciente peso de los estados en la formulación

e instrumentación general de la política, más allá que la ejecución final y específica de dicha política siempre recae en las universidades (véase cuadro 1).

Tales propuestas comenzaron a provenir desde fuera de las universidades, desde los organismos financiadores, desde el mundo gubernamental, desde instituciones internacionales o desde el sector empresarial, con mayor o menor participación de los colectivos académicos, como resultado de la existencia de la diferenciación institucional y la necesidad de establecer políticas de estandarización y homogeneización y de articulación académica. Más allá de la orientación ideológica que la sustente, las nuevas políticas serán parte de visiones sistémicas y propenderán a esquemas de estandarización.

La estandarización es un fenómeno social derivado del desarrollo científico y tecnológico (Pastor, 2006). Se sostiene en la búsqueda de facilitar las compatibilizaciones en contextos de innovaciones tecnológicas, propende a facilitar el rápido aprovechamiento colectivo de los avances tecnológicos, acota los límites de la competencia empresarial y limita la “destrucción creativa” de las innovaciones. No obstante, existen determinaciones de los procesos de estandarización asociados a los aspectos sociales. En este sentido, la estandarización en la educación se conforma como el instrumento para promover políticas de equidad, de igualdad de oportunidades y de articulación en el interior de los sistemas universitarios heterogéneos y desiguales de la región. A ello cabe también agregar en forma destacada las demandas provenientes de la economía para incentivar los intercambios mercantiles en la globalización y que en lo propiamente educativo se asocian con la mercantilización de la educación y la movilidad de estudiantes, profesores, empresas y materiales instruccionales. En los ámbitos educativos, los estándares se traducen en el establecimiento de criterios de evaluación y acreditación, en fijación de mecanismos de ingresos nacionales a las instituciones mediante pruebas nacionales, en criterios de egreso en términos de créditos requeridos, tesis, o exámenes finales, en los requisitos curriculares de los niveles académicos de las diversas titulaciones de pregrado y posgrado, en procesos de evaluación de docentes, instituciones y programas, etcétera. Ello se ha establecido en una enorme

CUADRO 1.
Tipología de orientaciones de las reformas en universidades públicas

<i>Decisión estratégica</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Calidad</i>	<i>Gestión</i>
<i>Masificación</i>	Regionalización de los accesos con niveles de calidad diferenciados; incorporación de ofertas no presenciales gratuitas o de paga para aquellos que no logran acceder a los niveles requeridos	Gratuidad basada en el presupuesto público	Incentivos a la formación de posgrados a los docentes; tendencia a la caída de la calidad en los primeros años del pregrado	Tradicional de cogestión con acción política
<i>Equidad</i>	Políticas proactivas de compensación a través de cupos y modalidades de ingresos especiales para población indígena, de color y de personas con discapacidad	Establecimiento de costos diferenciados de las matrículas por sectores sociales y de ingresos económicos del hogar de los estudiantes; sistemas de becas y políticas para construir equidades	Tensión entre calidad y equidad; acuerdos con sectores sociales	Tradicional de cogestión con acción social
<i>Calidad</i>	Reducción significativa de la matrícula de pregrado; políticas orientadas a la reducción de la tasa de deserción, abandono y repetición	Políticas de incentivo a la investigación y de remuneración compensatoria a los investigadores.	Políticas orientadas a la oferta de posgrados y de investigación; introducción de mecanismos nacionales de evaluación y acreditación en el ingreso, proceso y egreso	Tendencia ejecutiva con mayor peso en los cuadros académicos y que tiende a alterar los niveles de cogestión en términos de la representación de los distintos sectores
<i>Internacionalización</i>	Atracción de estudiantes internacionales	Políticas de competitividad internacional de costos/ calidad; lógicas de financiamiento que consideran los derechos autorales	Políticas de evaluación internacional de la calidad; políticas de convergencia regional e internacional	Tendencia a un mayor manejo ejecutivo y empresarial
<i>Culturalismo</i>	Apertura a estudiantes indígenas, establecimiento de cuotas mínimas	Orientado a promover un uso de los recursos que facilite el multiculturalismo	Reconocimiento de los saberes ancestrales	Social derivada de una autonomía con participación social

multiplicidad de instructivos, formularios, y normas de cumplimiento obligatorio emanados de los ministerios, de otros organismos gubernamentales o de las agencias nacionales o subregionales de aseguramiento de la calidad que se han ido creando en estos años en la región. El reforzamiento del Estado y la creación de ámbitos especializados y facultados para imponer sus decisiones en la educación superior es parte de este proceso de establecimiento de mecanismos obligatorios que además instauran modalidades de colaboración interinstitucional para facilitar la articulación o la movilidad dentro de los sistemas académicos.

