



ciencia *Política*

Revista Ciencia Política

Publicación semestral del Departamento de
Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia

Director

Universidad Nacional de Colombia
Julio Quiñones Páez

Coordinador académico

Universidad Nacional de Colombia
Leopoldo Múnera Ruiz

Comité editorial

Francia

Francisco Rojas

Universidad Católica de Lovaina
Matthieu de Nanteuil

Universidad de los Andes
Arlene B. Tickner
Universidad de Salamanca
Manuel Alcántara

Universidad François-Rabelais de Tours
Alfredo Gómez-Muller

Universidad Nacional de Colombia
Leopoldo Múnera Ruiz

David Roll Vélez

André Noël Roth Deubel

Catalina Toro

Maguemati Wabgou

ASISTENTE EDITORIAL

Melina Lombana Reyes

Comité científico

Belgica

Frédéric Debuyst

Colombia

Mario Aguilera Peña

Jorge Iván González

Ricardo Sánchez Ángel

Rodrigo Uprimy Yepes

Ecuador

Adrián Bonilla

España

Manuel Villoria

Estados Unidos

Cathy Conaghan

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

Carrera 30 45-03, Edificio 201, oficina 301

Bogotá, Colombia, tel. 316 5000, ext. 17309-17337

Correo electrónico: depciep_bog@unal.edu.co

Revista Ciencia Política

recipo_fdbog@unal.edu.co

recipo@gmail.com

www.derecho.unal.edu.co/recipo

Derechos reservados

Edición/diseño/cubierta

Patricia Miranda / Camilo Umaña / Ana Paula Santander

Distribución y suscripciones

Siglo del Hombre Editores, Bogotá

Tel: 337 7700

ISSN 1909-230X

· La revista *Ciencia Política* es un instrumento de comunicación con la sociedad y, en particular, con la comunidad académica y científico-política, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Se trata de una publicación semestral que se comenzó a editar en el año 2006 y que se orienta a catalizar el debate politológico en el ámbito colombiano, con una perspectiva global, ajena al enclaustramiento disciplinar y encaminada al desarrollo de la función pública de aportar a la construcción de una ciudadanía más informada, más crítica y más activa.

· El campo en el que se desenvuelve *Ciencia Política* es la publicación de artículos inéditos de investigación, de reflexión y de revisión en temas de teoría política, análisis político, gobierno y políticas públicas y relaciones internacionales y globales. Para ello, la revista se estructura alrededor de tres secciones: "Tema central", en la que se desarrolla en extenso un tema previamente seleccionado; "Otras investigaciones", que incluye textos de diferentes temáticas y orientaciones; y "Recensiones", dedicada a la reseña de publicaciones recientes.

· *Ciencia Política* se encuentra incluida en el Índice de Publicaciones Seriadadas, Científicas y Tecnológicas Colombianas, Colciencias, Categoría C y en los directorios y bases internacionales de Latindex y Dialnet.

ciencia Política

Julio
Diciembre
2011

12

Educación Superior Pública en América Latina

- 6 La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina
LEOPOLDO MÚNERA RUIZ
Cordoba's Reform and the Latin American Public Universities Governments. Comparative analysis of five universities.
-
- 41 Evaluación y autonomía en Universidades Públicas de América Latina
JOSÉ GREGORIO RODRÍGUEZ
Evaluation and Autonomy in Public Universities in Latin America
-
- 77 Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad
CARLOS MIÑANA BLASCO
Academic freedom, collegiality, autonomy and legitimacy: Changes in four Latin American universities
-
- 109 Trayectos y trayectorias de la extensión universitaria. Aproximación a una tipología de cinco universidades públicas latinoamericanas
LUZ TERESA GÓMEZ DE MANTILLA
SANDRA P. FIGUEROA CHAVES
Paths and Trajectories of University Extension. An Approach to a Typology of Five Latin American Public Universities
-
- 147 La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y la Autonomía Universitaria
GALO BURBANO LÓPEZ
The Latin American Universities and the Caribbean Union (UDUAL) and the University Autonomy

Recensiones

- 170 «Historia, coyuntura y descolonización. Katarismo e zindianismo en el proceso político del MAS en Bolivia»
EDWIN CRUZ RODRÍGUEZ

Presentación

La revista *Ciencia Política* reúne en la parte temática de este número algunos de los artículos resultantes de la investigación comparada, financiada por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia, sobre legitimidad y autonomía en cinco instituciones públicas latinoamericanas: la Universidad de São Paulo, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Chile y la Universidad Nacional de Colombia. Los autores de los textos son miembros del Programa Interdisciplinario en Políticas Educativas de la Universidad Nacional de Colombia (PIPE-UN), en el cual participan grupos de investigación de diferentes facultades pertenecientes a dos sedes, Bogotá y Manizales. El profesor Galo Burbano acompaña el número de la revista con un ensayo que tiene varios ejes transversales con los otros artículos.

La evaluación, la extensión, el gobierno universitario, la libertad de cátedra y la articulación en redes conforman el núcleo de los temas tratados dentro de dos ejes analíticos. El primero caracterizado por la tensión entre procesos de producción de sentido sociales y societales, y procesos de formación de la fuerza de trabajo y de producción de mercancías cognitivas. El segundo, por la tensión entre la adaptación e innovación funcionales al entorno de las instituciones de educación superior, y la transformación e innovación críticas con respecto al mismo. Los discursos, las prácticas sociales y las configuraciones institucionales constituyen los elementos centrales de los análisis comparados.

Desde la especificidad de la autonomía universitaria en América Latina y de su relación con el gobierno de las instituciones, Leopoldo Múnica Ruiz estructura el artículo que lleva como título: “La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina (Análisis comparado de cinco universidades)”. La revisión histórica de los procesos de recepción de la reforma le permite al autor explicar la heterogénea participación de la comunidad universitaria en los órganos de Gobierno y su incidencia en la autonomía y legitimidad institucional.

Luz Teresa Gómez de Mantilla y Sandra Patricia Figueroa Chávez, en el artículo titulado “Trayectos y trayectorias de la extensión universitaria. Aproximación a una tipología de cinco universidades públicas latinoamericanas”, estudian la evolución histórica de la función de extensión en las instituciones objeto de la investigación, mediante la elaboración de una tipología que facilita la comprensión de las etapas

por las que ha pasado dicha función y la identificación de las tendencias que sigue en la actualidad, como expresión de la interrelación entre la universidad y el conjunto de la sociedad.

En el artículo denominado “Evaluación y autonomía en universidades públicas de América Latina”, José Gregorio Rodríguez analiza las formas que revisten el aseguramiento de la calidad en los cinco países objeto de la comparación y evidencia las características de información y control, o producción de sentido y transformación individual, que adquieren en cada uno de ellos. Finalmente, enfoca su reflexión en las prácticas institucionales de evaluación adelantadas en la Universidad de São Paulo y la Universidad Nacional de Colombia en los últimos veinte años.

Desde una perspectiva diferente, de corte antropológico y etnográfico, Carlos Miñana, bajo el título “Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad. Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas”, indaga sobre el peso de la función de formación en la legitimidad de las universidades, las transformaciones de la relación entre libertad de cátedra y autonomía institucional, y el debilitamiento de la colegialidad en las unidades académicas. La redefinición de la importancia institucional de la docencia, junto a los procesos de individuación en la labor de los profesores, dejan planteados diversos interrogantes sobre el futuro de la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.

5

En un texto transversal a la investigación del PIPE-UN, “La unión de universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y la autonomía universitaria”, Galo Burbano resalta la importancia que ha tenido este proceso de articulación, así como el de la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe, en la defensa de la autonomía universitaria como un valor indispensable para la construcción de la democracia en el subcontinente.

LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

Profesor asociado
Departamento de Ciencia Política

La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina.

Análisis comparado de cinco universidades

LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

Profesor Asociado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional, coordinador de TEOPOCO (Grupo de investigación en Teoría Política Contemporánea) de la misma institución y miembro internacional del CriDis (Centre de Recherches Interdisciplinaires. Développement, Institutions, Subjectivité) de la Universidad Católica de Lovaina.

lemuruiz@gmail.com

Cordoba's Reform and the Latin American public universities Governments. Comparative analysis of five universities

Resumen

Resumen. La Reforma de Córdoba de 1918 le imprime al gobierno universitario en América Latina, especialmente al de las universidades públicas, un carácter específico que gira alrededor de la participación decisoria de la comunidad universitaria en la orientación de las instituciones de educación superior a la que pertenece. En este artículo se analiza la recepción heterogénea de dicha reforma en Argentina, México, Chile, Brasil y Colombia, mediante un estudio histórico comparado sobre sus efectos en la organización del gobierno de las universidades de Buenos Aires, Chile, Nacional Autónoma de México, de São Paulo y Nacional de Colombia. Finalmente, se estudia el resultado actual de dicha recepción en términos de la participación de los profesores, estudiantes, trabajadores administrativos y egresados en los niveles de gobierno relacionados con las facultades y la universidad en su conjunto.

Palabras claves: gobierno universitario, autonomía universitaria, legitimidad universitaria, participación, Reforma de Córdoba y universidad pública.

Abstract

Nineteen Eighteen Cordobas Reform stamped an specific character to university government in Latin America, especially in public universities, in terms of community participation in the making decision process around the orientation of higher education institutions. This paper analyze the diverse reform implementation in Argentina, Mexico, Chile, Brazil, and Colombia, through a historical and comparative analysis on its effects in terms of government structuration in the Universities of Buenos Aires, Chile, National Autonomous of Mexico, São Paulo University, and National University of Colombia. The paper finally analyzes the Reform implementation current state related to professors, students, administrative workers and graduate students participation in Faculties and University governments.

Key words: university government, university autonomy, university legitimacy, participation, Cordoba's Reform, public university.

El presente artículo hace parte de la investigación “Autonomía y legitimidad de las universidades públicas Latinoamericanas”, financiada por Colciencias. Para su elaboración conté con la colaboración de Suang Catherine Moreno Gutiérrez y de German Paul Cáceres, y con el apoyo permanente de Elizabeth Bernal Gamboa y de todo el equipo del proyecto de investigación.

LMR

La Reforma de Córdoba, un referente común de la universidad latinoamericana

La relación entre el gobierno universitario, la autonomía y la legitimidad académicas en América Latina ha estado mediada por el significado histórico que adquirió la Reforma de Córdoba de 1918 y por la recepción de la misma en los diferentes países de la región. En particular, si hacemos referencia a los “niveles de autoridad” que Burton Clark (1991:161-182)¹, desde un análisis organizacional, consideró como intermedios: los de la facultad, la universidad y la federación de instituciones y que en el presente artículo son entendidos como niveles de gobierno. Cinco universidades públicas representativas de sus respectivos sistemas educativos nacionales serán tomadas como referencia: la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Chile, la Universidad de São Paulo y la Universidad Nacional de Colombia. El elemento central de comparación será el de la participación de los representantes de la comunidad universitaria en el gobierno de las instituciones, como un referente mínimo de autonomía; es decir, de la autodeterminación de las universidades dentro de los límites impuestos por los sistemas políticos y de poder en los que funcionan.

A pesar de las diferencias entre un país y otro, en el siglo pasado, el gobierno universitario y la autonomía y legitimidad del mismo giraron alrededor del Estado-nacional y del sentido explícito de la universidad dentro de los diferentes proyectos de nación que animaron la vida política de los cinco países latinoamericanos estudiados. En este escenario, la Reforma de Córdoba de 1918 y su documento más representativo, el Manifiesto Liminar, redactado por Deodoro Roca y publicado el 21 de

1. Los otros niveles serían: el departamental (académico), en la base, y los estatales y nacionales (político-administrativos), en la cima de la pirámide organizativa.

junio del mismo año², se convirtió en el referente común, por afirmación o negación, de las cinco instituciones latinoamericanas y en general de los discursos sobre el gobierno universitario en la región. De los cuatro objetivos principales de la reforma –democratización en el ingreso a la universidad y apertura de la misma hacia todos los sectores sociales; instauración de la cátedra y la asistencia libres, y selección y evaluación de los docentes de acuerdo con reglas públicas predefinidas; democratización del gobierno universitario y participación decisiva en él de los estudiantes y los graduados; y vinculación de la universidad con el pueblo y la vida de la nación³–, el tercero estaba directamente relacionado con el Gobierno y la autonomía universitarios y el cuarto con los referentes de legitimación dentro de la sociedad latinoamericana.

Como lo resaltaría Gabriel del Mazo (1950) a mediados del siglo XX, la proclamación de la independencia de la universidad con respecto a los centros de poder político, económico o social, y la idea del autogobierno por parte de la comunidad universitaria, en la cual, además de los profesores, eran incluidos los estudiantes y los diplomados, constituirían el fundamento para la reivindicación del cogobierno y de una amplia autonomía universitaria: académica, administrativa, financiera e incluso patrimonial⁴. Los universitarios cordobeses exigieron el reconocimiento

2. El significado de la Reforma de Córdoba para el gobierno de las universidades latinoamericanas es resaltado en dos publicaciones conmemorativas: Sader, Aboites y Gentili (2008) y Tünnermann (2008).

3. Estos son los cuatro objetivos principales de la reforma de acuerdo con Augusto Salazar Bondy (1968:41), que coinciden con los elementos centrales del Proyecto de Ley Universitaria y de las Bases Estatutarias, aprobados por el Primer Congreso Nacional de Estudiantes realizado también en Córdoba el 30 y 31 de julio de 1918 (Portantiero, 1978:152 y ss). Tünnermann (2008:84) desglosa estos objetivos en los diez postulados que fueron desarrollados por los reformistas a partir del Manifiesto Liminar:

“1° Autonomía universitaria –en sus aspectos político, docente, administrativo y económico– y autarquía financiera. 2° Elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por la propia comunidad universitaria y participación de sus elementos constitutivos, profesores, estudiantes y graduados, en la composición de sus organismos de gobierno. 3° Concursos de oposición para la selección del profesorado y periodicidad de las cátedras. 4° Docencia libre. 5° Asistencia libre. 6° Gratuidad de la enseñanza. 7° Reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza. Docencia activa y mejoramiento de la formación cultural de los profesionales. 8° Asistencia social a los estudiantes y democratización del ingreso a la universidad. 9° Vinculación con el sistema educativo nacional. 10° Extensión universitaria. Fortalecimiento de la función social de la universidad. Proyección al pueblo de la cultura universitaria y preocupación por los problemas nacionales. 11° Unidad latinoamericana, lucha contra las dictaduras y el imperialismo”.

4. “El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista era muy

de su derecho como sujetos autónomos en la definición del sentido de la nación en América Latina. No obstante, dentro de las fronteras regionales, el eco de la Reforma de Córdoba sería muy heterogéneo y dependería de los sistemas políticos y sociales en los que resonó.

Argentina: el cogobierno universitario, un principio democrático

En Argentina, los postulados reformistas con respecto al gobierno y la autonomía universitarios dejaron su huella a partir de 1918, pues la amplitud de la Ley Avellaneda (1597 de 1885) permitía que el cogobierno y la autonomía ejercida directamente por la comunidad universitaria fueran incorporados con facilidad en los estatutos de las universidades⁵. Sin embargo, entre 1947 y 1955, durante los dos primeros gobiernos peronistas, estos postulados fueron limitados o eliminados de la legislación argentina. Incluso en 1953, la elección del rector de las universidades públicas quedó en cabeza solo de los decanos, quienes a su vez eran designados por el poder ejecutivo.

Los principios reformistas volvieron a ser adoptados en 1955, mediante

amplio: implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; la libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad; la dirección y el gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; la elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etc. Incluso se llegó a recomendar la búsqueda de un mecanismo que permitiera a la universidad su autofinanciamiento (autarquía patrimonial), a fin de evitar las presiones económicas por parte del Estado o de las otras fuentes de ingresos, que en determinado momento podían hacer irrisoria la autonomía formal. Más tarde, y ante las constantes amenazas de parte de las fuerzas públicas, se incluyó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Con esto, el concepto de autonomía adquirió características que no se dan en otras partes del mundo” (Tünnermann, 2008:87-88).

5. “El gobierno tripartito fue fácilmente incorporado a la legislación vigente sin necesidad de modificaciones. La normatividad propuesta por Nicolás Avellaneda, y plasmada en la Ley 1595 [sic] de 1885, era tan amplia que no requirió cambios para incorporar a los estudiantes a los cuerpos colegiados de la universidad. Dicha ley dice en su artículo 3: ‘El Consejo Superior se compone del Rector, de los decanos de las Facultades y de dos delegados que estas nombren’. Con lo cual deja librado a la universidad la posibilidad de nombrar estudiantes. Asimismo, para el caso de los consejos directivos, dice la ley en su artículo 5: ‘En la composición de las Facultades entrará a lo menos una tercera parte de los profesores que dirigen sus aulas correspondiendo a la facultad respectiva el nombramiento de todos los miembros titulares. Todas las Facultades tendrán un número igual de miembros que no podrá exceder de quince’. Esto significa que la ley reserva a los profesores un tercio de participación en el Consejo Directivo, y el resto será completado a criterio de la facultad. Esta misma normativa permite una interpretación que luego fue empleada por los gobierno de facto, y es que *como mínimo* habrá un tercio de profesores, pudiendo ser todos ellos de ese estamento” (Kandel, 2005:266).

el Decreto Ley 477 que resucitó la Ley Avellaneda, pero nuevamente fueron suprimidos entre 1968 y 1974, durante la dictadura conocida como la Revolución Argentina (1966-1973). Luego fueron parcialmente restablecidos en 1974, bajo el tercer gobierno peronista; no obstante, la participación estudiantil quedó reducida a la mitad de la profesoral (30% y 60%, respectivamente), y por primera vez, los trabajadores no docentes fueron incluidos en el cogobierno con un 10% de la representación. A partir de 1976 y hasta 1983, durante otro período de dictadura militar, el cogobierno y la autonomía fueron suprimidos, al tiempo que se realizó una persecución sistemática en contra de los miembros de la comunidad universitaria, considerados como opositores reales, supuestos o potenciales al régimen político-militar imperante. Con el regreso a la democracia en 1983 se restablecen ambos postulados reformistas con algunas variaciones, pues a partir de la Ley de Educación Superior (LES n° 24.251 de 1995), la representación de los docentes no puede ser inferior al 50% del total de los miembros de los cuerpos colegiados (Kandel, 2005:265-272). En conclusión, en Argentina, los principios de la reforma han estado estrechamente ligados a los períodos de vigencia de la democracia política y han constituido una parte consustancial de la misma y, en general, de las reivindicaciones democráticas y republicanas que son su fuente de legitimidad y sentido.

México: el cogobierno universitario enajenado

En México, la creación de la Universidad Nacional en 1910 definió un escenario muy diferente al argentino en lo relacionado con el gobierno y la autonomía. A pesar de que se pretendía que la universidad fuera una “corporación independiente” (Ordorika, 2006a:62), la ley que le dio vida designó al ministro de Educación y Bellas Artes como su “jefe”, consagrando así una clara relación tutelar y de dependencia con respecto al poder ejecutivo; empero, a renglón seguido complementó el gobierno de la institución con el rector, nombrado directamente por el presidente de la República, y el Consejo Universitario. Este quedó constituido, además del rector y los miembros designados por el poder ejecutivo, por profesores elegidos por sus pares mediante votación secreta y por estudiantes nombrados por las escuelas, no necesariamente como representantes estamentales. De esta manera, la Universidad Nacional de México nació ligada al régimen de Porfirio Díaz y conservó en sus primeros diez años un espíritu conservador que la mantuvo al margen de las reivindicaciones de los líderes de la Revolución Mexicana, frente a cuya intervención, especialmente entre 1914 y 1917, reivindicó la autonomía, entendida como independencia del poder político. La Reforma de Córdoba tuvo primero

repercusiones en otras instituciones mexicanas, como en la Universidad Autónoma del Estado de San Luis Potosí, la cual logró incorporar dentro de sus estatutos los principales postulados reformistas en lo atinente al gobierno y la autonomía⁶.

Sólo en 1929, el movimiento estudiantil, después de un largo conflicto que tuvo entre sus puntos centrales la participación de los estudiantes en el gobierno universitario y en el nombramiento de los miembros del cuerpo directivo, consiguió que los poderes ejecutivo y legislativo le reconocieran a la Universidad Nacional de México una “autonomía institucional limitada” (ídem, 65). En efecto, la competencia jurídica para el nombramiento del rector pasó del poder Ejecutivo al Consejo Universitario, el cual debía escogerlo de una terna propuesta por el presidente de la República, al tiempo que la composición de ese órgano colegiado se amplió, dándole más cabida a los representantes estudiantiles, en un proporción igual a la mitad de los profesoriales, a la organización gremial encarnada en la Federación Estudiantil, que quedó facultada para elegir un estudiante y una estudiante, y a las asociaciones de los egresados. La participación del Gobierno se redujo a un delegado de la Secretaría de Educación Pública y, desde luego, al rector. Los estudiantes también comenzaron a intervenir indirectamente en la selección de los directores de las facultades y las escuelas universitarias, mediante el papel activo que les fue atribuido en la conformación de la terna que debía ser enviada al Consejo Universitario para el nombramiento de estas autoridades académicas.