LA NUEVA VERSIÓN DE LA AUTONOMÍA EN EL SIGLO XXI

En el marco de la existencia de dinámicas sistémicas en la educación como derivación de la diferenciación institucional en condiciones de mercado, se comenzó a plantear mundialmente la pérdida o reducción de la autonomía universitaria. La estandarización siempre por definición reduce la libertad de los actores en cualquier mercado o ámbito social, con los riesgos implícitos de anular las fuerzas impulsoras de la innovación. A escala global, y significativamente en la región, por la tradición autonomista, rápidamente se produjeron fuertes debates y tensiones políticas, asociados a las leyes que comenzaron a establecer los gobiernos en los diversos países, y en las cuales se establecían diversas limitaciones a la autonomía y la imposición de criterios de estandarización, articulación y de rendición de cuentas, que fueron tenidos como políticas que significaban la pérdida de la autonomía, según las visiones de la universidad, de sus marcos normativos o de la realidad práctica de funcionamiento en el sector público. Éste ha sido un proceso diverso. Desde el concepto de autonomía responsable a través del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas como se formuló en la CMES promovida por la UNESCO en 1998 que para algunos se reducía a la existencia de información pública, al concepto de autonomía condicional que concebía que la autonomía sólo podía ser ejercida con la condición de que la universidad

o departamento en particular cumpliera con las normas nacionales o institucionales, las cuales a su vez serían renegociadas permanentemente de acuerdo con la dinámica política (Tapper y Salter, 1997).

Esta tensión entre universidades y gobierno ha pasado de una relación donde la universidad era gobierno, a una relación de la universidad como contrapoder gramsciano, a una relación entre iguales, y a una relación en la cual el Estado pasa a ser el ámbito de formulación de las políticas y por ende el motor de las reformas más significativas en el interior de las universidades. Ello también se puede expresar en el pasaje del Estado docente al Estado evaluador, en el pasaje de una educación monopólica pública a una educación dual pública-privada como eje de su accionar. La transformación de la autonomía, y por tanto de los ámbitos formuladores de las potenciales reformas, eje de las discusiones en la última década son las derivaciones de los cambios y que están estructurando la nueva relación entre universidades y gobiernos que caracterizará al siglo XXI.

La autonomía es una delegación que los Estados han realizado a través de leyes, transfiriendo mandatos o cometidos desde los ámbitos ejecutivos a los niveles administrativos inferiores de las universidades. Más allá de su contenido ideológico, simbólico o histórico, es una expresión de marcos normativos que han delegado funciones. Sin embargo, los Estados hoy están inmersos en un proceso de retoma y de renegociación de esa delegación de atribuciones, de hecho o de derecho, en el marco de las nuevas realidades de la diferenciación institucional, de la mercantilización de la educación y del rol del conocimiento en la innovación y en el desarrollo económico. Tal proceso está focalizado en marcos normativos nuevos como en la acción cotidiana del Estado a través de su reglamentarismo donde se acota la libertad de las instituciones en el qué, cómo, cuándo, dónde, cuánto y a quién enseñar, lo cual invade la tradicional autonomía y de hecho la reduce al uniformizarla. Para amplios sectores académicos, en tanto la autonomía tiene su fundamento último, en la libertad que requiere el desarrollo de la ciencia, que es el fin último de la "modernidad", cualquier restricción a esa libertad afectaría indirectamente a toda la sociedad

y no es simplemente un tema de poder entre el gobierno y las universidades.

Por su parte, desde punto de vista público, su rol está definido en cuanto expresión de la totalidad de la sociedad y de la necesidad de velar por los intereses colectivos de las mayorías y no por los intereses corporativos. La autonomía es vista como un mecanismo que incrementa y reproduce las desigualdades sociales al imponer cada institución sus propias selecciones. Hay por ende un núcleo de tensiones que derivan de cómo se ven los beneficios y los problemas que implican tanto la estandarización como la autonomía, los cuales focalizan los debates sobre las delimitaciones de sus respectivos cometidos y mandatos.