A pesar de estos logros del movimiento estudiantil con respecto a sus reivindicaciones, el presidente y el ministro de Educación conservaron funciones tutelares y de veto en relación con el presupuesto y con todas las decisiones adoptadas por los órganos colegiados. La Universidad Nacional de México, ahora también autónoma, solo le haría honor a su nuevo apellido y a los reformistas de Córdoba cuatro años después, pero, dentro de un contexto político desfavorable para su funcionamiento, que

6. “En México como en otros países de América Latina el movimiento de los estudiantes de Córdoba de 1918 tuvo una repercusión casi inmediata. La idea de una universidad pública, abierta, independiente y democrática, al servicio de los estudiantes y de la sociedad, fue vista como indispensable, sobre todo frente a un gobierno autoritario y frente a una etapa completamente nueva para el país. Así, en 1923, apenas unos años después de concluido el movimiento social y armado de la Revolución Mexicana (1910-1917) y apenas cinco años después de Córdoba, en México aparecía la Universidad Autónoma del Estado de San Luis Potosí dotada de ‘plena autonomía en su organización científica, técnica y docente’, y con la capacidad de administrar sus recursos, nombrar libremente a su rector y gobernarse a través de una Asamblea General y un Consejo Universitario paritario” (Aboites, 2008:80).

rápida­mente la llevaría a una crisis presupuestal y a recurrir de nuevo al Estado, sacrificando su independencia. El reconocimiento de su autonomía se dio como resultado del desinterés absoluto de la presidencia de la República en relación con su futuro y su funcionamiento, al considerarla como opuesta al proyecto “revolucionario” gubernamental, después de que sus defensores dentro de la universidad, entre ellos el rector, Roberto Medellín Ostos, y uno de los docentes más reconocidos en el ámbito académico y político, Lombardo Toledano⁷, fracasaran en su intento por imponer en el Primer Congreso de los Universitarios Mexicanos, la propuesta del Partido Nacional Revolucionario, consistente en “adoptar el materialismo dialéctico como filosofía rectora de la educación superior mexicana” (ídem, 68).

El 13 de octubre de 1933, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, mediante la cual le otorgó la autonomía plena, pero la privó “del calificativo de ‘Nacional’, puesto que esta no estaba comprometida con los proyectos de educación popular que defendía el Estado” (ídem, 69). Para contrarrestar la separación entre el Gobierno y la principal universidad del país, el presidente Lázaro Cárdenas promovería en 1936 un proyecto universitario alterno, por medio del Instituto Politécnico Nacional y la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, destinados “expresamente a educar a los hijos de obreros y campesinos” (Aboites, 2008:81).

La ley orgánica de 1933 le otorgó a la que otrora había sido la Universidad Nacional de México, considerada por la opinión pública como antirrevolucionaria, una autonomía que parecía inspirada en la Reforma de Córdoba, a pesar de que no había pasado por el filtro de la comunidad académica. No obstante, en forma simultánea, la ley castigó a la universidad retirándole la financiación del Estado, sin asegurarle un patrimonio y un manejo financiero autárquico que le pudiera garantizar su subsistencia⁸. En uso de la autonomía, el Consejo Universitario estableció

7. Vicente Lombardo Toledano fue uno de los líderes académicos más representativos de la Universidad Nacional de México, abogado, filósofo, político (fundador del Partido Popular en 1948, por el que fue candidato a la presidencia de la República en 1952) y líder sindical socialista (fue secretario general de la Confederación de Trabajadores de México y de la Confederación de Trabajadores de América Latina, y vicepresidente de la Federación Sindical Mundial). Hizo parte del grupo denominado los Siete Sabios de México. Tres años después del Congreso fundó la Universidad Obrera de México, inspirada en las orientaciones que no tuvieron acogida en la Universidad Nacional, a las que se opusieron radicalmente otros miembros de los Siete Sabios que defendían una Universidad pluralista.

8. En virtud de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, el gobierno se

sin ninguna ambigüedad el cogobierno. Mediante el desarrollo normativo interno, materializado en los tres estatutos de 1934, 1936 y 1938, los líderes académicos y políticos que orientaban la universidad hicieron gala del “conservadurismo liberal” que los caracterizaba, poniendo en evidencia su apertura hacia la democracia política, pero su resistencia hacia el cambio social, y su distancia de los referentes políticos de legitimidad que definieron los reformadores cordobeses. Como lo demostrarían en 1945, la autonomía y el cogobierno solo fueron un escudo frente a un gobierno y una ideología a los que se oponían, pero no un principio o un postulado que estuvieran dispuestos a defender en cualquier circunstancia frente a la intervención de los poderes políticos, económicos o sociales externos. La Universidad Autónoma de México terminaría definiendo su sentido alrededor de un proyecto de educación superior y de nación opuesto al del partido de gobierno.

El cogobierno y la autonomía, que durarían doce años, se fundamentaron en la organización de la universidad alrededor y en función de la comunidad académica: el Consejo Universitario fue conformado de acuerdo con un criterio paritario entre los profesores y los estudiantes, que incluía los cargos directivos, de tal manera que por cada director de escuela participaba un presidente de la asociación de estudiantes en la respectiva unidad académica y por cada representante profesoral, uno estudiantil. Además se conservó la participación de un delegado de la organización gremial de los estudiantes. El rector, “jefe nato de la

descargó de la responsabilidad de su financiación al establecer que su aporte se reduciría a una única donación. El artículo 9° de la ley estableció:

“El fondo universitario se compondrá:

”a) De las cantidades que el gobierno federal entregará en el resto del año de 1933, hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de egresos vigente, y

”b) De la suma de diez millones de pesos que el propio gobierno federal entregará a la Universidad en los términos siguientes:

”I. Si la Universidad organiza su hacienda propia sobre la base de imponer su capital a fin de gastar solamente los réditos que produzca, el gobierno aportará con ese fin hasta los diez millones de pesos o la parte de ellos que se imponga en cada caso. Si al hacerse una imposición de capital por todo o parte de dicha suma, el gobierno no estuviere en condiciones de entregarla en efectivo, podrá entregar obligaciones especiales pagaderas en un plazo no mayor de cuatro años, y

”II. Durante los meses del año de 1934 que transcurran antes de que esté realizada la imposición anterior, el gobierno entregará mensualmente la suma proporcional que corresponda al pago de los diez millones de pesos en cuatro años. Si durante el mismo año hubiere imposiciones parciales, se descontará su monto, a prorrata de cada exhibición mensual. Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal”. Estos recursos eran totalmente insuficientes para el funcionamiento futuro de la universidad.

Universidad”, era nombrado por el Consejo Universitario en virtud de una mayoría absoluta de votos en escrutinio secreto y su designación podía ser revocada por solicitud de un número determinado de consejeros, que varió de 1934 a 1938⁹; incluso, en el Estatuto de 1934, los dos tercios de la Junta de Profesores Jefes de Grupo podían solicitar la revocatoria, siempre y cuando fuera aprobada al menos por los dos tercios de los votos computables.

En el caso de los directores de las facultades o escuelas, el Estatuto de 1934 establecía un mecanismo propio de la organización tradicional, en función del cual el Consejo Universitario tenía la facultad de designarlos de acuerdo con la propuesta del rector, quien solo podía escoger los candidatos entre los seis profesores más antiguos, menores de 65 años. Ante la presión de la comunidad académica esta disposición fue cambiada en 1936, para otorgarle a las academias de cada facultad o escuela la potestad de proponerle una terna al Consejo Universitario. Estas academias estaban conformadas por un número igual de profesores y alumnos que debía representar al menos la mitad más uno de los miembros de la respectiva facultad o escuela. Tales cuerpos democráticos y colegiados tenían funciones tan importantes para la vida universitaria como las de aprobar los planes de estudio, antes de que el rector los sometiera a la consideración del Consejo Universitario; formular los reglamentos específicos de cada facultad o escuela; aplicar las medidas disciplinarias a los profesores y los alumnos; o conceptuar sobre las decisiones del rector y del Consejo que pudiera afectar sus unidades académicas.

Dentro de las grandes universidades latinoamericanas, estos estatutos fueron los que materializaron con más precisión los postulados de la Reforma de Córdoba en lo relacionado con la organización del gobierno universitario; sin embargo, no sucedió lo mismo con el sentido que se le debía dar a la universidad. En la década de los años treinta, la Universidad Autónoma de México estaba orientada por una concepción de la institución como productora y transmisora de un conocimiento que se suponía social y políticamente neutro, y como reproductora de una cultura que se consideraba como universal, sin otro compromiso con la sociedad o con el país que el de “extender los beneficios de la cultura” o el de “poner la cultura al servicio de la colectividad”¹⁰. Lo más lejos que se llegó, ante la

9. En 1934 se exigía que la revocación fuera solicitada al menos por quince consejeros y en 1936 y 1938 por un tercio de los votos computables.

10. Este tipo de referencias solo fueron incluidas en el último estatuto. Los de 1934 y 1936 decían en su orden:

“Artículo 1º. La Universidad Nacional de México es una Institución que tiene como misión exclusiva la de impartir educación superior y organizar investigación científicas,

acusación insistente de estar de espaldas a las necesidades de la mayoría de la población mexicana, fue a incluir en el Estatuto de 1938, dentro de la caracterización de la personalidad y los fines de la Universidad, una autodefinición como “comunidad de cultura al servicio de la sociedad”.

La autonomía y el cogobierno terminarían en 1945, como consecuencia de la división de la comunidad universitaria después de la elección, en 1942, de Rodolfo Brito Foucher como rector de la Universidad Autónoma de México¹¹. Brito Foucher era un líder académico conservador, antiguo presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios, conocido por haber sido promotor de grupos armados de derecha en la década anterior. En la rectoría utilizó los medios institucionales y no institucionales a su alcance, desde la organización de pandillas armadas para atemorizar a sus opositores hasta el cambio de los procedimientos para elegir a los representantes estudiantiles y profesoraes, con el propósito de imponer sus orientaciones autoritarias sobre la universidad y de nombrar como directores de las facultades y escuelas a académicos que le fueran afines políticamente.

En contra de tales medidas reaccionó en primer lugar la Escuela Nacional Preparatoria, mediante la declaratoria de una huelga que fue seguida por las Escuelas de Derecho y Veterinaria, y que en poco tiempo se extendió a toda la universidad. Los enfrentamientos entre los partidarios y los opositores del rector no solo ocasionaron heridos y un muerto, sino la renuncia, como manifestación de protesta contra la dirección de la universidad, de profesores muy representativos de las escuelas de Derecho y Medicina. En 1944, Brito Foucher se retiró de la rectoría, presionado por el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, pero dejó a la universidad políticamente fragmentada. La división llegó hasta tal punto que los opositores crearon el Directorio Universitario, un cuerpo colegiado paralelo al Consejo Universitario. Ambos eligieron rector, el primero

principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud los beneficios de la cultura”.

“Artículo 1°. Es misión fundamental de la Universidad Nacional Autónoma de México:

- ”1. Contribuir al enriquecimiento de la cultura;
- ”2. Transmitir el saber, y
- ”3. Poner la cultura al servicio de la colectividad”.

Como puede observarse, la universidad era netamente autorreferencial y su aporte a la sociedad solo obedecía a la producción y transformación de un conocimiento que era considerado como neutro y universal, y en tal medida aplicable a la realidad nacional.

11. Ordorika (2006a: 80 y ss) realiza un síntesis analítica ilustrativa del conflicto generado por la elección de Brito Foucher a la rectoría de la Universidad Autónoma de México y de sus secuelas sobre el gobierno de la institución, las cuales se extienden hasta la actualidad.

a Manuel Gual Vidal y el segundo a José Aguilar Álvarez. Para solucionar el conflicto entre las dos facciones, sin tener en cuenta de la autonomía reconocida desde 1933, los dos grupos le solicitaron el reconocimiento institucional al presidente de la República, quien decidió formar una Junta de Exrectores, desde luego, sin la presencia de Brito Foucher, o Junta de Avenimiento, la cual reorganizó la universidad, nombró a Alfonso Caso como rector y creó las condiciones para la expedición de una nueva ley orgánica.

Las bases aprobadas por la Junta de Exrectores para el gobierno provisional de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde lo nacional volvió a primer plano, comprendieron el diseño de una estructura institucional que acercaba a la institución nuevamente al Gobierno y en general al Estado, pero al costo de enajenar definitivamente el cogobierno por parte de la comunidad universitaria y de “domesticar” la autonomía (Aboites, 2008:82). Al rector se le otorgó la potestad de nombrar discrecionalmente a los directores de las facultades y escuelas que cumplieran con unos requisitos mínimos establecidos por la Junta, mientras la elección de los representantes profesoraes se volvió indirecta y la de los estudiantiles quedó restringida a los alumnos de penúltimo año de las carreras o de último año en la escuelas Preparatoria y de Iniciación Universitaria. El rector, los directores, un representante estudiantil y otro profesoral de cada facultad, más uno de los trabajadores conformaron el consejo constituyente encargado de expedir el estatuto de la Universidad.

Previamente, la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, expedida en 1945, colocó una Junta de Gobierno por encima del Consejo Universitario, compuesta por quince miembros elegidos por este, mediante un sistema complejo que además permitió reemplazar anualmente un miembro, después de los primeros cinco años de funcionamiento de la Junta. Asimismo, concentró en este organismo colegiado y en el rector las principales funciones académicas y administrativas, y relegó al Consejo Universitario a cumplir tareas técnicas. Verbigracia, la Junta quedó encargada del nombramiento del rector y de los directores de las escuelas y facultades, a partir de una terna propuesta por el primero, sin la participación de la comunidad académica, previo concepto de los denominados Consejos Técnicos. Como afirma Ordorika (2006a:85 y ss), la solución encontrada para superar la crisis despolitizó a la universidad en las bases de las facultades y las escuelas, para politizarla en las élites académicas que la gobernaron en una evidente simbiosis política con el PRI o con el partido de gobierno, la cual solo vino a resquebrajarse con las movilizaciones estudiantiles de 1968 y con la masacre de Tlatelolco. En México, a diferencia de Argentina, el

cogobierno y la autonomía connaturales a la Reforma de Córdoba tuvieron para las élites académicas un carácter instrumental y, por consiguiente, fueron negociables con el poder político, a pesar de que el movimiento estudiantil y un sector minoritario del profesorado en ningún momento dejaron de reivindicarlos como principios básicos para la existencia de la universidad pública. El sentido de la universidad fue definido dentro de un juego complejo de afinidad y oposición con el Gobierno nacional.

Chile: la vida efímera del cogobierno universitario

En Chile, a partir de los años veinte, los postulados de la Reforma de Córdoba fueron incorporados específicamente en las reivindicaciones de la FECH (Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile), pero no tuvieron mayor acogida dentro del profesorado¹². Desde 1931 hasta los años de la reforma universitaria chilena, comprendidos entre 1967 y 1970, la participación de los estudiantes en el gobierno de la Universidad de Chile fue muy limitada. La máxima representación que llegaron a tener en el Consejo Universitario fue la de tres estudiantes invitados con voz, pero sin voto. No obstante, en 1931 fueron llamados temporalmente a elegir decanos, con ocasión del derrocamiento del dictador Carlos Ibáñez Campo (1927-1931), y en 1932 grupos estudiantiles, tanto de izquierda como de la democracia cristiana, intentaron impulsar una reforma que incluía el cogobierno, en la cual los egresados tenían una representación equivalente a la mitad de la estudiantil y a la cuarta parte de la profesoral. Además,

12. “También en Chile los sismógrafos juveniles registran los acontecimientos que conmueven al mundo en esa hora, por añadidura, la Reforma de Córdoba envía sus destellos y la atención de los estudiantes chilenos se posa brevemente sobre aspectos académicos. En 1920, al convocar la FECH a sentar las bases de una organización de todo el estudiantado del país, sigue siendo la ‘cuestión social’ la preocupación básica de los jóvenes. Con todo, surge un voto explicando que la nueva organización ‘luchará por obtener la representación de los estudiantes en los organismos directivos de enseñanza’. Sin embargo, el anhelo reformista no choca como en Córdoba y Lima, contra una universidad clerical, sino contra una plenamente liberal y laica. De allí tal vez que el interés reformista se enfríe y se convierta luego en acción política intensa, al extremo de formar en 1921 el Soviet de los Estudiantes, entrando en pugna con el presidente Alessandri, quien trata de dividirlos” (Scherz, 1990:205-206).

El 20 de junio de 1922, la FECH incluye como primer punto de la resolución tomada por su Asamblea General el siguiente: “1° Autonomía de la universidad. La organización de la universidad debe generarse en los que actualmente la constituyen, alumnos y profesores, y de aquellos que habiendo pasado por sus aulas mantienen con ella vínculos constantemente renovados. En consecuencia, la asamblea declara que los consejos directivos deben ser la expresión de la voluntad libre de todos los universitarios: alumnos, profesores y diplomados. Cada una de estas entidades debe tener en dichos consejos una representación proporcional”. (FECH, 2008: 202)

como afirmación integral de la autonomía, frente a las intervenciones de las Fuerzas Armadas, declararon los recintos universitarios como inviolables. Las pretensiones de los estudiantes fueron rechazadas por la mayoría de los docentes y por un diario como *El Mercurio*; los primeros las consideraron como ilusorias y contrarias a la meritocracia que en teoría debía prevalecer en la academia, y el segundo estimó que las propuestas atentaban contra “la autoridad y disciplina y que la inviolabilidad de los recintos académicos convertiría a la Universidad en un centro revolucionario al margen de la ley” (Scherz, 1990:206)¹³.

Como afirma Cox (1990:72), antes de 1967, los únicos que participaban en las consultas para el nombramiento de los decanos y el rector de la Universidad de Chile por parte del presidente de la República¹⁴ eran los profesores ordinarios, extraordinarios y contratados. El Consejo Universitario estaba compuesto exclusivamente “por el rector, los decanos de las Facultades, el secretario general, los directores generales de Educación Secundaria y Primaria y los consejeros designados por el presidente de la República” (ídem). En consecuencia, aunque la Reforma de Córdoba había tenido efectos sobre las reivindicaciones estudiantiles, no había sucedido lo mismo con la organización institucional de la principal universidad de Chile.

Los cambios comienzan a darse con el ascenso político de los movimientos que confluían en la Unidad Popular a finales de los años sesenta. Las protestas para solicitar una reestructuración a fondo de las universidades chilenas empiezan en 1966 en la Universidad Católica de Valparaíso; sin embargo, en ese mismo año la Convención de la FECH, dominada por la Democracia Cristiana, rechazó la idea del cogobierno (Garretón y Martínez, 1985:17 y ss), la cual, además, fue derrotada en el plebiscito hecho por la misma organización estudiantil el año siguiente. No obstante, en la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile se gestó de hecho una reforma radical de las formas de gobierno que terminó movilizándolo a toda la comunidad académica de dicha institución. El 12 de junio de 1968 los estudiantes firmaron un acta de acuerdo con el rector para realizar la reforma universitaria y el mismo año se hizo un referendo sobre la misma en el que participaron estudiantes y profesores. Se inició así un largo proceso que terminaría con la aprobación de un

13. A partir de la p. 202 de este artículo, Scherz realiza una síntesis del cogobierno en Chile que sirve como referencia para esta parte del texto.

14. El presidente era el patrono estatutario de la universidad y el ministro de Educación lo secundaba como vicepatrono. Uno de los dos aprobaba las decisiones más importantes del Consejo Universitario.

nuevo estatuto dos años después. Con anterioridad, el poder Legislativo le había otorgado un piso legal a las transformaciones en curso, mediante la expedición de la Ley 17.200 de 1969, que creó un Consejo Superior Provisional con amplia participación profesoral y estudiantil, y le otorgó la función de elaborar el nuevo estatuto.

La reforma incluyó importantes puntos académicos como el de la creación de departamentos que reemplazaban la tradicional figura de los catedráticos, la institucionalización de la carrera docente o la separación de las funciones administrativas y académicas, concentradas hasta ese momento en los catedráticos (Jadresic, 2002:62-63); sin embargo, su aspecto central fue el del cogobierno, como parte esencial de la autonomía universitaria. Tradicionalmente los estatutos de la Universidad de Chile habían prohibido la participación de los estudiantes en el nombramiento de los directivos y, como vimos, habían limitado la de los profesores; el estatuto del 70, por el contrario, estableció que los profesores tuvieran una representación en el principal órgano legislativo del 65%, los estudiantes del 25% y los empleados no docentes del 10%, y que la misma ponderación rigiera para la elección de las autoridades universitarias. En consonancia, definió una estructura gubernamental compuesta por los claustros como poder electoral (aunque la designación del rector electo siguió en cabeza del presidente de la República), el Consejo Normativo Superior, como poder legislativo, y el rector como cabeza del poder ejecutivo.

La vida del cogobierno y de la autonomía universitaria derivada de él fue efímera. El Decreto Ley n° 50 de 1973 expedido bajo la dictadura de Pinochet estableció una intervención directa y abierta del poder ejecutivo en el nombramiento de las autoridades universitarias y en el gobierno de las mismas. Además, el régimen militar inició una persecución sistemática contra los miembros de la comunidad universitaria favorables a la Unidad Popular y al gobierno de Allende, que trajo como consecuencia centenares de asesinatos, desapariciones y exilios, y la imposición de una cultura de conformismo y adaptación política a la dictadura dentro del profesorado¹⁵, el cual, sin embargo, en la última etapa del gobierno militar y en la transición hacia la democracia política logró hacer una resistencia silenciosa que permitió recobrar elementos de cogobierno

15. "El contexto político en que se suceden los hechos, sin embargo, impide en este período a los académicos ejercer la presión necesaria para una modificación de la situación, reaccionando en cambio con retraimiento, conformismo y anomia ante las condiciones existentes. Brunner ha caracterizado este conformismo adaptativo de los académicos como, 'Un tipo de adaptación que combina un bajo nivel de identificación con las metas culturales y una alto grado de conformidad con los medios institucionales'" (Cox y Courard, 1990:83)

dentro de las universidades. En 1981, la organización autoritaria empezó a ser matizada con una serie de normas que buscaron darle una mayor institucionalidad al gobierno universitario. No obstante, algunos principios que se establecieron tenían una orientación claramente autoritaria: la prohibición tajante de la participación de los estudiantes en la elección de los directivos, la imposición de juntas directivas que le otorgaban la dirección de la universidad a personas extrañas a la comunidad académica y la existencia de una normatividad transitoria que le permitía a Pinochet seguir nombrando al rector. Al contrario de lo sucedido en Argentina, el retorno a la democracia política no marcó el regreso de los postulados de Córdoba, sino la adecuación de las normas al nuevo contexto político. En Chile, el cogobierno y la autonomía quedaron indeleblemente vinculados a un imaginario que los relegaba a un pasado de izquierda irrepetible y al sentido que le había querido imprimir el gobierno de la Unidad Popular al rumbo de la nación.

Colombia y Brasil: la heteronomía y el cogobierno frustrado

En Colombia y en Brasil, la cultura política impidió que los postulados de Córdoba fueran institucionalizados y que moldearan las formas de gobierno universitario. No obstante, en ambos casos, el movimiento estudiantil y profesoral logró consagrarlos parcialmente como fundamentos de una autonomía restringida y como referentes de una legitimidad siempre contestada por los partidos políticos o la burocracia estatal. A finales del siglo XIX, la Universidad Nacional de Colombia terminó involucrada en el conflicto bélico y político entre los radicales y los regeneradores, como parte del proyecto de Estado y de nación de aquellos. El triunfo político de La Regeneración y la derrota militar de los liberales en la guerra de los Mil Días (1899-1902) supeditaron académicamente a la Universidad a la doctrina católica, la fragmentaron y la convirtieron en un apéndice del poder ejecutivo durante la hegemonía conservadora. A pesar de ello y en oposición al carácter confesional y heterónimo que adquirió toda la educación superior pública, el Congreso de Estudiantes realizado en Ibagué en 1928 y liderado por liberales y socialista, adoptó los postulados de Córdoba como núcleo de sus reivindicaciones¹⁶. Solo el retorno de los

16. "Al terminar el Congreso Estudiantil de Ibagué en 1928, el comité ejecutivo de la Federación de Estudiantes, compuesto por Carlos Lleras Restrepo, Diego Luis Córdoba y José Francisco Socarrás resumía en los siguientes puntos las aspiraciones del movimiento estudiantil: 1) libertad de cátedra; 2) libertad de asistencia de los alumnos a los cursos; 3) elaboración de programas anuales y actualización periódica de ellos; 4) exámenes orales y escritos ajustados a los programas; 5) si la tercera parte de los alumnos de un curso invita a una persona a dictar conferencias sobre determinada materia, el curso debía autorizarse;

liberales al control del Estado permitió la reestructuración y unificación de la universidad, específicamente durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938).

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional de Colombia (Ley 68 de 1935) reorganizó y reorientó la vida académica de la institución, dispuso la construcción de la ciudad universitaria y transformó las formas de gobierno que había establecido el decreto 167 de 1881. En virtud de este, el poder ejecutivo nombraba el rector, los principales funcionarios e incluso los profesores, a partir de ternas propuesta por un Consejo Académico de doce miembros, nombrados también por el Gobierno nacional (Jaramillo Uribe, 1994:326). La nueva ley conformó un Consejo Directivo compuesto por nueve miembros, de los cuales dos eran representantes profesoraes, dos representantes estudiantiles, dos representantes del Gobierno nacional, un representante de los decanos, el rector y el ministro de Educación, que lo presidía. El rector, a su vez, era nombrado por el Consejo Directivo de una terna presentada por el presidente de la República, mientras los decanos eran nombrados por el mismo consejo, pero de una terna elaborada por el rector¹⁷. La ley también institucionalizó los Consejos Estudiantiles de las Facultades y la Asamblea de los Consejos, que era la encargada de nombrar los representantes de los estudiantes al Consejo Directivo. De esta manera, la autonomía administrativa y académica era bastante relativa y estaba muy distante de los postulados cordobeses, aunque la intención de los poderes ejecutivo y legislativo de vincular la universidad a la nación era clara.

En 1950, el gobierno conservador de Laureano Gómez vuelve a intervenir a la Universidad Nacional, mediante el uso de las facultades extraordinarias del Estado de sitio. Expide el decreto 3708 de ese año, que cambia la composición del Consejo Directivo al reducir la participación de los profesores y los estudiantes a un representante, eliminando

6) no bastaban las clases ordinarias y las conferencias magistrales. Junto a estas deberían organizarse seminarios de investigación; 7) las cátedras deberían otorgarse por medio de concursos; 8) representación estudiantil en el seno del Consejo Directivo de la Universidad en proporción de una tercera parte y elección directa de estos representantes por los estudiantes; 9) universidad autónoma y elección de sus órganos de gobierno por los componentes de ella. El programa estudiantil incluía también un amplio esquema de reformas sociales: campaña contra el alcoholismo, liberación de la mujer, cursos de educación sexual en los establecimientos educativos y elevación del nivel de vida de las clases trabajadoras” (Jaramillo Uribe, 1994: 330).

17. Los Consejos de las Facultades estaban a su vez compuestos por el decano, dos representantes de los profesores y dos de los estudiantes, pero uno de ellos debía ser un docente.

en el caso de estos últimos la votación indirecta, para reemplazarla por el criterio de escoger al alumno de último año con el mejor promedio de notas¹⁸. Además, suprime los consejos estudiantiles. Los años de heteronomía gubernamental absoluta se extienden con la promulgación del Decreto Legislativo 0136 de 1958, por parte de la Junta Militar. En el artículo 1° se afirma que la universidad es una “entidad autónoma, con personería jurídica, esencialmente apolítica, que tiene por objeto alcanzar los altos fines de la cultura mediante el estímulo y la exaltación de los valores en que se basa la civilización cristiana”, lo cual, de entrada, negaría la autonomía proclamada. Adicionalmente, le agrega nuevos miembros al Consejo Directivo, que denomina Consiliatura: el ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un exrector como delegado del Consejo Superior Permanente de Educación, un delegado de las asociaciones y corporaciones nacionales elegidos por los representantes de las mismas en los dos consejos mencionados con anterioridad, un delegado de la Iglesia elegido por el “ilustrísimo” arzobispo de Bogotá y un delegado de los padres de familia. Aunque vuelve a establecer la elección indirecta para el representante estudiantil y le atribuye una amplia gama de funciones al Consejo Académico, conformado integralmente por miembros de la comunidad universitaria, la Consiliatura monopoliza los nombramientos principales, las decisiones definitivas más relevantes para la universidad y adquiere un nuevo poder de veto sobre las resoluciones adoptadas por cualquier órgano directivo de la universidad. Como afirma Carol Villamil (2001:107- 108): “El Decreto permitía la participación del rector en este órgano [la Consiliatura] con voz pero sin voto. Este hecho, unido a la participación de la Iglesia, a la instauración de una Capellanía y a la disminución de la representación estudiantil y profesoral, despertaron el rechazo de la comunidad universitaria”. La norma elevó al rango de ley orgánica las reformas que habían sido introducidas por el gobierno conservador en 1950 e incluso varios de los miembros del gabinete de

18. “Artículo 1°. El Consejo Directivo de la Universidad Nacional se compondrá de siete miembros, así; el Ministro de Educación, que será su Presidente; el Rector de la Universidad, que será su Vicepresidente, y cinco Vocales elegidos para un período de dos años, así; dos por el Gobierno Nacional, que deberán ser personas que hayan desempeñado el cargo de Ministro o de Rector o Decano o profesor universitario; uno de las mismas calidades, elegido por los Decanos de las Facultades y Escuelas que constituyen la Universidad; un profesor, elegido por los profesores de la Universidad, y un estudiante, cuyo período será sólo de un año. Este puesto lo ocupará el universitario de último año que haya obtenido en su carrera las más altas calificaciones.

”Parágrafo. La representación estudiantil le corresponderá, alternativamente, a cada una de las Facultades de la Universidad, de acuerdo con la antigüedad de las mismas.”

Laureano Gómez participaron en su elaboración. Sin embargo, volvió a institucionalizar la Asamblea y los Consejos Estudiantiles como organismos de representación del alumnado, los cuales se convertirían en los años siguientes en el núcleo del movimiento estudiantil y en los principales voceros de las reivindicaciones contenidas en la Reforma de Córdoba (Ruiz, 2002:91).

Los años sesenta del siglo XX se caracterizaron por el despertar, el fortalecimiento y la politización del movimiento estudiantil alrededor de los consejos estudiantiles y de la FUN (Federación Universitaria Nacional), y por las huelgas y paros que protagonizaron durante los primeros gobiernos del Frente Nacional. La presión estudiantil condujo a una nueva reforma del régimen orgánico de la Universidad Nacional, mediante la Ley 65 de 1963, que amplió la participación estudiantil en los órganos de gobierno y reforzó la autonomía y legitimidad de las universidades públicas¹⁹. Empero, los avances logrados por los estudiantes con respecto a la Reforma de Córdoba fueron bastante limitados. La ley definió la autonomía universitaria, aunque excluyó de ella cualquier alusión al gobierno de la institución o al nombramiento de los directivos²⁰. Asimismo amplió la representación de los estudiantes a dos miembros del Consejo Superior, elegidos en forma indirecta, que además, por primera vez, tendrían voz y voto en el Consejo Académico; creó el Consejo Superior Estudiantil (CSE), que en los años siguientes sería la instancia de articulación del movimiento estudiantil²¹; incluyó en el máximo órgano colegiado de la universidad un representante de los exalumnos y reemplazó el de las asociaciones y corporaciones nacionales por un delegado de las Academias Nacionales. Finalmente, le otorgó al Consejo Superior la facultad de nombrar directamente al rector sin intervención del poder ejecutivo, aparte de la que ya se daba con la

19. "La Ley 65 es tal vez el único caso de una ley concerniente a la educación superior, que se puede considerar como producto de la capacidad de presión y de las propuestas del movimiento estudiantil" (Lucio y Serrano, 1992:59).

20. "Artículo 4°. La autonomía que en esta Ley se consagra, es la capacidad jurídica y económica de la Universidad para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos, docentes y administrativos conforme a los cuales se realicen los fines que le son propios, dentro de la órbita constitucional y legal, y respetando las obligaciones contraídas por el Estado mediante tratados públicos."

21. "Artículo 24. En cada Facultad o escuela existirá el Consejo Estudiantil, que llevará la representación y vocería del respectivo estudiantado. Estará integrado por un representante de cada uno de los cursos mediante elección por mayoría de votos.

"La Asamblea Estudiantil estará constituida por la reunión de los Consejos Estudiantiles de la Universidad.

"El Consejo Superior Estudiantil será el representante permanente de la Asamblea Estudiantil y estará integrado por un representante de cada consejo Estudiantil."

participación de dos ministros entre los miembros del máximo órgano colegiado de la universidad.

La nueva ley orgánica no disminuyó la intensidad de las protestas estudiantiles y de los enfrentamientos con el Gobierno, los cuales, por el contrario, tendieron a agudizarse con el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), quien fue saboteado por los estudiantes dos veces en el campus de la Universidad Nacional de Colombia, una como candidato y otra como presidente de la República (Lucio y Serrano, 1992:71-72). Las posiciones políticas se radicalizaron, tanto por parte del Gobierno como del movimiento estudiantil, en el cual proliferaron organizaciones de izquierda, cerradas sobre sus propias ideologías, que lo condujeron a la fragmentación. Después de la presentación del Informe Atcon sobre las universidades latinoamericanas en 1961, los estudiantes vieron cómo el tema de la educación superior empezaba a romper las fronteras de los Estados-nacionales y a ser definido desde centros de poder político y económico externos o transnacionales. El sabotaje a Lleras Restrepo en su calidad de presidente, como consecuencia de una actitud provocadora del mismo, llevó a la disolución del Consejo Superior Estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia, a la suspensión de la representación estudiantil en el Consejo Superior, a la represión de la FUN y a los cierres temporales, pero frecuentes, de las principales universidades públicas del país (Ruiz, 2002:209-210). El Gobierno nacional aprovechó la reforma constitucional y administrativa de 1968 para convertir las universidades estatales en establecimientos públicos, a sus rectores en sus delegados y para organizar el sector educativo de acuerdo con una lógica totalmente centralizada y dependiente de la Presidencia de la República²².

La persecución a la FUN y la restricción de la autonomía universitaria no desanimó al movimiento estudiantil, que después de la crisis de la segunda mitad de la década del sesenta se reagrupó. Las movilizaciones intensas en todo el país durante el año de 1971 llevaron al cierre casi permanente de la mayor parte de las universidades públicas, entre ellas a la Universidad Nacional de Colombia, y a algunas privadas, pero también a la revitalización del movimiento estudiantil, en medio de sus divisiones ideológicas. Entre el segundo y el tercer Encuentro Nacional

22. “Desde la perspectiva de la reforma administrativa de 1968, sistematización significa reunificación en manos del ejecutivo; todos los institutos son dirigidos por agentes del Gobierno, todos evolucionan con el decreto hacia mecanismos de participación puramente formal, mediante la transformación de sus juntas directivas en organismos meramente consultivos, donde se ha tomado la precaución de que la mayoría de sus miembros sean a su vez agentes directos del Ejecutivo o fácilmente controlables por éste” (Lucio y Serrano, 1992:73).

Universitario, realizados en Bogotá y Palmira en marzo y abril de 1971, respectivamente, fue aprobado el Programa Mínimo del Movimiento Nacional Estudiantil, el cual, por primera vez en Colombia, contemplaba la idea cordobesa del cogobierno como fundamento de la autonomía universitaria. En el primer punto del programa se exigía la abolición de los Consejos Superiores y su sustitución por órganos de gobierno conformados por tres estudiantes, tres profesores, el rector, con voz pero sin voto, y un representante del Ministerio de Educación; además, proponía la conformación de una comisión integrada por tres estudiantes, tres profesores y un representante del Ministerio de Educación para preparar un proyecto de Ley Orgánica de las Universidades²³. El programa y la posición del entonces ministro de Educación, Luis Carlos Galán Sarmiento, de ampliar la autonomía y la participación de la comunidad académica en el gobierno

23. En uno de los pocos análisis realizados sobre el movimiento estudiantil de 1971, Pardo y Urrego (2003) resumen de la manera siguiente los puntos principales del Programa Mínimo: “1. Abolición de los Consejos Superiores Universitarios, en los cuales tenían representación los gremios y el clero, y sustitución por un organismo conformado por tres estudiantes, tres profesores, el rector (sin voto) y un representante del Ministerio de Educación.

”Conformación de una comisión (tres estudiantes, tres profesores y un representante del Ministerio de Educación) para estudiar un proyecto de Ley Orgánica de las Universidades.

”Establecimiento de un sistema democrático para la elección de autoridades universitarias en los establecimientos públicos y privados.

”2. Cumplimiento de la asignación del 15 por ciento como mínimo del presupuesto total de educación para la Universidad Nacional. Además control oficial para las universidades privadas, congelación de matrículas y suspensión de las cláusulas lesivas a la nación colombiana contenidas en los contratos de las universidades con agencias internacionales.

”3. Conformación inmediata de una comisión (tres estudiantes, tres maestros y un representante del Ministerio de Educación) que debía estudiar el carácter rector de la Universidad Nacional en la educación superior, liquidación del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES), financiación estatal y adecuada de la educación superior, investigación científica financiada exclusivamente por la nación y planificada por investigadores nacionales, revisión de todos los contratos celebrados con entidades extranjeras. El informe debería ser aprobado previamente por un Encuentro Nacional Universitario y puesto en marcha por el gobierno.

”4. Retiro definitivo de la Universidad del Valle y ruptura con la Fundación para la Educación Superior (FES).

”5. Legalización del derecho a crear organizaciones gremiales en cualquier tipo de establecimiento educativo.

”6. Reapertura de la Facultad de Sociología de la Universidad Javeriana” (Pardo y Urrego, 2003).

El Programa Mínimo de 1971 también es analizado por Isabel Hernández Arteaga (2007).

universitario, llevó a que en la Universidad Nacional de Colombia y en la de Antioquia se conformaran Consejos Provisionales Universitarios, de acuerdo con la composición acordada entre el Gobierno nacional y el movimiento estudiantil: el ministro de Educación o el rector, cuatro decanos, dos estudiantes, dos profesores y un exalumno. No obstante, el cogobierno solo duró unos pocos meses, pues fue instalado en la Universidad Nacional en noviembre de 1971 y en la Universidad de Antioquia en enero de 1972, e interrumpido a fines de mayo por parte del nuevo ministro de Educación, Juan Jacobo Muñoz, quien lo declaró ilegal, mediante los decretos 856 y 886 de mayo de 1972 (Pardo y Urrego, 2003), y revalidó las normas que habían sido adoptadas durante el Estado de sitio, especialmente el decreto 1259 de 1971, el cual no solo devolvía a las universidades a la heteronomía de los años sesenta, sino que además les otorgaba a los rectores facultades extraordinarias, como si fueran pequeñas réplicas del presidente de la República durante los estados de excepción. El proyecto de ley elaborado por Luis Carlos Galán, que ampliaba la representación profesoral y estudiantil en los cuerpos colegiados de la Universidad sin acoger la idea del cogobierno, no llegó al segundo debate en el Congreso.

Durante toda la década del setenta, la universidad pública colombiana estuvo al vaivén de los conflictos internos y del tratamiento policivo y militar de la protesta estudiantil por parte del Gobierno nacional. A comienzos de la década siguiente, durante la presidencia de Julio César Turbay Ayala, en medio de un mandato caracterizado por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y por la criminalización de la acción colectiva de los movimientos populares, se realizó una nueva reforma de la educación superior, denominada “postsecundaria” en las normas (decretos 80 y 81 de 1980), que reorganizó el conjunto del sistema y estableció un nuevo régimen orgánico para la Universidad Nacional de Colombia (decreto 82 de 1980). En esta legislación desaparecieron los objetivos de corte político destinados a promover los proyectos del Estado-nacional y comenzaron a prevalecer los de orden técnico, inspirados básicamente en preocupaciones financieras y fiscales, relacionadas con el gasto público y con las exigencias de los organismo crediticios transnacionales. La nueva estructura de la educación superior flexibilizó el tránsito de los estudiantes entre las instituciones técnicas y tecnológicas y las universitarias, y de unas a otras, pero también los requisitos para la formación de centros educativos privados, al tiempo que endureció las formas de control sobre las instituciones públicas (Lucio y Serrano, 1992:194 y ss). Mediante las disposiciones de la reforma, Colombia se encaminó hacia un modelo de ampliación de cobertura fundamentado en una baja inversión estatal y en una proliferación de instituciones privadas de mediana y baja calidad académica.

Los órganos de gobierno de la Universidad Nacional de Colombia empezaron a tomar el perfil que tienen en la actualidad. En el Consejo Superior, sustituto de la Consiliatura, conservaron la presencia los dos ministerios, el de Hacienda y el de Educación, al lado de un representante profesoral y otro estudiantil, un decano, un egresado, un exrector y el rector con derecho a voz, pero sin voto. Los demás miembros desaparecieron, incluidos los representantes de la Iglesia y de los padres de familia. En virtud de la reforma administrativa de 1968, el rector siguió siendo nombrado por el presidente, pues la universidad continuó siendo definida como un establecimiento público, mientras los decanos fueron nombrados por el Consejo Superior de una lista de cuatro nombres presentada por el rector. La década del ochenta conllevó largos cierres de la Universidad Nacional de Colombia y un evidente desgobierno de la misma, en medio de la heteronomía política en su dirección con respecto al Gobierno nacional.

La Reforma Constitucional de 1991 consagró la autonomía universitaria y abrió las puertas para que la universidad lograra una mayor independencia académica, administrativa y financiera. Así quedó establecido en la Ley 30 de 1992, relacionada con el servicio público de la educación superior y con el conjunto de las universidades públicas, y en el decreto 1210 de 1993, en lo atinente a la Universidad Nacional de Colombia. La autonomía se amplió en los diversos ámbitos institucionales, con excepción del gobierno universitario, ya que en el Consejo Superior los representantes de la comunidad académica quedaron limitados a uno estudiantil, uno profesoral y al miembro del Consejo Académico, aunque la mayoría de las veces haya sido elegido un decano afín al rector de turno, al lado del ministro o el viceministro de Educación, dos miembros designados por el presidente de la República, un exrector y un miembro designado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). No obstante, el Consejo Superior recobró la facultad de nombrar directamente al rector.

Como puede observarse en esta rápida síntesis, en Colombia los postulados de Córdoba siempre fueron un referente lejano con relación a las instituciones que reglamentaron el gobierno universitario, pues la cultura política estuvo permanente limitada por el tipo de democracia restringida que imperó en el país, dentro de la cual, la simple idea de cogobierno resultaba insurreccional. Las transformaciones introducidas por la Constitución de 1991 no modificaron sustancialmente la concepción sobre el gobierno universitario, e incluso, en lo referente a la composición del Consejo Superior, implicaron un retroceso con respecto a los postulados de Córdoba, ante la desconfianza que las fuerzas políticas

hegemónicas en el país desarrollaron frente a la comunidad académica de las universidades públicas, debido a la autonomía académica de instituciones como la Universidad Nacional, que le permitió tener una distancia crítica frente al gobierno central; a la politización hacia la izquierda de las organizaciones estudiantiles y parcialmente de las profesoras, a partir de la década del sesenta; y a la preponderancia que adquirieron los egresados de las universidades privadas de élite en la burocracia y la dirección del Gobierno nacional.

En Brasil, la formación de la universidad pública es tardía con respecto a los otros países latinoamericanos analizados en este texto. En 1920 se crea la primera universidad federal, la de Río de Janeiro, como resultado de la confederación de tres escuelas superiores, las de Medicina, Derecho e Ingeniería. En 1925 es autorizada la constitución de otras universidades siguiendo el mismo modelo, entre ellas la de São Paulo, que nace en 1934 articulada a la Escuela Libre de Sociología y Política (Meneghel, 2001:69). Aunque en la década de los años treinta el movimiento estudiantil brasileño fue muy activo en la vida política del país y en 1929 los estudiantes de Río de Janeiro adoptaron integralmente los postulados de la Reforma de Córdoba (Sader, Aboites y Gentili, 2008:228-233), estos tuvieron muy poca incidencia institucional.