La ministra de Educación de Colombia refería en este debate que “gracias a los múltiples desarrollos jurisprudenciales, cada vez es más claro hasta dónde puede y hasta dónde no puede llegar el Estado en el ejercicio de sus labores de promoción, fomento y aseguramiento de la calidad, así como en las de inspección y vigilancia” (Vélez, 2004).

Así las fronteras y los límites de esta tensión, en uno de sus componentes están dados por los marcos normativos, que en ese país son de rango constitucional. El rol del Estado es puesto de relieve por la ministra al afirmar:

Como gobierno, nos corresponde una responsabilidad quizás molesta pero necesaria. Es la de velar por la calidad del servicio prestado por las instituciones de educación superior. Éste es más que un tema de protección de consumidores [...] Es una obligación irrenunciable que hemos procurado emprender no de manera policiva, sino más bien dentro de un proceso de fomento, lo cual no debe excluir la imposición de sanciones, cuando a ello haya lugar. No podemos ceder en el empeño de garantizar a los estudiantes y a la sociedad en general programas académicos de buena calidad en instituciones de buena calidad. [Pero] por desgracia, ante algunas de las iniciativas [...] orientadas a garantizar la calidad, algunos han interpuesto el escudo de la autonomía [...] Nos parece que es una perversión de su filosofía (de la autonomía) el pretender utilizarla como escudo de deficiencias (Vélez, 2004: 11).

En el marco de estas concepciones es clara la concepción sobre la existencia de límites a la autonomía universitaria dados por los niveles de calidad y los derechos de los estudiantes y de la sociedad, donde el Estado actúa para cautelar los derechos de la ciudadanía de acceder a una educación de calidad que vela y fiscaliza a las universidades para que éstas preserven esos derechos, y ello lo hace a través de la “zanahoria” del estímulo, sin que se pueda obviar el “palo” de la sanción. Estos debates estuvieron asociados a la aprobación de las leyes en toda la región, y muchos se expresaron, tanto en debates académicos, como también en recursos judiciales.

El caso de Argentina es particularmente interesante por el peso del sector público, la tradición autonomista, y por ser pionera en las discusiones ya que fue uno de los primeros lugares en los cuales, en 1995, se creó al mismo tiempo tanto un organismo público de fiscalización y control, como una agencia de aseguramiento de la calidad. En ese contexto, luego de sancionada la Ley de Educación Superior (N^a 24.521), la Universidad de Buenos Aires se presentó ante la justicia contenciosa-administrativa para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la norma en cuestión, argumentando que desplazaban y sustituían la potestad normativa autónoma de las universidades y quebrantan la Constitución (Fonocchiaro, 2004). La diversidad de objeciones, empero, se han concentrado en que la facultad que posee el Congreso de la Nación para dictar leyes de educación superior está limitada por valores superiores como la autonomía. Así, se discutió sobre la definición del propio término *autonomía* y su alcance y, finalmente, sobre el rol del Estado de garantizar la protección del consumidor y la igualdad de oportunidades. El debate posterior incorporó otros dos conceptos. Por un lado la diferenciación de razonamiento en términos de sistema universitario más que de instituciones universitarias aisladas; por otro, la diferencia entre obtener un título en el marco de la libertad de aprender y de enseñar, y la habilitación para el ejercicio profesional que pone en manos del poseedor temas como la vida, la libertad o la fortuna de las personas. Ambos elementos han reforzado la sustentación de la regulación pública.

El pasaje de una educación superior pública monopólica hacia realidades sistemáticas como resultado de la diferenciación institucional, aun cuando en general se está expresando en un nuevo rol del Estado, también sin embargo está derivando en una transformación de la tradicional autonomía de cada universidad, hacia una autonomía sistemática, en el cual las universidades acuerdan sus decisiones en forma colectiva. Esto se ha expresado en la creación de consejos de rectores de universidades públicas con lógicas sistémicas, en Bolivia, Argentina, Paraguay, Ecuador, Costa Rica y Brasil. El más evolucionado es sin duda el de Bolivia, el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que tiene rango constitucional como órgano colectivo.² En Argentina, Paraguay, Brasil y Ecuador su rol es fundamentalmente político y de negociación ante los gobiernos, y de designación de representantes en las Agencias de Acreditación y en otros organismos. En Costa Rica tienen una lógica más desarrollada en términos de que negocian colectivamente a través de convenios quinquenales con el Poder Ejecutivo, resuelven colectivamente la creación de programas y han tenido varias iniciativas conjuntas. En materia de acreditación han promovido la creación de una agencia de aseguramiento de la calidad, transfiriendo parte de su autonomía individual, de su propia soberanía, a ese ámbito institucional de calidad. En Panamá, por su parte, se han integrado en el marco de una institución colectiva que fiscaliza a las universidades privadas, como derivación de una sentencia judicial que claramente estableció que la constitución facultaba a todas las universidades a ejercer el rol que cuando era monopólica le correspondía a la Universidad de Panamá. En estos casos, los procesos de reforma que