La primera norma general para la educación superior, el decreto con fuerza de ley n° 19.581 del 11 de abril de 1931, también llamado Reforma Francisco Campo en homenaje a su autor, expedido durante el gobierno provisional de Getulio Vargas, dentro del proceso político conocido como la Revolución de 1930, le hizo muy pocas concesiones a la autonomía universitaria, pues las instituciones de educación superior eran vistas como parte integral de los proyectos políticos brasileños. Por tal razón, la ley estableció que los estatutos de las universidades debían ser aprobados por el ministro de Educación y Salud Pública y solo podían ser modificados previa propuesta del Consejo Universitario al ministro, siempre y cuando contaran con el concepto favorable del Consejo Nacional de Educación. El nombramiento del rector de las universidades federales y estatales quedó en cabeza del gobierno respectivo, a partir de una terna presentada por el Consejo Universitario. Este cuerpo colegiado estaba compuesto por los directores de los institutos, por un representante adicional por cada uno de los principales institutos (Derecho, Medicina, Ingeniería y Educación, Ciencias y Letras) elegidos por la respectiva “congregación” o claustro de profesores, por un representante de los docentes libres elegido por la asamblea de profesores, por un representante de los egresados y por el presidente del Directorio Central de los Estudiantes, que era un cuerpo colegiado estudiantil compuesto por dos representantes de los directorios de los institutos.

Los intentos por fortalecer la autonomía de las nuevas universidades con respecto al Gobierno nacional, emprendidos a comienzos de la década del treinta, naufragaron con ocasión del golpe de Estado de 1937 y con la instauración del Estado Novo, en cabeza de Getulio Vargas. Las instituciones de educación superior en su conjunto fueron subordinadas al proyecto estatal y destinadas a formar profesionales que impulsaran la modernización desarrollista impuesta por la dictadura y las directrices y valores que la inspiraban. La universidad pública se convirtió en una institución absolutamente heterónoma con respecto al poder ejecutivo. La dependencia de las universidades públicas fue complementada con la flexibilización de las condiciones para crear instituciones privadas, establecida por la Ley 8.457 de 1945, la cual propició la expansión de un tipo de educación superior diseñado para cumplir con las demandas profesionalizantes de las industrias y las empresas brasileras (Meneghel, 2001:83).

La heteronomía absoluta de la universidad se prolongaría con la expedición de la Ley 5.540 de 1968, después de que los esfuerzos de la UNE (Unión Nacional de Estudiantes) por implantar los postulados de la Reforma de Córdoba a partir de 1960²⁴ y la amplia campaña impulsada por el CPC (Centro de Cultura Popular) con el mismo objetivo, fueran abortados a raíz del golpe de Estado de 1964 (Trindade, 2007:40). El nuevo gobierno militar, además de desatar una amplia y cruenta represión contra los miembros de la organización estudiantil, la disolvió, la reemplazó por un Directorio Nacional de los Estudiantes y subordinó a las nuevas organizaciones de discentes a las disposiciones del MEC (Ministerio de Educación y Cultura). La reforma de 1968, que tuvo como antecedente inmediato el acuerdo entre el MEC y la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y la asesoría de Rudolph P. Atcon, previos al golpe de Estado, se inspiró en un modelo tecnocrático de educación superior, cuyo referente principal fueron las universidades estadounidenses. Sin embargo, en el GTRU (Grupo de Trabajo para la Reforma Universitaria), conformado por la dictadura, un sector influyente de profesores, partidarios del idealismo filosófico alemán en su vertiente fichteana, justificaron la coexistencia de los principios de “formación

24. “De acuerdo con la UNE, la reforma debería colocar la Universidad al servicio de la sociedad. En este contexto, enfatizaba la democratización en el acceso (mediante la eliminación del examen de ingreso –“vestibular”–) y del poder dentro de la institución (mayor participación discente en los órganos directivos de las IES), además de la modernización de la estructura y el contenido académicos como prerrequisitos para un desarrollo autónomo, considerado fundamental para eliminar la dependencia económica y cultural del Brasil en relación a los países centrales” [Traducción del autor] (Meneghel, 2001:118).

humana” y “ciencia desinteresada” con la limitación de la autonomía y el control de las instituciones de educación superior por el Estado, dándole así el perfil filosófico-político a la relación entre el Gobierno nacional y las universidades (Meneghel, 2001:127). El eje de la reforma de 1968 estuvo constituido por la parte académica: integración entre la investigación y la enseñanza, promoción de los cursos de postgrado y repatriación de cerebros fugados; que fue complementada con elementos de política pública para el sector: organización de fondos y agencias para la financiación de la investigación y expansión de la educación superior. La autonomía se concibió como necesariamente restringida por la “acción estimuladora y disciplinadora del Estado” (Meneghel, 2001:131). En consecuencia, se mantuvo la centralización del poder y el nombramiento del Rector, los vicerrectores y los directores por parte del gobierno respectivo, a partir de una lista de nombres presentada por los Consejos Superiores; además, se limitó la participación de los estudiantes a un quinto de los órganos colegiados de gobierno.

A diferencia de lo sucedido en Argentina y Chile, en Brasil, la transición hacia la democracia política no produjo variaciones importantes en el gobierno universitario, el cual siguió dominado por la cultura política que se había ido formando durante los diferentes períodos dictatoriales. Los pocos intentos de reforma que se realizaron después de 1974 fracasaron. En 1985, el nuevo presidente de la República, José Sarney, constituyó la denominada “Comisión de Alto Nivel” para transformar la educación superior. Sus miembros contemplaron la posibilidad de ampliar la autonomía y la democracia internas en las universidades, como una medida para garantizar una mayor eficiencia administrativa. La propuesta que fue acogida en 1986 por el GERES (Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Educación Superior). No obstante, el conjunto de iniciativas promovidas por estos dos organismos, especialmente las académicas destinadas a dividir las universidades en dos grupos: de formación y de investigación, fue rechazado por la comunidad universitaria que impidió su discusión en el Congreso.

Posteriormente, el artículo 207 de la Constitución de 1988 consagraría por primera vez en la carta política brasilera la autonomía universitaria (“didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial”) y la “indisociabilidad” entre enseñanza, investigación y divulgación, pero se abstendría de hacer cualquier mención al gobierno de las instituciones de educación superior. Sin embargo, en desarrollo del principio de autonomía, la Ley 9.394 de 1996, relacionada con las directrices y bases de la educación nacional en Brasil, establecería que, en las instituciones públicas, la gestión debía ser democrática y contar con participación de los

miembros de la comunidad universitaria, siempre y cuando los profesores tuvieran una representación del 60% en los órganos colegiados y en las comisiones, incluidas las encargadas de elaborar o modificar los estatutos y de escoger a los dirigentes de las universidades. El estatuto de la Universidad de São Paulo (Resolución 3461 del 7 de octubre de 1988) se ajusta perfectamente a lo dispuesto por esta ley, pues en el órgano superior, el Consejo Universitario, los profesores están representados por un miembro por cada congregación, regla que se sigue en casi todos los consejos, mientras los alumnos de pregrado y postgrado tienen una representación del 10 y el 5%, respectivamente, de los docentes que conforman el Consejo Universitario. En los Consejos Centrales, la participación estudiantil fluctúa entre un 20% de los docentes en los cuerpos colegiados de pregrado y postgrado, y un 10% en los de investigación y extensión, mientras que en las congregaciones de las unidades académicas, la representación está reducida a un 10% para los estudiantes de pregrado y postgrado. Dentro de la estructura de gobierno centralizada impuesta en Brasil, la participación de los representantes profesoraes y estudiantiles, especialmente de estos últimos, sigue estando muy lejana de los postulados de la Reforma de Córdoba.

Durante el gobierno de Lula, en medio de los consensos que se pretendieron realizar entre los empresarios y los académicos, y de un debate sobre la regulación de la educación superior en Brasil que por primera vez tenía características democráticas, el proyecto de Ley 7.200 de 2006 no llegó a convertirse en una norma válida (Barreyro, 2010; Trindade, 2007). Los avances con respecto a los postulados de Córdoba en lo relacionado con la autonomía y el gobierno universitarios eran mínimos. Conservaba el nombramiento del rector de una universidad como la de São Paulo en cabeza del presidente de la República y era totalmente indiferente a una idea de cogobierno; simplemente, como en 1996, hacía una referencia genérica a una gestión democrática y colegial con prevalencia de la representación docente. La debilidad de una cultura democrática en Brasil, al igual que lo sucedido en Colombia, y los efectos permanentes de las dictaduras convirtieron los postulados de Córdoba en valores ajenos a la vida de las principales universidades, entre ellas la de São Paulo.

La participación de la comunidad en el gobierno universitario

Los efectos de la recepción diferenciada de la Reforma de Córdoba en las cinco universidades de América Latina estudiadas en este artículo pueden visibilizarse en el cuadro que se presenta a continuación, sobre participación de la comunidad en el gobierno universitario. Las columnas están definidas por cada una de las cinco instituciones y las filas por la

participación de la comunidad universitaria en los cuerpos colegiados superiores e intermedios (de las facultades o de las unidades académicas equivalentes), y en el nombramiento o elección del rector o de los decanos o directores respectivos. Las convenciones reflejan los diferentes actores que participan en este nivel del gobierno universitario: los directivos; el gobierno nacional; las representaciones internas: profesoras, estudiantiles, de egresados o de trabajadores administrativos; las representaciones externas: sindicales o de gremios del capital y otras, como el delegado del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en la Universidad Nacional de Colombia. Los porcentajes de la participación se calculan con respecto al número total de miembros de los cuerpos colegiados y en ellos se establece la diferencia entre la comunidad universitaria (C.U.), de la cual son parte los directivos, y los representantes de la comunidad universitaria (R.C.U.), elegidos mediante votación directa o indirecta.

Los grados de participación –alta, mediana y baja– tienen un referente relativo, relacionado con las cinco universidades analizadas y con el carácter más o menos vinculante de la consulta a todos los miembros de la comunidad universitaria para el nombramiento o elección de los rectores, decanos o directores. Además, en el caso de la participación media dentro de los cuerpos colegiados, se tiene en consideración que en la media alta (M.A.) hay preponderancia de los elementos de la participación alta, y en la media baja (M.B.) de los elementos de la participación baja. El punto de corte es junio de 2011, momento en cual está en curso una nueva reforma a la educación superior en Colombia, propuesta por el Ministerio de Educación, que tiende a deteriorar más la participación de la comunidad en el gobierno universitario.

Como puede observarse en el cuadro sobre participación, en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, país en donde después de las dictaduras militares fueron retomados los postulados de la Reforma de Córdoba, al ser considerados como principios inherentes a la democracia, tiene una participación alta de la comunidad en todas las columnas; mientras, en el polo opuesto, la Universidad Nacional de Colombia, país en donde la democracia restringida ha sido preponderante y la Reforma de Córdoba ha tenido menos ecos institucionales, tiene una participación baja en todas las columnas. Adicionalmente, el número de los miembros en los cuerpos colegiados es el más bajo de las cinco instituciones: mientras en el resto de las universidades, los miembros de los cuerpos colegiados fluctúan entre 15 en la Junta de Gobierno de la Universidad Autónoma de México, que solo es nominadora, 21 y 37 en el Consejo y el Senado universitarios de la Universidad de Chile y aproximadamente 130 en el Consejo Universitario de la Universidad de São Paulo, en el Consejo Superior de la Universidad

Participación de la comunidad en el gobierno universitario

Universidad	UNAM (Ley Orgánica de 1945)	Universidad de Chile (Decreto con Fuerza de Ley N° 3 del 10 de marzo de 2006)	UBA (Decreto 15/1983 y Leyes 23068/1984 y 24521/1995)
Cuerpos Colegiados Superiores	Consejo Universitario D. 41% R.P. 39% R.E. 19% R.T. 0,9% C.U. 100% R.C.U. 59%	Consejo Universitario D. 76% G.N. 9.5% R.P. 4,8% R.E. 4,8% R.T. 4,8% C.U. 91,5% R.C.U. 144%	Consejo Superior D. 48,3% R.P. 17,2% R.E. 17,2% R.Eg. 17,2% C.U. 100% R.C.U. 51,6%
Cuerpos Colegiados de las Facultades	Junta de Gobierno 100% nombrados directamente por el Consejo Universitario. M.B.	Senado Universitario D. 1% R.P. 73% R.E. 19% R.T. 5,4% C.U. 100% R.C.U. 99%	Asamblea Universitaria D. 31.1% R.P. 28,9% R.E. 20% R.Eg. 20% C.U. 100% R.C.U. 48,9%
	Consejos Técnicos R.P. 60% R.E. 40% C.U. 100% R.C.U. 100%	Depende de cada Facultad, pero la representación de la comunidad universitaria solo tiene voz en el cuerpo colegiado de la Facultad.	Consejo Directivo D. 5,9% R.P. 47% R.E. 23,5% R.Eg. 23,5% C.U. 100% R.C.U. 94%
Elección o nombramiento del rector	Por la Junta de Gobierno	Elegido por los profesores pertenecientes a las tres categorías más altas de la universidad. Nombrado por el presidente de la República.	Elegido por la Asamblea Universitaria.
Elección o nombramiento de los decanos o los directores.	Elegido por la Junta de Gobierno de ternas propuestas por el rector.	Elegidos por las Academias de las Facultades sin participación estudiantil.	Elegido por los Consejos Directivos.

CONVENCIONES

D. Directivos universitarios
G.N. Gobierno nacional
R.P. Representación profesoral
R.E. Representación estudiantil
R.Eg. Representación de los egresados

R.T. Representación de los trabajadores administrativos
R.Gr. Representación de los gremios del capital
R.S. Representación sindical
O. Otros

C.U. Comunidad universitaria.
R.C.U. Representantes de la comunidad universitaria

Universidad de São Paulo (Resolución 3461 del 7 de octubre de 1988)	Universidad Nacional de Colombia (Ley 30/1992, Decreto 1210/1993 y Acuerdo 011/2005)
<p>Consejo Universitario D. 42,2% G.N. 3,1% R.P. 39% R.E. 11,7% R.T. 2,3% R.Gr. 0,8% R.S. 0,8% C.U. 95,3% R.C.U. 53%</p> <p>M.A.</p>	<p>Consejo Superior D. 12,5% G.N. 37,5% R.P. 12,5% R.E. 12,5% O. 25% C.U. 37,5% R.C.U. 25%</p> <hr/> <p>Consejo Académico D. 87,8% R.P. 6,1% R.E. 6,1% C.U. 100% R.C.U. 12,2%</p>
<p>Congregación o Claustro D. 45% R.P. 35% R.E. 10% R.T. 5% R.Eg. 5% C.U. 100% R.C.U. 55%</p> <p>M.A.</p>	<p>Consejo de Facultad D. 71,4% R.P. 7,1% R.E. 14,3% R.Eg. 7,1% C.U. 100% R.C.U. 28,6%</p>
<p>Nombrado por el gobernador del Estado de una terna elaborada por la Asamblea Universitaria, en primer instancia, y por el Consejo Universitario y los Consejos Centrales, en segunda instancia.</p>	<p>Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.</p>
<p>Nombrado por el rector de una terna presentada por la Congregación o Claustro.</p>	<p>Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.</p>



Participación alta: C.U. superior a 70%; R.C.U. superior a 45%; R.P. superior a 15%; R.E. superior a 15% (reunir las tres últimas condiciones). Elección o nombramiento mediante consulta vinculante.



Participación media: C.U. entre 50 y 70%; R.C.U. entre 30 y 45%; R.P. entre 10 y 15%; R.E. entre 10 y 15% (reunir una de las tres últimas condiciones). Elección restringida o nombramiento mediante consulta vinculante restringida. M.A. Participación media con preponderancia de los elementos de la participación alta. M.B. Participación media con preponderancia de los elementos de la participación baja.



Participación baja: C.U. menor a 50%; R.C.U. menor a 30%; R.P. menor a 10%; R.E. menor a 10% (reunir las tres últimas condiciones). Nombramiento sin consulta vinculante.

Nacional de Colombia son solo 9 miembros, con un representante profesoral y uno estudiantil. Esta exigua composición dificulta aún más la participación en los órganos de dirección de las diversas comunidades académicas que componen la institución. La Universidad Nacional Autónoma de México, con el tipo de cogobierno enajenado tiene una participación alta en el Consejo Universitario y en los consejos técnicos, media baja en la Junta de Gobierno, media en el nombramiento del rector y baja en el nombramiento de decanos o directores. No obstante, como vimos con anterioridad, las principales funciones legislativas residen en el consejo universitario. En la Universidad Chile, como consecuencia de las dictaduras militares y de un retorno condicionado a la democracia política, y en la Universidad de São Paulo, debido a la misma causa y a una cultura democrática débil, la participación fluctúa entre la media y la baja, con excepción del Senado Universitario chileno.

Desde luego, es necesario tener en cuenta otras consideraciones, además de la participación de la comunidad, para establecer una relación clara entre autonomía y gobierno universitarios, tales como la incidencia de los partidos políticos, la calidad de la representación, el clientelismo interno y externo o los otros niveles del gobierno; sin embargo, sin este requisito mínimo, difícilmente se puede decir en América Latina que desde el punto de vista del gobierno una universidad es autónoma

Reflexiones finales

En el conjunto de los países y las universidades analizados con respecto a los postulados de la Reforma de Córdoba, la autonomía y el cogobierno lograron ser institucionalizados y desarrollados en los momentos de ampliación o profundización de la democracia política o social, como principios constitutivos de una cultura política antiautoritaria, dentro de la cual la educación superior fue reconocida como un derecho para el conjunto de la población. Por el contrario, el imperio de una cultura política autoritaria implantada por las dictaduras o por la consolidación de diferentes formas de democracia política restringida ha llevado a limitar la participación de los profesores y los estudiantes en los cuerpos colegiados y a crear gobiernos heterónomos, dependientes del Estado o, en las últimas décadas, del mercado.

Hasta los años sesenta, la autonomía y el cogobierno fueron principios que se establecieron fundamentalmente como barreras frente a la intervención estatal y a los intentos de los partidos y las fuerzas políticas por instrumentalizar a las universidades públicas para impulsar sus proyectos políticos o de nación. Las universidades exigían de esta manera el reconocimiento como sujetos plenos, activos e independientes de la

construcción nacional y de los espacios públicos. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, el Estado y los partidos políticos dejaron de ser el único referente principal para la reivindicación de la autonomía y el cogobierno. Los condicionantes impuestos por el mercado de la educación superior y por formas transnacionales de acumulación de capital, para las cuales el trabajo cognitivo o intelectual adquirió una nueva relevancia, y los procesos de desregulación y desmonte de lo público-estatal que le fueron concomitantes, como parte de un nuevo ciclo de liberalización de la economía, crearon nuevos dispositivos de subordinación de las universidades a lógicas sistémicas que no se agotaban en el Estado.

Los ajustes estructurales de la economía exigidos por la banca transnacional, la reducción de los gastos públicos destinados a hacer efectivos los derechos sociales, la búsqueda de adaptación funcional a los nuevos procesos de acumulación promovida por las élites nacionales, la apertura de los mercados educativos, el nuevo valor atribuido al capital cognitivo o la reducción del déficit fiscal con objetivos de eficiencia macroeconómica, para solo citar algunos ejemplos, se fueron convirtiendo en los nuevos limitantes de la autonomía y del gobierno universitarios. Por consiguiente, entró en escena un nuevo lenguaje gerencial o técnico que cambió por completo los ejes del debate que había estado dominado por los principios esencialmente políticos de la Reforma de Córdoba. La autonomía y el gobierno universitario pasaron a hacer parte de la discusión sobre las nuevas tecnologías sociales destinadas a hacer de las universidades centros de producción y acumulación del capital cognitivo, y el Estado se convirtió en un agente dentro de un proceso sistémico que lo desborda y dejó de ser el sujeto único de referencia para la construcción de la autonomía o la heteronomía universitarias, o para la legitimación de los proyectos de educación superior. En este escenario inédito es necesario renovar el significado de la Reforma de Córdoba como una afirmación siempre vigente de la autonomía de la universidad latinoamericana frente a las formas privadas y públicas de ejercicio del poder que pretenden someterlas e instrumentalizarlas.

Bibliografía

- Aboites, Hugo. "La autonomía en México. Entre la libertad, el Estado y el interés privado (1921-2008)", en Emir Sader, Hugo Aboites y Pablo Gentili, *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, pp. 80-85.
- Acosta Silva, Adrian. *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*.

- Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CUCEA, 2006.
- Barreyro, Gladys Beatriz. “La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil. Políticas, actores y grupos participantes”, en: *Revista de Educación Superior*, n° 153, 2010, pp. 105-116.
- Betancur, Nicolás. “Las políticas universitarias en los años noventa. Del Estado proveedor al Estado gerente”, en: *Pensamiento Universitario*, año 9, n° 9, Buenos Aires, 2001, pp. 6-11.
- Brunner, José Joaquín. “Gobierno universitario: elementos de análisis y discusión”, en *Documento de trabajo n° 414*, Santiago de Chile, FLACSO, 1989.
- “Gobierno universitario. Mitos distorsionadores y experiencia internacional”. en: Cristian Cox (ed), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*, Santiago de Chile. FLACSO, 1990, pp. 29-49.
- (coor). *Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Proyecto de Políticas Comparadas en Educación Superior*, Buenos Aires, CEDES, 1994.
- Casanova Cardiel, Hugo. “Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional”, en: *Perfiles Educativos*, vol. XXVI, n° 105-106, 2004, pp. 180-187.
- Clark R., Burton. *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Nueva Imagen, Universidad Futura, 1991.
- Cox, Cristian y Courard, Hernán. “Autoridad y Gobierno en la Universidad Chilena (1950-1989). Categorías de análisis y desarrollo Histórico”, en: Cristian Cox (ed), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990, pp. 50-108.
- Del Mazo, Gabriel. *Reforma universitaria y cultura nacional*, Buenos Aires, Raigal, 1950.
- Flisfish, Ángel. “Política y gobierno universitarios: metáforas inadecuadas y ajustes necesarios”, en: Cristian Cox (ed), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990, pp. 111-1135
- FECH. “Segunda campaña en Chile. Manifiesto Pro Reforma Universitaria”, en: Emir Sader, Hugo Aboites y Pablo Gentili, *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, pp. 200-202.
- García de Fanelli, Ana María. “La gestión universitaria en tiempos de restricción social y crecientes demandas sociales”, en: *Documento de Trabajo n° 80*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2001.
- Garretón, Manuel y Martínez, Javier (dir). *La reforma de la Universidad de Chile*, Santiago de Chile, Sur, 1985.
- Gómez, Víctor Manuel. *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Hernández Arteaga, Isabel. “El programa mínimo de los estudiantes colombianos. Movimiento estudiantil universitario de 1971 por la universidad. Todo un país”, en: *Revista de Historia de la Educación Colombiana*, n° 10, San Juan de Pasto, Universidad de Nariño, 2007, pp. 29-57.

- Hoyos, Luis Eduardo. *Democracia y universidad. Un alegato político a favor del derecho a no ser político*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- Izquierdo, Luis. “Gobierno universitario”, en: Cristian Cox (ed), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990, pp. 137-164.
- Jadresic Vargas, Alfredo. *La reforma de 1968 en la Universidad de Chile. Con especial énfasis en la Facultad de Medicina*, Santiago de Chile, Universitaria, 2002.
- Jaramillo Uribe, Jaime, “El proceso de la educación, del virreinato a la época contemporánea”, en: Jaime Jaramillo Uribe (coor), *Manual de historia de Colombia*, Bogotá, Procultura y Tercer Mundo, 1994, pp. 249-339.
- Kandel, Victoria. “Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia”, en: Pablo Gentili y Bettina Levy (comp), *Espacio público y privatización del conocimiento*, Buenos Aires, CLACSO, 2005, pp. 259-294.
- Lucio, Ricardo y Serrano, Mariana. *La educación superior. Tendencia y políticas estatales*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1992.
- Maturana, Humberto. “Gobierno como coinspiración”, en: Cristian Cox (ed), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990, pp. 165-180.
- Meneghel, Stela María. *A crise da universidade moderna no Brasil* (dactilografiada), tesis doctoral, Campinas, Universidad Estatal de Campinas, 2001.
- Naishtat, Francisco y Toer, Mario. *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*, Buenos Aires, Biblos, 2005.
- Ordorika Sacristán, Imanol. “Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior”, en: *Perfiles Educativos*, vol. 23, n° 91, 2001, pp. 77-96.
- La disputa por el campus. Poder, política y autonomía en la UNAM*, México, Universidad Autónoma de México, 2006.
- “Educación superior y globalización. Las universidades públicas frente a una nueva hegemonía”, en: *Andamios*, vol. 3, n° 5, 2006, pp. 31-47.
Consultado en: <http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/iordorika/Ordorika-%20Andamios.pdf>. Fecha de consulta: 1° de septiembre de 2010.
- Pardo, Miguel Ángel y Urrego, Miguel Ángel. “El movimiento estudiantil de 1971 en Colombia”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional sobre Historia de las Universidades de América y Europa, del 10 al 12 de julio de 2003, Universidad de Córdoba; y en el 51° Congreso Internacional de Americanistas, del 14 y el 18 de julio de 2003, Santiago de Chile.
Consultado en: <http://www.renovacionmagisterial.org/inicio/modulos/dompdf/temp/archivo2011-02-1408:47:14.html>.
Fecha de consulta: 2 de enero de 2011.
- Portantiero, Juan Carlos. *Estudiantes y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978.

- Ruiz Montealegre, Manuel. *Sueños y realidades. Procesos de organización estudiantil 1954-1966*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Sader, Emir; Aboites, Hugo y Gentili, Pablo. *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- Salazar Bondy, Augusto. "Reflexiones sobre la reforma universitaria", en: *Actual, Revista de la Universidad de los Andes*, Mérida, año I, n° 2, 1968, pp. 39-46.
- Sanz Ferranola, Ramón. "La universidad en tanto república", en: Mónica Marquina, Carlos Mazzola y Germán Soprano, *Políticas institucionales y protagonistas en la universidad argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, pp. 207-222.
- Scherz, Luis Scherz. "El cogobierno universitario: antecedentes histórico-sociológicos", en: Cristian Cox (ed), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990, pp. 181-229.
- Suasnábar, Claudio. "Reforma de la educación superior y transformación en el campo académico en Argentina", en: Mónica Marquina, Carlos Mazzola y Germán Soprano, *Políticas institucionales y protagonistas en la universidad argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, pp. 243-263.
- Trindade, Hélió. "Reforma universitaria en el Brasil. El desafío del gobierno de Lula", en: *Espacio Abierto*, vol. 16, n° 1, 2007, pp. 31-60.
- Tünnermann Bernheim, Carlos. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- UDUAL. *Acuerdos del Segundo Congreso Universitario y Primera Asamblea General de la Unión de Universidades Latinoamericanas*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1954.
- Villamil Ardila, Carol. *Aproximación histórica a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

FECHA DE RECEPCIÓN: 23 DE JUNIO DE 2011
FECHA DE APROBACIÓN: 10 DE OCTUBRE DE 2011

Evaluación y autonomía en universidades públicas de América Latina

JOSÉ GREGORIO RODRÍGUEZ

Magíster en Investigación y Tecnología Educativa (1985) y licenciado en Ciencias de la Educación, Filosofía (1973) de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia (1978-2011), adscrito al Departamento de Psicología, en la Facultad de Ciencias Humanas de Bogotá.

jgrodriquez@unal.edu.co

**Evaluation and autonomy
in public universities in Latin America**

EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Resumen

El tópico central de este texto es el análisis de la incidencia que las políticas y prácticas de evaluación y acreditación han tenido en la autonomía de las universidades públicas, trabajo adelantado en el marco de la investigación “Autonomía y legitimidad de la educación superior en América Latina, un estudio comparado” y realizado por un grupo de profesores de la Universidad Nacional de Colombia.

El enfoque de “aseguramiento de la calidad” orientado a garantizar el cumplimiento en un nivel mínimo aceptable de ciertas especificaciones (González, 2003) se ha venido imponiendo en la mayoría de los países y las instituciones. Aunque hay una tendencia homogeneizadora que conlleva cierto isomorfismo en las políticas y normativas nacionales y en las prácticas institucionales, existen diferencias en concepciones, metodologías, acciones y efectos de la evaluación tanto entre los países como en las universidades. En algunos casos, evaluación y acreditación se han convertido en un “fetiche” (Granovsky, 2003) por cuanto se usan principalmente como instrumento de información y control. Sin embargo, también hay ejemplos que las ubican como productoras de sentidos y dinamizadoras de procesos de transformación individual, colectiva o institucional.

Palabras claves: autonomía, legitimidad, evaluación, acreditación, universidad pública, América Latina.

Abstract

The main topic of this text is the analysis of the impact that policies and practices of evaluation and accreditation have on the autonomy of public universities, within the framework of the research *Autonomy and Legitimacy of Higher Education in Latin America: a comparative study*, carried out by professors from the National University of Colombia. The focus of “quality assurance” is aimed at ensuring compliance in a minimum acceptable level of certain specifications (González, 2003) has been imposed in most countries and institutions. However there is a standardizing tendency that carries a certain isomorphism in national policies and regulations and institutional practices although there are differences in concepts, methodologies, actions and effects of the assessment between both countries and universities. In some cases, evaluation and accreditation have become a fetish (Granovsky, 2003) because they are used mainly as tools of information and control. However there are also examples that stand them out as institutions that produce sense and dynamize processes of individual, collective or institutional change.

Key words: autonomy, legitimacy, evaluation, accreditation, public university, Latin America.

Introducción

La multiplicidad de funciones que la sociedad de fines de siglo atribuía a las universidades públicas generó algunas contradicciones que tipificaba tres tipos de crisis, de hegemonía, de legitimidad e institucional (Santos, 2006 [1995]), que inciden en la autonomía universitaria, la cual puede ser rastreada alrededor de dos ejes de tensión: a) la producción de sentidos sociales y societales o la formación de la fuerza de trabajo y la generación de mercancías cognitivas, y b) la adaptación y la innovación funcionales a los cambios del entorno o la transformación e innovación críticas con respecto a dicho entorno (Múnica, 2008). Las universidades realizan procesos de medición, evaluación y acreditación que inciden también en su autonomía y legitimidad por cuanto dichos procesos están atravesados por las tensiones de la evaluación misma que bien puede orientarse a producir sentidos sobre las prácticas universitarias fortaleciendo su carácter de instituciones públicas o, por el contrario, focalizan la atención en producir información destinada a ejercer control tanto interno como externo (Dias-Sobrinho, 2004:1).

Es desde esta perspectiva que las preguntas por el sentido de las ciencias sociales y humanas que se hacen Bronckart y otros (1997) en su Manifiesto son pertinentes para pensar también el sentido de la evaluación en la universidad. Interpelando el carácter ideologizante de la orientación positivizada de las ciencias sociales, el Manifiesto rastrea otras posibilidades que vienen desde Spinoza y logran mayor coherencia con la propuesta histórico-cultural que fundara el psicólogo bielorruso Vygotski. Esas preguntas se enuncian como:

¿Bajo qué condiciones el espíritu humano, como producto de la actividad de la materia, puede comprender el mundo del cual proviene y comprenderse él mismo como producto de ese mundo?

¿Bajo qué condiciones el hombre puede actuar sobre el mundo y transformarlo? (Bronckart et al., 1997:52)

Desde la perspectiva histórico-cultural, las acciones humanas son “resultado de una forma de *socialización* particular, que se hace posible por la emergencia *histórica* de los *instrumentos semióticos*” (Bronckart et al., 1997: 53). “Los humanos tienen las capacidades de modificar su medio construyendo los medios prácticos de transformación y los instrumentos semióticos de cooperación” (ídem). Así, la posibilidad de interpretar los fenómenos del mundo “se presenta [...], como un proceso de negociación permanente de las propiedades

del contexto, socialmente creado, de la actividad práctica” (ídem), es decir, de la acción humana.

La comunicación entre los humanos “constituye igualmente un proceso a través del cual esta actividad práctica se encuentra situada o evaluada” (ídem, 54). Los seres humanos, por su relación con los otros en contextos concretos –acción intersubjetiva–, logran ubicarse en cada contexto, identificando el lugar que ocupan y el rol que desempeñan, en una dinámica dialéctica de interiorización y apropiación de las capacidades de acción, la cual hace posible reconocer los posicionamientos de los otros y de hacerse una imagen de sí. Esta autorrepresentación define su estatus de agente dotándolo de las capacidades de pensar y de conciencia (ídem).

Las evaluaciones están fuertemente ligadas a los lugares y a las posiciones existentes en una formación social. Las relaciones entre las posiciones sociales teorizadas por Bourdieu como capital económico y capital cultural producen en los agentes comportamientos y representaciones diferenciados que los distinguen los unos de los otros. El lugar ocupado en el espacio social por estos agentes define sus representaciones de este espacio y determina en una cierta medida sus posiciones en la lucha por transformarlo y conservarlo. (ídem)

La evaluación en los diversos ámbitos de lo humano se erige, no como una acción adicional, sino como momento que dialécticamente media entre la acción, la toma de conciencia y la reorientación de la acción. El alto potencial de esta perspectiva para pensar en la evaluación como acción humana radica en la posibilidad de deslindar las evaluaciones que hacemos los humanos de las posturas mecanicistas y organicistas, que se introducen a partir de la teoría de sistemas y de la cibernética, enfoques que dominan en buena parte las teorías sobre evaluación y constituyen el soporte generalizado para la formulación de políticas públicas, la organización de los sistemas de evaluación y acreditación, y la puesta en marcha de los procesos de medición, autoevaluación, acreditación e información que presentan los diversos países y se llevan a cabo en las universidades.

La evaluación, entonces, constituye un momento de la acción humana que hace posible la toma de conciencia, la cual plantea tensiones entre los acontecimientos que se viven y las posibilidades de acción que el sujeto o sujetos pueden vislumbrar en un juego dialéctico entre el conocimiento de los hechos y la imaginación o creación de posibilidades. Derivada de esta postura se buscan respuestas a dos preguntas: ¿qué posibilidades de comprensión de los contextos, los

sistemas de educación superior, las instituciones y las prácticas abren las perspectivas de evaluación que se han venido imponiendo en algunos países y universidades de América Latina? y ¿qué opciones de acción se despliegan y se llevan a cabo, derivadas de los discursos y prácticas de evaluación que se realizan?

Un análisis de los sistemas de evaluación de los países estudiados y de los discursos y prácticas de evaluación de algunas universidades permitirá documentar diversas posibilidades que la evaluación abre para: a) caracterizar los contextos, los sistemas y las instituciones, y hacerse una imagen de sí que les permita identificar su lugar en el campo, y b) rastrear la incidencia de la evaluación en la reorientación de la acción.

Así, el texto se organiza en tres partes: la primera plantea el horizonte de análisis de la información recabada. Reconociendo las dificultades que presenta el intento de hacer análisis comparados (Roth, 2011), en la segunda parte se analizan algunos discursos y prácticas de evaluación que se vienen presentando en los países y las universidades estudiados, rastreando algunos aspectos que se evalúan y las imágenes de sí, de los otros y del campo que son posibles de construir en el contexto de tales discursos y prácticas. La tercera busca identificar algunas incidencias las evaluaciones en la reorientación de la acción.

Horizonte de análisis

Las universidades de América Latina han debido asumir la triple crisis de hegemonía, legitimidad e institucional que observaba Santos-Guerra (2005:31) de maneras diferentes, pues si bien la globalización ha homogeneizado múltiples dimensiones de la vida y de las instituciones, las condiciones históricas específicas también han marcado los destinos de la universidad.

La pregunta por las opciones que han tomado los países en materia de educación superior y el ejercicio de la autonomía en las universidades asociada a la evaluación implica, de una parte, describir las perspectivas de evaluación que se han venido sedimentando en los discursos y en las prácticas y, de otra, tratar de identificar qué posibilidades de comprensión de los contextos, los sistemas de educación superior, las instituciones y las prácticas abren dichas perspectivas de evaluación. Se intenta, así mismo, rastrear algunas incidencias que las diversas prácticas de evaluación han tenido en la reorientación de la acción y en al autonomía de las universidades.

El estudio “Autonomía y legitimidad de la Educación Superior en

América Latina” pretende analizar los procesos de configuración de autonomía y legitimidad universitaria de cinco universidades públicas de América Latina en estos últimos veinte años. Las universidades escogidas son la Nacional de Colombia, la de São Paulo, la de Chile, la Nacional Autónoma de México y la de Buenos Aires. Los participantes en el proyecto acordaron analizar tres aspectos básicos en cada uno de los temas: los discursos, los posicionamientos de los actores y las prácticas. Para el análisis de las dinámicas de evaluación se tuvieron fuentes diversas: las normativas y políticas de los países relacionadas con la evaluación y acreditación de la educación superior, una mirada más cercana sobre las normativas, programas, proyectos y acciones de evaluación, y acreditación de dos universidades, la cual fue tomada de documentos institucionales y de posicionamientos de diversos actores y análisis de diversos autores, ya sea de los países o de las instituciones.

Los análisis se llevaron a cabo desde tres dimensiones: una de carácter diacrónico, que permite identificar las dinámicas de los discursos y prácticas según las cuatro generaciones de la evaluación que describen Guba y Lincoln (1989): la de medición, la descripción, el juicio y la responsiva-constructivista. Un análisis de los enfoques de la evaluación que pretende identificar las posibilidades de comprensión de los contextos, los sistemas de educación superior, las instituciones y las prácticas que posibilitan dichos enfoques; este análisis se lleva a cabo a partir de las tensiones entre las evaluaciones que procuran la construcción de sentidos y las que buscan el control (Dias-Sobrinho, 2004). La tercera dimensión busca identificar las tensiones entre la concepción de la universidad como productora de sentidos y la de productora de mercancías cognitivas, así como sus formas de relacionarse con las demandas del entorno: adaptación e innovación funcional o transformación e innovación críticas (Múnera, 2008), procurando dar respuesta a la pregunta por las posibilidades que la evaluación abre para la reorientación de la acción.

Discursos, prácticas y sentidos de evaluación

Con base en el análisis de diversas normas, documentos y estudios, en esta segunda parte se presenta una descripción de algunos discursos y prácticas de evaluación que se han venido configurando en los países del estudio y en dos universidades de la región, buscando rastrear las imágenes de sí, de los otros y del campo que son posibles de construir en el contexto de tales discursos y prácticas.

Evaluación y calidad en los cinco países

Los cinco países que se analizan en este estudio han realizado cambios recientes en su ordenamiento constitucional: tres llevaron a cabo reformas constitucionales (Brasil, 1988; México, 1993 y Argentina, 1994) y dos aprobaron nuevas constituciones (Chile, 1980 y Colombia, 1991) buscando que el ordenamiento jurídico se adaptara a las nuevas condiciones históricas. En todas las constituciones se reconoce el derecho a la educación y se consagra a través de leyes generales de educación, leyes orgánicas de enseñanza y las leyes de educación superior, todas expedidas en la década de los noventa, las cuales plantean directrices para la educación y de forma específica para la educación superior¹. En todos los casos se precisan las diferencias entre las universidades y otros tipos de instituciones que pueden ofrecer programas de educación superior; se diversifica la oferta y se homologa en las modalidades de técnico, tecnológico y universitario; e igualmente se precisan los niveles de pregrado, maestría y doctorado como títulos oficiales de la educación universitaria.

Si los ordenamientos jurídicos de los cinco países en materia de educación superior son jóvenes, las políticas y las normativas sobre evaluación y acreditación “aún se están cocinando”, pues si bien las prácticas de evaluación forman parte sustancial de la vida universitaria, el protagonismo de la evaluación que se manifiesta en la conformación de sistemas de evaluación y acreditación, y en la formalización de organismos, mecanismos y dinámicas que puedan llevar a cabo las tareas orientadas al “aseguramiento de la calidad” tiene apenas dos décadas.

El aseguramiento de la calidad es el enfoque que se ha venido privilegiando en la región (González, 2003) para controlar una oferta cada vez mayor, no siempre orientada por principios educativos y cada vez, con más frecuencia, concebida como un negocio. Las universidades públicas han debido ajustarse a las normatividades, políticas y estrategias estatales para dar cumplimiento a los requisitos mínimos de calidad, ampliando cobertura, minimizando costos y

1. Argentina: Ley 24.049/91, Ley Federal de Educación 24195/93, Ley de Educación Superior 24.521/95, Ley de Educación Técnico Profesional 26.058/05, Ley de Financiamiento Educativo 26.075/05 y Ley de Educación Nacional 26.206/06. Brasil: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional 9394/96 y Plan Nacional de Educación 10172/01. Colombia: Ley de Educación Superior 30/92 y Ley General de Educación 115/94. Chile: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) 18.962/90. México: Ley General de Educación, 13 de julio de 1993.

haciéndose más “competitivas” en un contexto de mercado que exige resultados mensurables y comparables.

Claudio Rama (2004, 82) en el documento “La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe”, publicado por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), plantea que la educación superior en América Latina ha tenido tres reformas: la de Córdoba, que se caracterizó por defender la autonomía y ampliar el acceso a una educación de calidad; la reforma que se dio en los años setenta caracterizada por la masificación y la expansión de sistemas de educación privada; y la tercera reforma se caracteriza por “la expansión de los sistemas de aseguramiento de la calidad” (SACES) nacidos en la década de los años noventa².

2. En Argentina, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) tiene la misión de asegurar y mejorar la calidad de las carreras e instituciones universitarias que operan en el sistema por medio de actividades de evaluación y acreditación de la calidad de la educación universitaria.

En Brasil, el SINAES se creó con el objetivo de “asegurar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, de los cursos de grado y del desempeño académico de sus estudiantes” (artículo 1, Ley 10861/04). Integra, en los términos de la ley, tres diferentes instrumentos de evaluación: la de las instituciones consideradas en su conjunto, que comprenden la evaluación interna y externa; el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) y la Evaluación de los Cursos o Programas de Grado (Trindade 2007:113).

En Colombia se consolidó un complejo Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior (SACES) que combina evaluación, información y fomento, y en el cual confluyen el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y las instituciones de educación superior. Se busca que las instituciones de educación superior rindan cuentas ante la sociedad y el Estado sobre el servicio educativo que prestan, provean información confiable a los usuarios del servicio educativo y se propicie el autoexamen permanente y programas académicos en el contexto de una cultura de la evaluación (MEN Colombia, 2010).

En Chile, la Ley 20.129/06 establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que tiene las funciones de información, licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior, acreditación institucional y acreditación de carreras o programas (artículo 1). Así mismo, la institución debe contar con políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad referidos a las funciones que le son propias, implementarlas sistemáticamente y aplicar los resultados en su desarrollo institucional (artículo 18).