² El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) es el Organismo Central del Sistema de la Universidad Boliviana, de acuerdo con el artículo 185 de la Constitución Política del Estado, planifica, programa, coordina y ejecuta las disposiciones del Congreso Nacional de Universidades y las Conferencias, en estricta sujeción al Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana. El CEUB representa a la universidad boliviana ante los poderes del Estado, así como ante organismos internacionales, universidades extranjeras y ante cualquier instancia con la que la universidad boliviana requiera relacionarse; de conformidad con lo dispuesto por el artículo 185 de la Constitución Política del Estado y los artículos 26 y 27 del Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana <<http://www.ceub.edu.bo/ceub/presentacion.html>>, y <<http://www.ceub.edu.bo/ceub/presentacion.html>>.

se llevan adelante en algunas de estas instituciones pueden tener lógicas sistémicas corporativas.

Sin embargo, no todos los procesos de diferenciación del sector público pueden conducir a nuevas modalidades de ejercicio de la autonomía a través de acuerdos y dinámicas de carácter sistémicas. En Venezuela, por ejemplo, las universidades públicas que se han creado en los últimos 30 años se articulan sobre marcos normativos en los cuales carecen de autonomía y muchas de sus decisiones, incluso el nombramiento de sus rectores, finalmente parten del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación Superior.

Tal situación de ausencia de autonomía es total en toda la región en el ámbito de las llamadas instituciones no-universitarias que se han expandido en el marco de la diferenciación institucional y la expansión de nuevas demandas de la sociedad, y que alcanzan hasta comienzos del siglo 22 por ciento de la cobertura de la matrícula terciaria, están totalmente supeditadas a la fiscalización y control gubernamentales. Esto reconfirma cómo la tradicional autonomía, aún en lenta transformación, está reservada exclusivamente a algunas instituciones, que son las que pueden seguir ejerciendo áreas de su tradicional autonomía, aunque carezcan de los marcos normativos de antaño.

EL NUEVO ESTADO REGULADOR Y EVALUADOR COMO EL IMPULSOR DE LAS REFORMAS

La diferenciación institucional, la expansión del sector privado y las demandas de equidad, en el ámbito de la educación se expresaron en una fuerte oleada reguladora. En la década de 1980 y parte de la de 1990, en general en la región se produjo una fuerte oleada desreguladora que también incidió en los aspectos de educación superior al propender a la liberalización de las normas para el funcionamiento del sector privado. Sin embargo en los últimos años se ha desarrollado un movimiento hacia la creación de ámbitos gubernamentales de regulación, y asociado a esa competencia, la formulación de políticas públicas de fiscalización y control. Aunque algunos países iniciaron este proceso en

los noventa —como por ejemplo Colombia con la Ley 30 de 1992, o Argentina con la ley arriba referida— este proceso se ha generalizado a toda la región con una mayor intensidad en este siglo. Así, véase el siguiente esquema:

Políticas públicas en educación superior (2000-2005)

Argentina. Avance regulatorio de la Secretaría de Políticas Universitarias y de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad, creadas en 1995 a través de la ampliación de las áreas de obligatoria acreditación. Desarrollo de Fondos de Mejoramiento de la calidad para financiar con fondos internacionales planes de mejoramiento y reformas universitarias. Lenta incorporación de todas las universidades al proceso de evaluación y acreditación que es requisito para obtención de fondos con excepción de la Universidad de Buenos Aires que representa un cuarto de la matrícula total. Funcionamiento de un ámbito integrado de las universidades públicas en las negociaciones con el gobierno

Colombia. Reorganización del sector público. Creación del Viceministerio de Educación Superior, nuevo organismo de acreditación de estándares mínimos con injerencia determinante gubernamental. Los estándares básicos de funcionamiento, calidad, estructura, etcétera, quedan bajo el mandato gubernamental, en tanto los altos estándares de calidad son voluntarios por parte de las IES y recaen en un Consejo de Acreditación. Sin embargo, el acto de acreditar es uno finalmente gubernamental en decreto ejecutivo. Políticas orientadas a financiar las universidades públicas, hasta 12 por ciento del gasto, con base en indicadores concensuados previamente. Fondos de mejoramientos y de becas y créditos con recursos de endeudamiento externo para producir reformas y ampliación de la matrícula