En México, en 2000, se creó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), una asociación civil de carácter no gubernamental cuya misión es

Esta nueva figura en el sistema universitario de América Latina y el Caribe, comienza a cumplir el rol de policía educativa al establecer niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia en el mercado de la educación superior al interior de los países. En algunos casos, estas regulaciones, mediante el establecimiento de mecanismos y procedimientos de restricción de la libertad, se constituyen en el establecimiento de múltiples regulaciones así como de diversas barreras de ingresos, tanto nacionales como internacionales. (ídem, 283)

Los SACES tienen un rol determinante en la regulación local en contextos globales, y por ende indirectamente actúan como reguladores entre los sistemas de educación superior locales y los mercados educativos internacionales. A ellos les corresponde actuar sobre los procesos de revalida, homologación y establecimiento de estándares mínimos que se basan necesariamente tanto en parámetros internacionales como en determinantes de relación entre lo local y lo global. (ídem, 284)

Sueli Pires y María José Lemaitre (2008) en otro documento publicado por IESALC, “Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe”, consideran que el crecimiento de los sistemas de educación superior reflejado la proliferación de instituciones, el aumento de matrícula, la diversificación de programas e instituciones, la incursión de ofertas transnacionales, los requerimientos de internacionalización que provienen tanto de las demandas del sector productivo como de los esfuerzos de los respectivos gobiernos

[...] han erosionado la confianza social en la educación superior, o al menos han hecho evidente la necesidad de que existan mecanismos confiables para asegurar su calidad. La respuesta surge a través de la generación de procesos de aseguramiento de la calidad, que se juegan en su capacidad para generar confianza y legitimarse social y académicamente. (ídem, 6)

Si bien, se busca asegurar la calidad, no es claro exactamente qué es lo que se asegura por cuanto

[...] el discurso de la calidad educativa no se puede hacer al

contribuir al aseguramiento de la calidad de los programas académicos que se ofrecen en las instituciones públicas y particulares, mediante el reconocimiento formal de las organizaciones de acreditación que demuestren la idoneidad, calidad y confiabilidad de sus procesos y resultados, y que desarrollen sus funciones y procesos con base en los lineamientos y en el marco general para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior, establecidos por el mismo Consejo (COPAES, 2008).

margen del análisis profundo de las ideologías que sustentan los diversos puntos de vista y las consecuencias que tienen de cara al desarrollo de determinados modelos de sociedad y de ser humano. (Santos-Guerra 2003:224)

La calidad de la educación es algo que puede explicarse en gran medida por los intereses que se tengan acerca del proceso educativo. En la mayoría de los países se han definido categorías e indicadores verificables que permiten juzgar si las instituciones o programas cumplen con los requisitos mínimos de calidad y, en algunos, dichas definiciones se sustentan en elaboraciones conceptuales, algunas de carácter genérico que no logran articularse con los listados de indicadores. También se encuentran ejemplos que buscan asociar la calidad de la educación superior con unas condiciones históricas concretas y promover mayores compromisos con su sociedad, como puede verse.

El profesor Ángel Díaz-Barriga (2008), aludiendo a las universidades, mexicanas hace un análisis de los aspectos que se incluyen al promover la calidad y acusa sus deficiencias:

La calidad fue concebida como mejoramiento de una serie de indicadores como: incremento en las tasas de retención y titulación de estudiantes, reducción de tiempos para la incorporación al mercado laboral de los egresados, aumento en los grados formales de la planta académica, establecimiento de una mejor infraestructura en bibliotecas, áreas de cómputo, etc. En estricto sentido se establecieron indicadores susceptibles de ser expresados en forma cuantitativa, los que constituirían un indicio sobre la mejora de la calidad de la educación. Los procesos educativos y del aprendizaje, esto es, aquellos que se relacionan no sólo de una manera más directa, sino también que forman una expresión sustantiva del proceso de la educación, sencillamente no fueron considerados. (ídem, 24)

Este análisis coincide con la crítica que hace Santos-Guerra, quien acusa que la trampa del discurso sobre la calidad consiste en simplificar o reducir la calidad de la educación a la eficacia y la competitividad, confundiéndola con el rendimiento académico o con alguna de sus condiciones o dejando al margen elementos sustanciales, como la ética de los procesos educativos, o confundiendo rigor y objetividad con números y medida. El grave peligro de la comparación encierra en sí un hecho injusto por cuanto compara instituciones y personas de condiciones muy disímiles, acarreando consecuencias discriminatorias (Santos-Guerra, 2003:23).

Algunos elementos conceptuales del Programa Nacional de Educación mexicano 2001-2006, el cual en el Subprograma Sectorial de Educación Superior permiten corroborar las limitaciones que los autores plantean:

Un programa educativo de buena calidad cuenta con una amplia aceptación social por la sólida formación de sus egresados; altas tasas de titulación o graduación; profesores competentes en la generación, aplicación y transmisión del conocimiento, organizados en cuerpos académicos; currículo actualizado y pertinente; procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación de los aprendizajes; servicios oportunos para la atención individual y en grupo de los estudiantes; infraestructura moderna y suficiente para apoyar el trabajo académico de profesores y alumnos; sistemas eficientes de gestión y administración; y un servicio social articulado con los objetivos del programa educativo (Secretaría de Educación Pública, 2001:183-184).

De manera semejante, en Chile:

El tema de la calidad siempre ha estado presente en la educación superior chilena en su expresión de la “excelencia académica”, la cual se asocia a la disponibilidad de profesores prestigiosos, de buenas instalaciones, de laboratorios apropiados y de una biblioteca bastante completa para los temas en estudio. (González, 2003:141)

La Ley 20.129 de 2006 no hace una definición explícita de la calidad. Sin embargo, la evaluación de una institución se orienta hacia la identificación de los mecanismos de autorregulación existentes y las fortalezas y debilidades de la institución con relación a ellos, busca verificar el cumplimiento oportuno y satisfactorio de los objetivos y propósitos definidos en su misión y fines institucionales (artículo 16).

En Colombia, la rendición de cuentas y la provisión de información a los usuarios del servicio educativo, con el propósito de asegurar que las instituciones y programas cumplan con las condiciones mínimas de calidad, es realizada por CONACES (MEN de Colombia 2005 y 2011) y el reconocimiento a los programas e instituciones de alta calidad al CNA. Organismo para el cual

La calidad está determinada por la universalidad, la integridad, la equidad, la idoneidad, la responsabilidad, la coherencia, la transparencia, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia con que la institución cumple con las grandes tareas de la educación superior y se expresa en un conjunto de aspectos que permiten reconocer si se cumplen o no las condiciones para la acreditación institucional. La calidad

hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del servicio prestado y a las condiciones en que se desarrolla cada institución. (CNA, 2006:16)

En Argentina, el Programa de Calidad Universitaria entiende la calidad como búsqueda de excelencia en tres dimensiones:

a) los procesos de formación de profesionales, académicos y científicos; b) las condiciones institucionales que sostienen a la universidad pública en el marco de su autonomía, responsabilidad social, pluralismo ideológico y respeto por los valores democráticos; y c) las dinámicas de integración y articulación del sistema educativo entre niveles e instituciones. (Ministerio de Educación, Argentina, 2010)

En Brasil, las consideraciones sobre la calidad hacen una referencia a los sentidos sociales e históricos de la educación superior para una sociedad concreta y alude a la libertad de las instituciones y a su autonomía:

Dos de los más importantes criterios de la calidad de la educación superior consisten en la relevancia de la formación y de la producción de conocimientos para el desarrollo del conjunto de la población y para el avance de la ciencia; y en su eficacia para fortalecer las preferencias éticas y políticas dominantes en un determinado momento histórico. Para el cumplimiento de las responsabilidades sociales que le son históricamente determinadas, la institución educativa debe tener libertad, especialmente para crear, pensar, criticar, aprender, producir conocimientos y, de esta forma, educar. La autonomía es una de las condiciones de la evaluación. (SINAES, 2007:90-91)

El esfuerzo para organizar la educación superior como sistema asegurar su calidad, responder a estándares internacionales y hacer homologables los títulos conferidos para que no pierdan su valor en un mercado cada vez más competido y diversificado, han conducido a los países a tomar caminos semejantes tales como la creación de sistemas de aseguramiento de la calidad que combinan, como lo indican Pires y Lemaitre (2008), tres dispositivos: el control para el cumplimiento de estándares mínimos, la acreditación tanto de programas como de instituciones y los exámenes al finalizar los procesos de formación.

Estos dispositivos conllevan a que se promuevan o se exijan procesos de evaluación interna y evaluación externa. Los primeros se realizan como formas de autoevaluación que, aunque pueden ser

impulsados como dinámicas de toma de conciencia y reorientación de la acción, en la práctica tienen como función central brindar información a los organismos de evaluación externa que la requieren para autorizar el funcionamiento de programas e instituciones o para acreditar. La evaluación externa se lleva a cabo por diversos circuitos y organismos: la evaluación de control estatal se realiza a través de procesos de registro de información que se solicita a las instituciones, visitas de pares o certificados de autorización o acreditación; la evaluación de egresados, realizada a través de exámenes estandarizados; la evaluación de productividad académica que está reglamentada en los diversos países, la cual puede ser llevada a cabo por organismos tales como los sistemas de ciencia y tecnología; los observatorios de medición de egresados (como en el caso de Colombia, con el Observatorio Laboral de la Educación Superior); o las mediciones que realizan las agencias de *ranking* internacionales.

Se observa una tendencia a asociar la evaluación a procesos de acreditación o a diversos mecanismos de información para que los usuarios puedan comparar las alternativas que les ofrece el mercado y “compra” la que mejor desempeño presente. También, la evaluación y la acreditación se asocian cada vez con más frecuencia a la asignación de recursos, ya sea por la vía de convocatorias, por apoyos a los estudiantes o por estímulos directos al desempeño. Estos usos de la evaluación promueven dinámicas altamente competitivas entre las instituciones y programas, que al ver reducido su campo de acción necesariamente deben someterse a los mecanismos impuestos si deciden continuar vivos. Estos mecanismos, generalmente se fundamentan en indicadores cuantitativos que ocultan o soslayan otros aspectos que forman una expresión sustantiva del proceso de la educación, como precisa el profesor Díaz-Barriga (2008).

Este marco de disposiciones, discursos y prácticas que se observa en los países se refleja en algunas universidades, aunque pueden identificarse ciertos márgenes de autonomía que se asocian tanto al lugar que la institución ocupa en el campo de la educación superior de un país, como el que ocupa en el contexto de las universidades. Es decir, tanto el lugar que es reconocido por otros y por sí misma.

Evaluación y acreditación en dos universidades de la región

A diferencia de la información recabada en los cinco países acerca de la evaluación y la acreditación, no fue posible lograr una información comparable para las cinco universidades, razón por la cual se decidió analizar la información relacionada con diversos aspectos

de la evaluación en la Universidad de São Paulo y en la Universidad Nacional de Colombia.

En la Universidad de São Paulo (USP), las acciones de evaluación institucional datan de comienzos de la década de los noventa, cuando fue creada la Comisión Permanente de Evaluación (CPA) (Resolución 3745/90) y se estableció su composición y funciones. Aunque se han hecho reformas en su composición y se han afinado sus funciones, la CPA ha orientado la actividad evaluativa y ha liderado las diversas acciones y momentos por los que ha pasado la evaluación en la USP.

El primer ciclo de evaluación institucional en la USP se inició en 1992, cuando se reglamentó mediante la resolución 3920 la CPA. Este ciclo estuvo centrado en la evaluación de los departamentos y se extendió hasta 1998 (Nogueira, 2005; USP, 2003). Para el año 2000, el Consejo Estatal de Educación solicita a las universidades paulistas y centros universitarios adelantar un proceso de evaluación institucional. Dicho proceso es coordinado, en el caso de la USP, por la CPA, cuyo reglamento se modificó por medio de la resolución 4976 de 2002. En tanto organismo coordinador del proceso de evaluación, la CPA tiene como funciones: proponer al Consejo Universitario las directrices para el proceso de evaluación; suministrar al Consejo y al rector análisis cualitativos y cuantitativos del desempeño de la universidad; sistematizar y determinar, previa audiencia de las unidades y organismos, los criterios y metodologías aplicables al proceso de evaluación; establecer objetivos de los planes de los departamentos; examinar los informes de autoevaluación de los departamentos universitarios y unidades, en comparación con sus planes de metas; planificar, coordinar y mejorar el proceso de evaluación interna y externa de la universidad; llevar a cabo la revisión solicitada por los organismos gubernamentales e institucionales; gestionar la operación de la estructura de apoyo en la búsqueda de la evaluación interna y externa, y el mantenimiento de bases de datos pertinentes; evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de la universidad; y proponer medidas de mejora (USP, 200b).

El profesor Flavio Fava de Moraes, quien fuera rector de la USP entre 1993 y 1997, anota que la USP optó por iniciar los procesos de evaluación en los departamentos por cuanto constituyen el fundamento mismo de la universidad, dado que esta existe, en últimas, gracias a las actividades de los departamentos. Desde esta primera fuente se avanzó a la evaluación de las facultades, los institutos y la evaluación institucional. En este primer ciclo fueron evaluados 203 departamentos, se recibieron 175 comisiones evaluadoras y más de

150 profesores del exterior. El proceso de evaluación institucional de la USP fue pionero y sirvió de modelo en Brasil, se fundamentó en el respeto por la autonomía y, en ese marco, se acogió la metodología de autoevaluación, evaluación por pares externos y metaevaluación, proceso este último que consistió en someter la evaluación ejecutada por la universidad al Consejo Estadual de Educación que designa una comisión para emitir un concepto final sobre el proceso evaluativo. Se orientó por los principios de *participación* de los diferentes actores para que fuera legítimo, evaluar *todas las actividades*, la *igualdad de responsabilidades* de todos los actores, la *periodicidad* que permitió hacer comparaciones para identificar los cambios en el tiempo, que fuera *innovadora* y no una mera rutina repetitiva, exigió *solidaridad* para superar los individualismos y asumir compromisos colectivos, que fuera *transparente* haciendo que los resultados fueran conocidos por todos y no quedaran en la gaveta, y que tuviera *visibilidad* constructiva (Fava de Moraes, 2001:84-88)³.

En el 2004 se inicia el segundo ciclo de evaluación institucional que continúa los procesos adelantados en el primero y busca responder a los requerimientos del Consejo Estadual de Educación. Este ciclo se caracteriza por ser democrático (no impositivo), participativo (consensual), descentralizado, continuo y permanente, proactivo y no punitivo, y focalizado en la institución y no en el docente, y por prever la adopción de indicadores para el acompañamiento de las acciones establecidas, respetar las especificidades, generar integración de metas y objetivos de los departamentos, unidades y órganos centrales (plan de metas único) y servir de apoyo a la toma de decisiones (Nogueira da Cruz, 2005). La primera etapa de este ciclo de evaluación consiste en la autoevaluación y el establecimiento de metas de las unidades y departamentos. La segunda etapa consiste en la visita de evaluadores externos que es coordinada por cada unidad y aprobada por la CPA, y participan los directores de unidad y los profesores. Dicha visita culmina con la entrega de un informe que posteriormente es remitido a la CPA.

Durante el año 2007 se comienza a desarrollar el tercer ciclo de evaluación que comprende tres etapas. En la primera etapa fueron solicitados a las unidades reportes del cumplimiento de las metas propuestas en los procesos de evaluación y acompañamiento, sobre los cuales la CPA elaboró en 2008 una serie de comentarios y abrió espacios para su discusión con el propósito de consolidar una cultura

3. Las cursivas son del texto original.

de evaluación y del planeamiento a mediano y largo plazo, como se puede observar en la constancia que el vicerrector de la USP y presidente de la CPA dejó:

Os relatórios de todas as 37 Unidades e 211 Departamentos foram analisados pelos membros da CPA em 2008, que por sua vez, em resposta aos relatórios das Unidades/Departamentos enviou pareceres individualizados, bem como pareceres consolidados para cada uma das grandes áreas da Universidade (Biológicas, Exatas e Humanas).

Os relatórios das Unidades e pareceres da CPA, bem como todo o processo, foram objeto de discussões acadêmicas, em reuniões por área. Tais reuniões foram muito produtivas, expondo a situação atual das Unidades e da Universidade, as perspectivas e necessidades de planejamento futuro e, sobretudo, consolidando a cultura de avaliação e a ideia de planejamento institucional de médio e longo prazo que ultrapasse o tempo limitado de uma gestão. (Lajolo, 2009)

De igual forma, en esta primera etapa se inicia el sistema Tycho para la gestión académica que se encarga de registrar todos los datos necesarios para el proceso de evaluación y, de conformidad con la ordenanza 4005 de 2008, de apoyar las actividades de las unidades de información de la USP y de sus departamentos, la evaluación institucional de la universidad desde la perspectiva de la CPA y otros organismos centrales, y la evaluación individual de los profesores. La segunda etapa del tercer ciclo, llevada a cabo durante 2009, consistió en la elaboración de un informe final de autoevaluación por parte de la CPA. Durante la tercera etapa, que se desarrolla desde 2009, se conformaron comisiones externas de evaluación; dichas comisiones realizaron visitas a las unidades y, finalmente, la CPA y las comisiones externas realizaron conclusiones y recomendaciones. Como se observa, esta es la tercera vez la USP recorre todo el camino de un proceso de evaluación interna y externa que hace parte de la vida universitaria y constituye un elemento de base para el planeamiento a mediano y largo plazo, en el cual se incorporan los cambios que surgen de las evaluaciones.

La evaluación de los docentes se realiza en los departamentos o unidades a las cuales cada profesor pertenece, además de servir de base para reorientar la acción individual, se emplea para elaborar los informes anuales sobre el desempeño de los departamentos, unidades y órganos de integración y complementarios. Así mismo, la CPA, en sus procesos, utiliza las evaluaciones quinquenales de los docentes hechas por las unidades, las evaluaciones permanentes hechas por los conse-

jos centrales y puede solicitar información en cualquier momento a las diferentes unidades o recurrir a consultores externos a la Universidad (USP, 2002a).

La evaluación de ingreso de los estudiantes se lleva a cabo mediante la prueba denominada Vestibular y la evaluación de los egresados se somete al Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE).

En la Universidad Nacional de Colombia (UNC), las dinámicas de evaluación y acreditación pueden rastrearse desde 1993, año en que el Decreto Presidencial 1210 establece un régimen especial para la UNC según el cual

La Universidad Nacional cooperará en la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Acreditación. Los programas de la Universidad se someterán a la acreditación externa que defina el Consejo Superior Universitario. (Decreto 1210 de 1993, artículo 6)

En 1999, mediante el Acuerdo 023 del Consejo Superior Universitario (CSU) se adopta y pone en marcha un proceso de autoevaluación de los programas curriculares en todas las sedes, con el objetivo de establecer políticas, estrategias y metas de mejoramiento continuo de la calidad para todos los programas curriculares, construyendo un mecanismo de seguimiento unificado que propiciara el mejoramiento continuo de la calidad, buscando “generar una cultura institucional de la evaluación entendida como un proceso sistemático, permanente, participativo e integral” (Acuerdo 023 de 199, artículo 2). La autoevaluación de la UNC “cubre todas las actividades académicas: docencia, investigación y extensión y abarca también la administración, la gestión y el bienestar universitario” (UNC, 2002:24).

Se parte de una visión de “la universidad que tenemos” y se proponen lineamientos de “la universidad que queremos”, los cuales coinciden con los aspectos relevantes del plan de desarrollo 1999-2003. La autoevaluación incluía el análisis del desarrollo institucional, los programas curriculares de pregrado y postgrado, la investigación, la inserción social de la universidad, la administración y la gestión (UNC, 2002:24-25). Se buscaba configurar un proceso orientado a fomentar una cultura de la evaluación entendida como un proceso sistemático y participativo en el cual se lograra la autoevaluación de los diferentes aspectos para que pudiera realizarse luego un proceso de acreditación con otras universidades de alto nivel académico, tanto de la región como de otras latitudes.

En el año 2001, el CSU, mediante el Acuerdo 002 de 2001,

acordó que la acreditación externa de los programas curriculares de la universidad sería realizada por los consejos de acreditación que estarían organizados por áreas disciplinarias y de conocimiento (artículo 2). Define, así mismo, la conformación de cada consejo, el cual estaría conformado por “tres (3) calificados y reconocidos académicos, que no sean ni hayan sido en los últimos cinco (5) años miembros del personal académico de la Universidad Nacional” seleccionados por convocatorias internacionales y designados por el CSU. Se proponía que fuera un colombiano, un latinoamericano y uno de un país diferente a los latinoamericanos (artículo 3).

Se creó un Comité Nacional encargado de orientar el proceso en el cual participaban el vicerrector académico, el vicerrector general, el jefe de planeación y tres profesores. Se definieron también las responsabilidades de las diferentes instancias de la universidad (sedes, facultades, institutos, departamentos y programas curriculares) dando relevancia a los órganos colegiados y buscando la participación de profesores, estudiantes y personal administrativo. Se elaboraron criterios, indicadores y guías de procedimiento para la autoevaluación de programas curriculares, como primera fase del proceso de autoevaluación institucional. También se definieron las orientaciones, criterios y procedimientos de la heteroevaluación y de la acreditación que sería otorgada por los respectivos consejos, decisión que sería comunicada al Ministerio de Educación y al ICFES (organismo encargado de la evaluación en Colombia) y la acreditación tendría una vigencia de cinco años (ídem, artículo 6).

Con el cambio de gobierno en 2002, se dio un cambio de dirección en la universidad, el cual encontró dificultades y resistencias, como lo reconoció el rector en su informe de gestión en 2004 (Palacios, 2004:1) por cuanto un amplio sector de la comunidad universitaria consideraba su nombramiento como ilegítimo e ilegal. En este contexto se presentaron cambios en la dinámica de autoevaluación que había emprendido la universidad y las decisiones que se habían tomado con relación a la acreditación de programas curriculares. Es así que por medio del Acuerdo 018 de 2003, el CSU acuerda “derogar las normas sobre acreditación externa de programas académicos dictadas mediante el Acuerdo 002 de 2001” (artículo 1) y se define que

La Universidad Nacional de Colombia podrá acreditar sus programas curriculares con instituciones nacionales o internacionales de acreditación. Para tal efecto se creará una coordinación adscrita a la Rectoría que deberá ser desempeñada por un docente en la categoría de Profesor Asociado o Titular. (ídem, artículo 2)

Apenas transcurrido un año, el CSU –en el Acuerdo 029 de 2004– decidió que “la Universidad Nacional de Colombia acreditará sus programas curriculares ante el Consejo Nacional de Acreditación” (artículo 1). Esta última medida se aplicó con celeridad, al punto que

La Universidad cuenta actualmente con 79 programas académicos acreditados ante la Comisión Nacional de Acreditación. Para posgrado, la Universidad realiza actualmente un proceso de autoevaluación, con 112 programas evaluados a la fecha. (UNC, 2010a:12)

En 2007, mediante el Acuerdo 030, el CSU resolvió “Acoger los lineamientos del Sistema Nacional de Acreditación y adoptar el proceso de Acreditación Institucional establecido por el Consejo Nacional de Acreditación para la Universidad Nacional de Colombia en todas sus sedes” (artículo 1).

El proceso de acreditación institucional de la Universidad Nacional de Colombia (UNC) siguiendo los lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) comenzó en 2003, pero solo se oficializó en marzo de 2008 con la aceptación de las condiciones del CNA. A partir de ese momento se inició el proceso de autoevaluación en cada sede, en las facultades y en el nivel nacional. [...] A partir de los indicadores de apreciación sugeridos por el CNA, se diseñó una encuesta de tipo descriptivo que permitió clasificar y medir el fenómeno de interés. Consta de 66 preguntas que se aplicaron de manera diferencial a los cuatro estamentos de la comunidad universitaria: docentes (40), estudiantes (36), personal administrativo (17) y egresados (13). El número de encuestas aplicadas en cada sede aseguró una muestra entre el 20 y el 30% de la población focal. (UNC, 2008:11-12)

Como lo muestra la agenda del informe de autoevaluación para la acreditación (ídem, 13), el proceso se inicia en octubre de 2007 cuando se presentó “la propuesta de proyecto de acreditación institucional” al Consejo Académico y concluyó en septiembre de 2008, cuando se presentó al Consejo Superior “el informe de autoevaluación y recomendación de entrega al CNA”. En este tiempo se diseñaron los instrumentos, se recolectó, procesó y analizó la información y se elaboró el informe de autoevaluación, labores asumidas por la vicerrectoría académica con el apoyo de un “comité gestor” (cinco personas incluida la vicerrectora), un “comité de seguimiento” (cinco personas, incluida la vicerrectora), un equipo de trabajo compuesto por siete personas y la colaboración de tres profesionales.

Con el fin de recoger las apreciaciones, comentarios y sugerencias de la comunidad universitaria, el proyecto, sus avances y resultados se discutieron en las sedes, el Consejo Académico y el Consejo Superior Universitario. Además, se realizaron talleres para revisar cada característica, emitir juicios sobre el cumplimiento de los objetivos y dar la respectiva calificación. (UNC, 2008:12)

El documento publicado como Resumen de Autoevaluación (UNC, 2008) presenta: a) una “descripción cuantitativa y análisis comparativo intersedes” en el que se dan un serie de indicadores relacionados con los programas académicos y estudiantes, el profesorado, el bienestar, la investigación, la extensión, los empleados administrativos, la planta física, los recursos de apoyo académico y financieros y se presentan unas regresiones lineales tendientes a probar las hipótesis “en cada sede la planta docente, el número de estudiantes matriculados, el número de empleados, el número de proyectos de investigación o de extensión es directamente proporcional con el presupuesto asignado” (ídem, 19-69); b) el análisis de cada uno de los once factores que el CNA pide evaluar es calificado en términos de “aceptable, bueno o sobresaliente” (ídem, 71-77); c) las fortalezas y debilidades de la institución (ídem, 79-82); d) juicio explícito sobre la calidad global de la institución (ídem, 83); e) propuestas de mejoramiento de la calidad global (ídem, 85-87). Cabe resaltar que el único factor sobresaliente es “misión y proyecto institucional”, mientras los factores “pertinencia e impacto social”, “autoevaluación y autorregulación” y “organización, gestión y administración”, apenas alcanzaron un “aceptable”.

El informe reconoce las debilidades institucionales en los procesos de evaluación y autoevaluación sistemáticas que inciden de forma efectiva en la reorientación de la acción y lo hace de diversas formas: “baja participación estudiantil en la evaluación de los profesores”, además que “el resultado de la evaluación no tiene efecto en el desempeño de los profesores” (ídem, 80); “no hay cultura de la planeación y autoevaluación arraigada en todos los niveles de dirección (especialmente unidades básicas)”; “no hay un estatuto de planeación”; “los indicadores son dispersos y no han sido apropiados en los procesos de planeación y gestión” (ídem, 81). La UNC

[...] presenta una estructura estable y un crecimiento continuo que permite reconocerla como una universidad en busca de la excelencia académica. Sin embargo, para lograr dicho objetivo la Institución debe trabajar en un programa de evaluación continuo, con un sistema de indicadores y evaluación de la docencia, la investigación, la extensión y la gestión. (ídem, 83)

El recorrido de los procesos de autoevaluación institucional y de programas en la UNC deja ver una ruptura entre los procesos que se dieron antes de 2003 y las acciones llevadas a cabo a partir de ese año. Sin embargo, los informes de autoevaluación presentados para la acreditación institucional nacional e internacional omiten hacer referencia a los procesos que se dieron desde 1999 y hacer explícitas las continuidades y las diferencias de horizonte, objetivos, estrategias y resultados de los dos momentos. Considerar el inicio en 2003 significa desconocer la experiencia que se había ganado y desechar los resultados que se tenían para articularlos con la nueva dinámica.

Durante el 2009, la UNC adelantó las gestiones ante el CNA, presentó su autoevaluación, recibió la visita de pares externos y, en abril de 2010, mediante Resolución 2513, el Ministerio de Educación Nacional, por recomendación del CNA, le otorgó Acreditación Institucional de Alta Calidad por diez años, siendo la primera universidad del país en recibir la máxima acreditación que es otorgada. La resolución destaca diecinueve aspectos positivos, siendo la primera:

[...] el compromiso institucional con la cultura de la autoevaluación, la autorregulación, la existencia de mecanismos estructurales internos de aseguramiento de la calidad, tanto de la institución como de los programas y el compromiso de la comunidad universitaria en la búsqueda constante de altos niveles de calidad a través del mejoramiento continuo. (MEN Colombia, 2010)

En la resolución se formulan veinte recomendaciones, de las cuales, la primera es: “a partir de los desarrollos alcanzados, proyectarse como Universidad de excelencia a nivel mundial”, razón por la cual la UNC ha iniciado un proceso de acreditación internacional con el Institutional Evaluation Programme de la European University Association, que se inició con el trabajo de una comisión conformada por siete profesores, un estudiante, un empleado y un profesional externo y coordinado por la vicerrectora académica. Como resultado, se preparó un informe de autoevaluación destinado a la entidad acreditadora, el cual fue dado a conocer a finales de 2010 (UNC, 2010a). El documento indica el proceso de autoevaluación seguido para la acreditación internacional:

Dado que la Universidad Nacional de Colombia realizó la autoevaluación con fines de Acreditación Institucional de Alta Calidad ante el Consejo Nacional de Acreditación en 2008, para el proceso actual, se utilizó la mayoría del material recopilado en ese momento y se actualizó con la información disponible de los años 2009 y 2010.

La divulgación del Proceso de Autoevaluación se realizó por medio de la página web de la Universidad (www.unal.edu.co), bajo el título “UN Evaluación Internacional”. Se enviaron correos electrónicos masivos a toda la comunidad, invitando a participar en la construcción de las respuestas a las preguntas de la Guía para el Reporte de Autoevaluación. Se realizó una reunión en cada una de las sedes de la universidad, con estudiantes, docentes y personal administrativo de manera independiente, con el fin de presentar el Programa de Evaluación Institucional, sus objetivos y cómo beneficiará a la Universidad Nacional de Colombia. En dichas reuniones se recibió la opinión de los invitados respecto al estado actual de la Universidad, a sus fortalezas y debilidades y a las posibilidades de mejora. Estos comentarios sirvieron como insumo para la generación del presente Reporte de Autoevaluación. (UNC, 2010a:4)

Además de los procesos de evaluación que se siguen para obtener la acreditación de los programas curriculares y la acreditación institucional, la UNC desarrolla otros procesos de evaluación que incluyen la investigación, la docencia y la extensión, la evaluación del profesorado y de los estudiantes.

La investigación es evaluada directa e indirectamente, a través de convocatorias (en las que participan siempre pares internos y externos). La Vicerrectoría de Investigación y las Direcciones de Investigación de las sedes realizan seguimiento a los compromisos de investigación adquiridos por los profesores a través del Sistema de Información de la Investigación (HERMES). La producción intelectual que circula en diversas publicaciones, obras de arte, patentes u otros resultados, tiene seguimiento a través del Comité de Asignación y Reconocimiento de Puntaje y el sistema SARA. Su evaluación está reglamentada por el Decreto 1279 de 2002, por medio del cual se establece el régimen salarial de todos los docentes de las universidades del Estado. El régimen salarial propone un sistema de puntos en el que las patentes, las publicaciones y demás actividades investigativas suman puntos al salario de los docentes.

La evaluación de la docencia se realiza a través de un cuestionario denominado “evaluación de cursos” que los estudiantes responden al finalizar cada periodo académico. Los criterios de la evaluación hacen referencia a tres aspectos orientadores: las relaciones del profesor con la cultura académica (el saber), las relaciones pedagógicas (el reconocimiento del otro, el encuentro intersubjetivo mediado por el conocimiento y el ejercicio de la autonomía intelectual y personal)

y las condiciones propias del sujeto y su agenciamiento histórico a través de la ciudadanía. Los resultados consolidados pueden ser conocidos por cada profesor, aunque no hay un seguimiento ni un proceso sistemático que incorpore dichos resultados a la evaluación integral del docente ni tenga un efecto sobre la reorientación de la acción de cada profesor y de la colectividad docente, por cuanto no constituyen parte de procesos de reflexión (Rodríguez, 2010). Como parte del Plan de Desarrollo 2010-2012, la Vicerrectoría Académica puso en marcha el programa “Evaluación Docente Integral con fines de mejora” (Edificando UN). Sus objetivos son: obtener, integrar, analizar, sintetizar y retroalimentar información proveniente de múltiples y variadas perspectivas sobre el desempeño docente, evento que facilitará la creación e implementación de planes de mejora de los propios docentes con base en el análisis de la información recopilada. Se intenta “pasar del modelo usual sumativo de máximos, a otro de tipo formativo de *mínimos de calidad*”⁴ (UNC, 2010c).

La evaluación de la extensión es la menos sistemática, razón por la cual el documento de autoevaluación para la acreditación internacional reconoce que “si bien la extensión es concebida como uno de los ejes de comunicación entre la Universidad y la comunidad, la Institución no conoce adecuadamente el impacto de sus programas de extensión en la sociedad” (UNC, 2010a:19) y, más adelante, al hacer unas consideraciones sobre la autonomía se plantea que “la Universidad debe promover programas para evitar que su autonomía y su carácter público se traduzcan en falta de compromiso con el conjunto de normas que promueven el cumplimiento de su misión” (ídem, 22-23). Se destaca que una de las decisiones que la UNC ha reafirmado para cumplir con sus metas de calidad es “Fortalecer sus relaciones con el sector privado nacional e internacional (mejorando el sello de calidad de los productos de la Universidad y divulgando más ampliamente las actividades de la Institución, que puedan ser interesantes para el sector privado)” (ídem, 23).

La evaluación del profesorado se realiza en diversos momentos a lo largo de la carrera académica: la vinculación se lleva a cabo a través de concursos públicos y tiene altos niveles de exigencia que son puestos por los departamentos o institutos; luego, en el transcurso de la vida académica, los profesores son evaluados de manera sistemática en cuatro momentos: de ingreso a la carrera docente luego de un periodo de prueba de un año, de desempeño anual, de renovación de

4. Las cursivas son del texto original.

nombramiento (cada tres o cuatro años dependiendo de la categoría en el escalafón) y de promoción a una categoría superior del escalafón. Tanto el estatuto de personal docente como las políticas de evaluación plantean que se evalúan todas las actividades que realiza el profesor y, en general, se agrupan en investigación, docencia, extensión, gestión o dirección académica y formación. Sin embargo, la producción intelectual constituye un circuito de evaluación altamente reglamentado por cuanto comporta implicaciones económicas; por el contrario, la evaluación de la extensión no se encuentra igualmente reglada y, como mucha de la actividad, es propiamente de consultoría y no de extensión solidaria, generando ingresos económicos tanto a la universidad como a los profesores; su valoración se regula por el mercado y constituye por sí sola otro circuito de evaluación. La evaluación de la gestión tampoco aparece desglosada, salvo en lo concerniente a los responsables y a los puntajes obtenidos. En la práctica, la actividad evaluadora recurrente y sistemática se realiza sobre la docencia. Los procesos de formación de los profesores se restringen a exigir el cumplimiento de los tiempos y los compromisos contraídos con la institución donde se realizan los estudios; los primeros se satisfacen con el reintegro al cargo en los plazos pactados y los segundos con los certificados de calificaciones o titulación emitidos por la institución receptora del profesor (Rodríguez, 2008).

Los estudiantes tanto en el pregrado como el postgrado se seleccionan mediante un examen de admisión que puede incluir más de una prueba. Durante la formación, la evaluación del aprendizaje a través de los cursos es responsabilidad de los docentes. Sin embargo las reformas de carácter académico de los últimos años modificaron las modalidades de finalización de estudios y se introdujeron diversas alternativas como requisito de grado en el pregrado: cursar dos asignaturas de un programa de maestría que el estudiante escoja, realizar una pasantía o adelantar el trabajo de grado con carácter investigativo en un periodo académico, convirtiéndose en una asignatura más del respectivo plan de estudios. Los estudiantes de último año están obligados a presentar un examen nacional de estado, denominado Evaluación de la Calidad Académica de la Educación Superior, reglamentado mediante el Decreto 4616 de 2009, el cual sirve actualmente para establecer *ranking* entre las instituciones de educación superior y forma parte de los requisitos de graduación.

Las dos universidades comienzan sus procesos de evaluación sistemática, incluida la autoevaluación, en la década del noventa y aunque coinciden en algunos aspectos, sus procesos presentan diferencias

acerca de los sentidos de la universidad pública, de la autonomía y la legitimidad universitarias, de las formas de actuar frente a los cambios y exigencias del entorno, de las finalidades, sentidos y formas de conducir la evaluación y, por consiguiente, de las prácticas concretas y de las decisiones que se toman con base en los resultados que arrojan múltiples procesos evaluativos.

Sentidos de la evaluación

La información analizada ilustra en forma genérica las tendencias de la evaluación de la educación superior en algunos países de América Latina y los ejemplos de dos universidades permiten algunas precisiones que se observan en las prácticas. Los cinco países analizados en este estudio (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México) presentan unos sistemas de evaluación de la educación superior “más desarrollados y consolidados” (Pires y Lemaitre, 2008:3) en la región y sobre ellos pueden realizarse múltiples interpretaciones.

Las normativas, políticas y prácticas de evaluación que se instauran en los cinco países analizados desde la última década del siglo XX y van consolidándose hacia mediados de la primera década del siglo XXI; se mueven de manera diversa en las cuatro generaciones de la evaluación (Guba y Lincoln, 1989). Con mayor claridad, unos países tienden hacia el desarrollo de modelos de evaluación centrados en la medición y la producción de juicios (primera y segunda generaciones) que permiten hacer comparaciones entre instituciones o programas y brindan información a los usuarios para tomar decisiones acerca de la conveniencia que para ellos tienen los productos que ofertan las universidades. Esta tendencia se observa en los países que han configurado de manera más estructurada Sistemas de Aseguramiento de la Calidad (SACES), como Chile, que en el año 2006 establece por la Ley 2019 un “sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior”; Colombia, que organiza también un SACES; seguidos de Argentina y México que buscan por diversos mecanismos asegurar la calidad, pero no han consolidado un “sistema” que articule los diversos componentes. Brasil presenta una tendencia que no descarta los procesos de aseguramiento de la calidad, las mediciones y los juicios, pero privilegia la función formativa de la evaluación sobre la sumativa e incorpora una perspectiva responsiva constructivista planteada por Stake (1975), que promueve dinámicas interactivas y negociadas que involucran a los agentes en la construcción de los parámetros y en los procesos de evaluación, buscando comprometerlos en las acciones de mejora (tercera y cuarta generaciones).

Con relación a los enfoques de la evaluación, también se observan unas tendencias que se mueven entre los dos polos que plantea el profesor Dias-Sobrinho (2004), aunque no puede afirmarse que un sistema de evaluación está en un punto fijo sino que se mueve en ciertas dinámicas que involucran diversos posicionamientos. Los sistemas de evaluación de Argentina, Colombia, Chile y México se acercan más a la función de control porque han centrado su atención en definir parámetros, criterios y estándares que desde una perspectiva de aseguramiento de la calidad permitan verificar condiciones mínimas para autorizar funcionamiento o clasificar programas e instituciones mediante la acreditación, la cual se otorga por tiempos diferenciados dependiendo el nivel de cumplimiento de requisitos. Colombia cuenta con dos agencias: CONACES se encarga de certificar el cumplimiento mínimo de requisitos para autorizar el funcionamiento, mientras en el CNA “el foco está en la acreditación de alta calidad, es decir, se centra en la identificación de carreras destacadas, que así pueden servir de ejemplo a otras en el país” (Pires y Lemaitre, 2008:7) y aunque el propósito explícito de la acreditación sea el la identificación y promoción de “buenas prácticas”, el criterio de emulación introducido, por sí mismo, ejerce una función de control al promover comparaciones y privilegiar la competencia entre instituciones y programas que se ubican de forma diferenciada en los *ranking*. En Brasil, el SINAES plantea que la función de la evaluación supera las meras verificaciones destacando los significados de las actividades institucionales, bajo la visión académica y los impactos sociales, económicos, culturales y políticos; profundiza la idea de responsabilidad social en el desarrollo de las IES; valoriza la solidaridad y la cooperación, y no la competitividad y éxito individual (Trindade, 2007:26).

Desde la perspectiva del profesor Dias-Sobrinho, mientras el enfoque del control “verifica y constata lo realizado, en actitud conservadora y enfocada al pasado”, la evaluación como acción que atribuye valor y produce sentidos valora no solamente “la producción pasada y sentido ya acabado, sino, sobre todo, como proyecto abierto al futuro” (2004:14). La evaluación centrada en el aseguramiento de la calidad, ya sea por vía de velar por los requisitos mínimos o por la acreditación de alta calidad, provee de información al mercado y al Estado, al tiempo que debilita los procesos autónomos de las instituciones y programas por cuanto el juicio externo de calidad (evaluadores, medios de comunicación, Estado o usuarios) se constituye en un fin en sí mismo, el cual debe ser alcanzado y la comparación de carácter competitivo adquiere relevancia en desmedro de la solidaridad que

exige el mejoramiento del sistema en conjunto. Esta dinámica genera efectos perversos tales como la discriminación resultante de personas e instituciones muy disímiles (Santos-Guerra, 2003:23) aumentando las diferencias de calidad por cuanto las buenas universidades se vuelven aun más sólidas y las malas continúan deteriorándose (Brunner, 2001:38-40), hecho que configura sistemas de educación superior con calidades altamente heterogéneas y desequilibradas a su interior, reproduciendo formas de exclusión para amplios sectores de la población que deben conformarse con estudiar en las instituciones y programas de menor calidad y negando a la sociedad la oportunidad de beneficiarse del conocimiento y sus bienes derivados que generan instituciones con calidad y pertinencia.

Evaluación y reorientación de la acción: a modo de conclusión

Según el papel social que se asigne a la educación superior y a la universidad y las formas de afrontar los retos del entorno (Múnera, 2008), los sistemas de evaluación de los países pueden ubicarse en puntos distintos. En algunos, sus normativas y políticas se aproximan más a adecuar los sistemas de educación superior al contexto internacional, que demanda ciertos criterios homologables para transar las mercancías cognitivas derivadas de la investigación y la formación de capital humano, mientras otros se orientan “a construir alternativas transformadoras para la educación superior [y] contribuir en la construcción de una nueva política de Estado para la enseñanza superior” (Trindade, 2007:110).

Aunque todos los sistemas buscan la calidad, sus criterios no son los mismos: se mueven desde la verificación de indicadores básicos de infraestructura, los medios y procesos empleados, las dimensiones cualitativas y cuantitativas del servicio prestado o los resultados académicos (Díaz Barriga, 2008; González, 2003; CNA, 2006), hasta la identificación de las diversas formas como las instituciones de educación superior participan solidariamente con otras instancias de la sociedad en la producción de los medios para el desarrollo sustentable del país y la formación de los ciudadanos, de acuerdo con las pautas valorativas hegemónicas en las relaciones de fuerzas sociales y políticas de un determinado momento histórico (SINAES, 2007:90-91).

Esta última consideración que involucra una perspectiva dinámica de las luchas por el poder y de su carácter histórico puede ser un factor que permite explicar, aunque sea en parte, las diferencias que se observan. El sistema de educación chileno es reconocido como experiencia piloto “de las orientaciones político-educativas y el paquete

programático del Banco Mundial sin realizar adaptaciones a la realidad de su país y sin condicionar ningún aspecto de la reforma exigida” (Puiggrós, 1998:2-4) y presenta un modelo de educación superior centrado en la demanda, el cual se articula desde una perspectiva de la competencia y el mercado. Su sistema de aseguramiento de la calidad (Ley 2019 de 2006) confirma esta orientación y constituye un ejemplo del papel del Estado en el control de la educación en aras de proteger un mercado que debe regularse cada vez más por la libre oferta y demanda, en una competencia cuyos límites van cambiando de conformidad como se vaya configurando el mercado interno y el transnacional.

Argentina, Colombia y México presentan unas tendencias que en sus lineamientos generales son semejantes: el aseguramiento de la calidad por vías de la verificación de requisitos mínimos para el licenciamiento y por la acreditación.