Bolivia. Fondo de mejoramiento de la calidad para incentivar las reformas públicas con financiamiento externo. Creación del Viceministerio de Educación Superior con dominante acción sobre las privadas. En los noventa se había aprobado por la Cámara de Diputados, la creación de una agencia de aseguramiento de la calidad que fue observada por las universidades públicas. Finalmente la Corte de Justicia declaró constitucional la potestad legislativa de regular la calidad y la ley se sancionó en 2005.

- América Central.* Creación por parte de los gobiernos de la subregión de una agencia acreditadora regional de segundo piso dedicada a la evaluación y acreditación de las agencias nacionales.
- Brasil.* Discusión de un proyecto de ley de educación superior que reduce la libertad de las universidades privadas. Creación de la agencia de evaluación de la calidad de nivel de pregrado. Políticas de incorporación de personas de color e indígenas a las universidades privadas a partir de exoneraciones impositivas y con control gubernamental. Mayor fiscalización de las universidades federales por el gobierno central y las estatales por los estados.
- Chile.* Creación de la Dirección de Educación Superior gubernamental. Ley de aseguramiento de la calidad finalmente aprobada en 2005 luego de años de debate parlamentario confrontado entre las universidades privadas y la regulación pública. Fondos de mejoramiento de la calidad con financiamiento externo para incentivar las reformas en las universidades públicas. Amplios sistemas de becas públicas para promover equidad.
- Cuba.* Municipalización de la educación superior a partir de un vasto programa de creación de carreras cortas bajo supervisión del Ministerio de Educación Superior. Creación de una agencia de aseguramiento de la calidad bajo control ejecutivo
- Costa Rica.* Creación de la agencia de aseguramiento de la calidad entre las instituciones y posteriormente su sanción como Ley. Establecimiento de acuerdos quinquenales entre las cuatro universidades públicas autónomas y el gobierno para establecer pautas y compromisos de efectivo cumplimiento asociadas a recursos financieros adicionales. Los procesos de reforma se negocian y se financian en el marco de todas las universidades públicas que propenden a organizar, en su interior dinámicas sistémicas de coordinación.
- Ecuador.* Cambios constitucionales que derivaron en la creación de regulaciones sobre la educación superior como consejos de supervisión y control (CONESUP) y de evaluación y acreditación (CONEA), autónomos al gobierno y con fuerte peso sistémico al participar los colegios profesionales, las universidades, el parlamento y el Poder Ejecutivo. Manejo arbitrario de los aportes financieros a las universidades y múltiples demandas jurídicas de violación de la autono-

mía o del marco normativo por parte de las universidades públicas y del Consejo de Acreditación

El Salvador. Creación de una nueva ley de regulación y evaluación bajo control ministerial. Creación de la Agencia de Calidad, con mínimo nivel de autonomía universitaria. Compleja transformación jurídica de las universidades privadas en instituciones sin fines de lucro. Creación de la Dirección de Educación Superior en el Ministerio. Financiamiento gubernamental al mejoramiento de la planta física de la universidad pública. No aceptación de la universidad a las regulaciones de calidad ni participación en esos procesos

Honduras. Proceso de reforma de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras que derivó en una nueva ley de la universidad y una comisión interventora para instrumentarla, con directa supervisión legislativa y que finalmente decide las orientaciones de la reforma.

México. Creación de un viceministerio de Educación Superior e incremento de la regulación sobre el sistema. Fuertes financiamientos federales y estatales que establecen determinantes sobre el sector universitario. Creación de un sistema de aseguramiento de la calidad (COPAES) que autoriza y supervisa a las agencias por áreas disciplinarias que asumen la tarea de evaluación y acreditación. Mayor injerencia parlamentaria en las determinaciones del monto y de la orientación del gasto de educación superior

Panamá. Creación de la Dirección de Educación Terciaria en el nivel del Ministerio de Educación y de una agencia de acreditación que reduce el mandato que tenía la Universidad de Panamá de fiscalización sobre las demás universidades. Establecimiento de un organismo que amplía la fiscalización que realizaba la Universidad de Panamá a todas las universidades públicas, que a la fecha son cinco. Establecimiento de normas de articulación en los recorridos universitarios.

Paraguay. Creación del Consejo Nacional de Universidades como ámbito corporativo con potestad de regulación del sistema, aprobación de programas y autorización de creación de nuevas instituciones. Creación de una agencia nacional de evaluación y de acreditación con supeditación financiera y administrativa al Ministerio de Educación. Aprobación de un marco normativo, vetado por el Poder Ejecutivo, que daba al Parlamento la potestad de crear

nuevas universidades en detrimento del Consejo Nacional de Universidades. Amplia discusión para crear una nueva Ley de Universidades con un mayor rol regulatorio del Ministerio. Creación de una dirección de institutos terciarios en el nivel del Ministerio.

Perú. Creación de un sistema de aseguramiento de la calidad para toda la educación con apertura a agencias privadas en la tarea de acreditación. Amplia variación de políticas en el Ministerio que determinó la creación, cierre y vuelta a crear de una unidad de coordinación universitaria y que finalmente derivó en una Dirección de Educación Superior. Reforzamiento de los niveles regulatorios de los ámbitos corporativos de rectores a través de un órgano de autorización de creación de sedes e instituciones. Discusión de una ley de educación superior con debate entre el reforzamiento del ámbito del Consejo de Rectores o del ámbito gubernamental

República Dominicana. Nueva ley de regulación de la educación superior y creación de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, con mandato de fiscalización, control y evaluación quinquenal de la calidad, con decisiones financieras de apoyo en forma arbitraria sujetas a negociaciones. Ampliación de los mandatos y cometidos que tenía un consejo anterior hacia un ministerio y comienzo de aprobatoria de normas de regulación sobre el sector privado.

Uruguay. Aprobatoria de nuevas universidades con enfrentamiento a la Universidad de la República en relación con las normas de regulación sobre las universidades privadas. Rechazo por parte de la universidad monopólica pública a la creación de una Universidad Pedagógica y de elevar el estatus de los Centros de Formación Docente a un grado universitario. Desde el 2005, transferencia de unidades docentes del Ministerio hacia la Universidad de la República

Venezuela. Normas constitucionales y creación del Ministerio de Educación Superior. Creación de un sistema público universitario paralelo sin niveles de autonomía y con fuertes recursos públicos. Debate por una nueva ley que regule la autonomía en función de dinámicas sistémicas. Programa de financiamiento para planta física y reformas de las universidades por parte del gobierno (2000-2003). Desaparición de hecho del Consejo Nacional de Universi-

dades y concentración de sus decisiones regulatorias en el Ministerio. Formulación de políticas financieras que han derivado en reducción de los niveles de autonomía.

CONCLUSIONES

El xx fue el siglo de la autonomía y el cogobierno y eso derivó en una lógica de los procesos de reformas. Sin embargo, la diferenciación institucional ha sentado las bases de nuevas lógicas en la dinámica de la educación superior que se han expresado en cambios normativos y una transformación de la relación entre las universidades y los Estados en toda la región. En este escenario, las determinaciones de las múltiples reformas en curso en la educación superior en la región crecientemente comienzan a descansar fuera de las universidades, fundamentalmente en los ministerios, imponiendo procesos de articulación y estandarización, que derivan en complejas negociaciones e interminables tensiones entre los diversos actores, cada una con sus propias concepciones sobre la autonomía y la libertad de enseñanza, y cada uno con su propia voluntad y disposición a ejecutar las políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- FONOCCHIARO, Alejandro (2004), *UBA c/Estado Nacional, Un estudio sobre autonomía universitaria*, Buenos Aires, Prometeo 3010.
- PASTOR Angulo, Martín (2006), *Educación y estandarización y tecnologías*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara Virtual.
- RAMA, Claudio (2006), *La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- TAPPER, Edwards R. y Brian G. Salter (1997), “El concepto cambiante de la autonomía universitaria”, en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Univer-

sidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 26, núm. 104, octubre-diciembre [publicado originalmente como "The Changing Idea of University Autonomy", en *Studies in Higher Education*, vol. 20, núm. 1, 1995 traducción del inglés por Carlos María de Allende].

VÉLEZ White, Cecilia María (2004), "Palabras de la señora ministra de Educación Nacional en el Foro Internacional sobre Autonomía Universitaria", en *Autonomía universitaria, Memoria*, Bogotá, ASCUN.