En Argentina, la Ley 24521 de 1995, o Ley de Educación Superior promulgada bajo el gobierno Menem de corte neoliberal, confiere a la CONEAU las funciones de evaluación y acreditación para asegurar la calidad de un sistema que había sido predominantemente público y se diversifica hacia la privatización justo en la década de los noventa. Aunque la acreditación funciona como indicador de calidad, no es aún un referente para la selección puesto que los jóvenes siguen presionando para acceder a las universidades públicas, que ofrecen una educación que es reconocida entre la población.

En México, la relación evaluación-acreditación-financiamiento es ejemplo de la díada “zanahoria y garrote” puesto que la acreditación que se realiza a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), la evaluación de diversos aspectos llevada a cabo por el Padrón Nacional del Posgrado, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) o el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), así como los resultados del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) tienen efectos económicos para las instituciones, los programas o los académicos. El profesor Díaz-Barriga concluye que las actuales políticas de modernización han impulsado la evaluación en forma compulsiva para evaluarlo todo, logrando que la evaluación se convirtiera en un fin en sí misma (Díaz-Barriga, 2007) atada al financiamiento y desarticulada a su interior, con una visión técnica y poco conceptual y en la que se ha cancelado su dimensión pedagógica (Díaz-Barriga, 2008:30-31). Hugo Aboites va más allá cuando analiza las relaciones entre

evaluación y mejoramiento de la calidad de la educación superior en México y asemeja el fracaso de la promesa de la calidad basada en la evaluación con el fracaso de los estudios sobre la nutrición pues si bien ya se conocen “los diversos efectos que producía la desnutrición en cada una de las células [...] lo único que no logramos en tantos años es disminuir efectivamente la desnutrición en el país” (2009: 13). La paradoja que ocurre en la educación es semejante pues

[...] en casi veinte años se ha medido ya a más del cuarenta por ciento de la población del país –cuarenta millones de personas– [...] y, sin embargo no se ha cumplido la promesa de que la evaluación y la competencia vendrán a salvar el sistema educativo. (Ídem, 13-14)

Acusa que

[...] se evalúa por evaluar [...] y los pocos datos no ofrecen mucha certeza respecto de lo que está ocurriendo [dado que] se supone que hay una conexión directa entre evaluación exitosa y calidad de la educación, de tal manera que institución acreditada viene a ser igual a institución bien cualificada. (Ídem, 25)

En Colombia, el cambio paradigmático ocurrido con la Constitución de 1991 “se quedó prácticamente en el plano discursivo” (Roth, 2006) también en educación, por cuanto los últimos gobiernos, especialmente desde 2002, consideran la educación como un componente de la formación de capital humano necesario para la competitividad internacional (DNP, 2002, 2006, 2010). Así, las políticas se orientaron a ampliar la cobertura, a formar a los estudiantes en las competencias básicas, a promover la oferta de educación técnica y tecnológica, y a asegurar la calidad del sistema, la cual se lograría a través del modelo denominado “círculo de calidad” o “círculo virtuoso” que presenta “una profusión de programas de mejoramiento de la calidad propuestos por el ministerio, pero que no constituyen una nueva lógica de organización del dispositivo sino que se sobreponen sobre la idea conceptual presentada” (Iaies y Hofmeister, 2005:13) dejando poco margen en caso de que el “círculo virtuoso se vuelva “vicioso” (ídem, 52) como lo analizan Iaies y Hofmeister, responsables de la evaluación que realizara el Centro de Estudio de Políticas Públicas y la Fundación Konrad Adenauer. Si bien el mencionado círculo virtuoso se refiere a la educación básica y media, el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior colombiano incluye la evaluación de requisitos mínimos, la acreditación, la medición de resultados, un sistema de información y un observatorio laboral para la educación

que “brinda herramientas valiosas para analizar la pertinencia de la educación a partir del seguimiento a los graduados y su empleabilidad en el mercado laboral” (ídem). Esta profusión de información se emplea básicamente para ser difundida buscando que los usuarios puedan tomar decisiones. Así, el Estado asume un rol de agencia calificadora e informadora para que sean las lógicas del mercado las que definan el éxito de unos y el fracaso de otros.

El sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) de Brasil se creó en 2004, aunque su origen se puede situar en un documento elaborado por un grupo de investigadores en 1993, que decantó en el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), el cual dejó experiencias de alto valor para las universidades y que vieron bruscamente interrumpidos sus procesos de evaluación interna y externa en el gobierno de Cardoso, que substituyó el PAIUB por el Provão (gran prueba). Fue solo en 2002 cuando el Instituto de la Ciudadanía, presidido por el entonces candidato Lula, invitó a expertos para elaborar un documento de propuestas sobre el amplio tema educación, ciencia y tecnología, y sus impactos en el futuro económico del país y en la calidad de vida de los ciudadanos brasileños, cuyo resultado fue la propuesta “Una escuela del tamaño de Brasil”, que después serviría de base para el programa de gobierno. En este contexto, una educación superior de calidad debe ser relevante en la formación y producción de conocimientos para el desarrollo del conjunto de la población y para el avance de la ciencia, y debe ser eficaz para fortalecer las preferencias éticas y políticas dominantes en un determinado momento histórico. Para el cumplimiento de las responsabilidades sociales que le son históricamente determinadas, la institución educativa debe tener libertad, especialmente para crear, pensar, criticar, aprender, producir conocimientos y, de esta forma, educar. La autonomía es una de las condiciones de la evaluación (SINAES, 2007:90-91). Así, el SINAES no es un fin en sí aunque sea uno de los pilares de la reforma universitaria, el cual debe fortalecer la autonomía universitaria, indisociable de una financiación pública sobre nuevas bases. Se busca asegurar el proceso de evaluación, resolviendo el trinomio evaluación-autonomía-financiamiento (Trindade 2007:113).

Este desafiante proceso resulta de una decisión fundada en una larga maduración [...]. Se trata de un largo aprendizaje de una pedagogía democrática, nacido en la práctica del presupuesto participativo de Porto Alegre y desarrollado en la compleja conducción del Consejo de Desarrollo Económico y Social. (Ídem, 111)

Aunque los cinco países muestran unas semejanzas en las normativas, organismos y tipos de evaluación, se observan diferencias en torno a los sentidos, propósitos, prácticas y usos de la información producida y de las dinámicas promovidas de los procesos evaluadores. De una parte, la intencionalidad de la evaluación como instrumento de información, aprobación y control puede ser enriquecida con una perspectiva democrática de participación, reflexión y reorientación de la acción. Así, mientras cuatro países alinean sus discursos y prácticas en torno al aseguramiento de la calidad, en Brasil se hace énfasis en el papel del sistema de evaluación como promotor de una cultura de la evaluación y el mejoramiento en las instituciones, antes que en la función clasificadora. Aunque haya una tendencia globalizante y homogeneizadora, los países tienen márgenes de acción que les permite tomar distancia y asumir procesos autóctonos que privilegien el bien común de sus pueblos sobre las presiones de carácter global.

Las diferencias encontradas entre los países se observan también entre las universidades analizadas: la evaluación hace posible que las universidades respondan al entorno de manera funcional modernizando sus programas, ampliando la cobertura, realizando alianzas estratégicas, impulsando el desarrollo y la gestión de la investigación y la creación artística, mejorando la gestión administrativa o fortaleciendo las relaciones universidad-gobierno y con el sector privado nacional e internacional y transitando “del *ethos* público hacia la búsqueda de un *ethos* corporativo” (Mollis, 2006:88). Si la evaluación se entiende y realiza como proceso de toma de conciencia, impulsa la capacidad de la universidad de ser crítica consigo misma y su entorno, y la fortalece a través de procesos que exigen ser abiertos, participativos y democráticos. Ese ejercicio de la autonomía, que dialoga con las normas externas se traduce, a su vez, en fortalecimiento de sus procesos internos y en legitimidad externa por cuanto no solo responde a las demandas del Estado, sino que asume unos deberes de construcción de ciudadanía a través del conocimiento que aporta a su sociedad y participa en el desarrollo económico y científico del país y de la sociedad en general.

Estas diferencias encontradas tanto en los países como en las instituciones, permiten plantear algunas hipótesis:

- Primera: los procesos de homogeneización presionados por los organismos internacionales y los mercados transnacionales han logrado avances muy notorios en la región; sin embargo, los países han podido tomar distancia frente a los modelos de evaluación basados en el aseguramiento de la calidad de la educación superior.

- Segunda: las normativas nacionales relacionadas con la evaluación y acreditación de la educación superior reflejan no solo orientaciones del sentido de la educación y de la educación superior, sino la relación de fuerzas en un momento dado para orientar a su sociedad, que en algunos casos se aproxima hacia la adaptación funcional al mercado en desmedro del bien común de los pueblos y, en otros, hacia la transformación y la innovación críticas.
- Tercera: las políticas nacionales, en tanto más democráticas y participativas, permiten una mayor margen de acción a las universidades potenciando su autonomía.
- Cuarta: el ejercicio autónomo de prácticas de evaluación que logra afincarse en la vida de las instituciones requiere de dinámicas intensas de participación y de procesos sostenidos en el tiempo, y alcanza niveles de legitimidad interna que comprometen la acción de los diversos agentes en los procesos de mejoramiento.
- Quinta: la evaluación crítica que logra incidir en procesos de cambio fortalece la legitimidad externa por cuanto las relaciones de la universidad con la sociedad se hacen más abiertas generando confianza mutua.

La evaluación y la acreditación orientadas al control generan [...] un cerco muy fuerte de información, de conocimiento y de organización [que en] nada prepara el cuestionamiento de las instituciones y de las significaciones establecidas [haciendo] imposible e inconcebible ese cuestionamiento. (Castoriadis, 1998:1)

Solo con la aparición de procesos sociales que puedan poner “en tela de juicio sus propias instituciones y significaciones –su “organización” en el sentido profundo del término–, [...] romper el sello de la lógica conjuntista-identitaria en sus diversos disfraces, [las instituciones se convierten] en fermento activo de una autoalteración de la sociedad” (ídem), y se puede hablar de autonomía para autoconservarse y autotransformarse.

Bibliografía

Aboites, Hugo. “El fracaso de la promesa de la calidad. La evaluación de la educación superior en crisis”, en: Miguel Ángel Rosales (coor), *Evaluar para la homogeneidad. La experiencia mexicana en la evaluación de la educación superior*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa y Plaza Valdés Editores, 2009, pp. 13-36.

Bronckart, J. P., Clémence, A., Schneuwly, B. y Schurmans M. N. “Manifiesto.

- Por una reconfiguración de las ciencias humanas/sociales. Una perspectiva vygotskiana”, conferencia introductoria al congreso Piaget-Vygotsky, septiembre de 1996, texto traducido por Yalile Sánchez, en *Revista Colombiana de Psicología*, n° 5-6, Universidad Nacional de Colombia, 1997, pp. 50-57.
- Brunner, José Joaquín. “Avaliação Institucional”, en: *A USP e seus desafios*, Fórum de Políticas Universitárias, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2001, pp. 25-40.
- Castoriadis, Cornelius. *Figuras de lo pensable*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006-
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA). “Lineamientos para la acreditación institucional”, Serie de documentos CNA n° 2, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional 2006.
- Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). *Manual del procedimiento para el reconocimiento de organismos acreditadores de programas académicos de nivel superior*, México, 2005, en http://www.copaes.org.mx/home/docs/docs_acred/2_Manual_procedimientos.pdf.
- Decreto 1210 de 1993, Colombia.
- Decreto 1279 de 2002, Colombia,
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo, Colombia, 2002.
- Plan Nacional de Desarrollo, Colombia, 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo, Colombia, 2010.
- Dias-Sobrinho, José. “¿Avaliación ética y política en función de la educación como derecho público o como mercancía?”, en: *Educ. Soc.*, vol. 25, no. 88 Campinas, 2004.
- Díaz-Barriga, Ángel (coord). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*, México, UNAM-IISUE, ANUIES, Plaza y Valdés Editores, 2008.
- “Los sistemas de evaluación y acreditación de programas de educación superior”. en: Ángel Díaz-Barriga y Teresa Pacheco (comp), *Evaluación y cambio institucional*, México, Paidós, 2007.
- Fava de Moraes, Flavio. “Avaliação Institucional”, en: *A USP e seus desafios*, I Fórum de Políticas Universitárias, São Paulo, Editora da Universidades de São Paulo, 200, pp. 183-92.
- González, Luis Eduardo. “Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas”, en: Marcela Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, en <http://168.96.200.17/ar/libros/mollis/mollis.html>.
- Granovsky, Martín. “La evaluación como fetiche”, en: Gustavo Iaies et al., *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, 2003.
- Guba, Egon y Lincoln, Yvonna. *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, SAGE Publications, 1989.

- Iaies, Gustavo y Hofmeister, Wilhelm. *Evaluación de los sistemas educativos: Colombia. Informe del Sistema Educativo de Colombia*, Buenos Aires y Río de Janeiro, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). *La evaluación y la acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Venezuela, IESALC, 2004.
- Lajolo, Franco Maria (Vicereitor. Presidente da Comissão Permanente de Avaliação USP). Presentación de la segunda etapa del tercer ciclo de evaluación institucional de la USP (2005-2009), 2009.
- Ley 10.861 del 14 de abril de 2004, que instituye el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), Brasil.
- Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, Colombia.
- Ley 18.962 de 1990 o Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), Chile.
- Ley 2019 de 2006 del Ministerio de Educación de Chile que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.
- Ley 24521 de 1995 o Ley de Educación Superior (LES), Argentina.
- Ley 30 de 1992 de Educación Superior, Colombia.
- Ley General de Educación, publicada el 13 de julio de 1993, México.
- Ministerio de Educación de Argentina. Programa de calidad universitaria, Secretaría de políticas universitarias, en http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CALIDAD/calidad.html. Fecha de consulta: agosto de 2010.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) de Colombia. “Avances en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”, presentación en Power Point, Medellín, agosto 5 de 2005, en <http://www.google.com.co/search?q=Condiciones+de+calidad+ppt+conaces+&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a>. Fecha de consulta: agosto de 2011.
- Mollis, Marcela. “Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latinoamericanas”, en: Hebe Vessuri. *Universidad e investigación científica*, Buenos Aires, CLACSO, 2006. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/vessuri/Marcela%20Mollis.pdf>.
- Múnica, Leopoldo. *Gobierno y autonomía universitarios: meritocracia y democracia académicas* (documento de trabajo), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- Nogueira de Cruz, Hélio (presidente de la CPA). Encuentro de Evaluación Institucional de la USP (informe), 30 de agosto de 2005.
- Palacios, Marco. “Informe de gestión 2003-2004 de la Universidad Nacional de Colombia”, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Pires, Sueli y Lemaitre, María José. “Sistemas de acreditación y evaluación en América Latina y el Caribe”, en: Ana Lucía Gazzola y Axel Didriksson (eds), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO, 2008, pp. 297-318. Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve.
- Puiggrós, Adriana. “Educación y sociedad en América Latina de fin

- de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico”, en: *Educación y Política en América Latina*, n° 10, 1998.
- Rama, Claudio. “Los sistemas de control de la calidad de la educación superior en América Latina en la III Reforma Universitaria”, en: IESALC, *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe*, 2004.
- Resolución 2513 de 2010, Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Rodríguez, José Gregorio. “Evaluación de la docencia, autonomía y legitimidad en la universidad”, en: *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, n° 3 (1e), 2010, pp. 21-36. http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num1_e/art2.pdf.
- “Evaluación del profesorado en universidades públicas: una aproximación a la situación en Colombia”, en: Mario Rueda (coor), *IV Coloquio Iberoamericano sobre la evaluación de la docencia universitaria* (memorias), México, UNAM-IISUE, 2008, pp. 83-122. También se encuentra en: *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, n° 3, 2008, pp. 46-66, http://rinace.net/riee/numeros/vol1-num3_e.html.
- Roth Deubel, André Noël. *Los cambios en las políticas públicas de educación superior universitaria en América latina en perspectiva comparada* (avance de investigación, documento de trabajo), Bogotá, Universidad Nacional, 2011.
- Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.
- Santos-Guerra, Miguel Ángel (coor). *Trampas en educación. El discurso sobre la calidad*, Madrid, Editorial La Muralla, 2003.
- Santos, Boaventura de Sousa. *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, 2006 [1995].
- Secretaría de Educación Pública (SEP) de México. Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, SEP, 2001.
- Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). *Da Concepção à Regulamentação*, Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- Stake, Robert. *Evaluating the arts in education*, Columbus OH, Merrill, 1975. Referida en: Egon Guba y Yvonna Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, SAGE Publications, 1989.
- Trindade, Hélgio. *Evaluación de la educación superior en Brasil: fundamentos, desafíos, institucionalización e imagen pública, 2004-2006*, Brasília, UNESCO/Brasilia, IESALC-UNESCO, Ministerio de Educación de Brasil, 2007.
- Universidad de São Paulo. Resolución 3745, 1990.
- Resolución 4928, 2002a.
- Resolución 4976, 2002b.
- Segundo ciclo de avaliação acadêmica da USP. Orientações gerais*, São Paulo, junio de 2003.
- Ordenanza 4005, 2008.

- Universidad Nacional de Colombia. Acuerdo 023 de 1999, Consejo Superior Universitario.
- Acuerdo 002 de 2001, Consejo Superior Universitario.
- Autoevaluación programas curriculares*, Bogotá, Vicerrectoría Académica, Dirección de Programas Curriculares, 2002.
- Acuerdo 018 de 2003, Consejo Superior Universitario.
- Acuerdo 029 de 2004, Consejo Superior Universitario.
- Acuerdo 011 de 2005, Consejo Superior Universitario.
- Acuerdo 030 de 2007, Consejo Superior Universitario.
- Acreditación institucional. Resumen de autoevaluación: Conceptos y procesos*, Bogotá, Vicerrectoría Académica, 2008.
- Reporte de autoevaluación Universidad Nacional de Colombia IEP-EUA 2010*, Bogotá, Vicerrectoría Académica, 2010a.
- Estadísticas e indicadores de la Universidad Nacional de Colombia*. n° 15. Oficina Nacional de Planeación. 2010b.
- Evaluación docente integral con fines de mejora “Edificando UN”*, presentación en Power Point, Bogotá, Dirección Nacional de Programas de Pregrado, Vicerrectoría Académica, 2010c.

FECHA DE RECEPCIÓN: 11 DE SEPTIEMBRE DE 2011
FECHA DE APROBACIÓN: 2 DE NOVIEMBRE DE 2011

Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad

**Transformaciones en cuatro universidades
latinoamericanas**

CARLOS MIÑANA BLASCO

Doctor en Antropología Social y Cultural, magíster en Educación.

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

camina@cable.net.co

**Academic freedom, collegiality, autonomy and
legitimacy: changes in four Latin American
universities**

EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Resumen

En este artículo se analizan comparativamente los procesos de configuración de autonomía y legitimidad universitaria de algunas grandes universidades públicas de América Latina en estos últimos veinte años, en relación con la libertad de cátedra y la colegialidad. El foco de análisis está en la Universidad Nacional de Colombia (UNC); las otras tres universidades (Universidad de São Paulo, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad de Buenos Aires) sirven de contraste para mostrar la diversidad de los procesos que se presentan en las universidades en Latinoamérica. Se basa en una revisión de la normativa institucional, en documentos producidos por cada una de las universidades y en trabajo de campo (entrevistas, grupos de discusión, observación) durante 2009-2010, gracias a la financiación de Colciencias y de la UNC. En la investigación participó un numeroso equipo de profesores y estudiantes de la UNC. Si bien en la investigación que está a la base de este artículo se hizo una revisión amplia de la prensa en estos cuatro países, e igualmente se hizo trabajo de campo sobre las percepciones de los estudiantes, estos aspectos no se desarrollan aquí por razones de espacio. El texto argumenta que la formación ha sido la misión fundamental de las universidades; sin embargo, en estos últimos años la legitimidad y autonomía se están situando en la investigación y en nuevas modalidades de extensión. En segundo lugar se plantea que el fundamento de la autonomía universitaria reside en la libertad de cátedra y la libertad de estudio; no obstante, cambios recientes, sin cuestionar las libertades académicas, han orientado el núcleo duro de la autonomía en otras direcciones (competitividad, rendición de cuentas, etc.). La legitimidad se ha desplazado de los valores de la formación hacia otras esferas (investigación, competitividad laboral, marketing, etc.). Igualmente, el artículo desesencializa los conceptos de formación y de docencia, mostrándolos como un acumulado histórico complejo y no muy coherente, y problematiza las relaciones entre la libertad de cátedra y la autonomía institucional. Finalmente, llama la atención sobre el debilitamiento de la colegialidad en estas universidades, debilitamiento que a futuro tendrá un impacto importante en su autonomía académica y en su legitimidad.

Palabras clave: autonomía universitaria, legitimidad, colegialidad, educación superior, Colombia, Latinoamérica, formación universitaria, docencia universitaria.

Abstract

This article comparatively analyzes the academic autonomy and legitimacy of some large public universities in Latin America, in relation to academic freedom and collegiality. The focus of analysis is in the Universidad Nacional de Colombia; the other three universities (Universidad de São Paulo, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad de Buenos Aires) serve as contrast to show the diversity of processes that occur in universities in Latin America. This paper is based on a review of institutional policies, on documents produced

by each university, and fieldwork (interviews, focus groups, observation) during 2009-2010, thanks to Colciencias and National University of Colombia funding. The research involved a large team of professors and students at this institution. The article argues that teaching has been the fundamental mission of universities; however, legitimacy and autonomy are placed now in research process and in new forms of extension. Second, it argues that the foundations of university autonomy have been the academic freedom and the freedom of study; however, recent changes have focused the core of autonomy in other directions (competitiveness, accountability...). Legitimacy has shifted from the values of teaching into other areas (research, competition for jobs, marketing...). Similarly, this paper de-essentializes the concept of teaching, showing it as a complex historical cumulative concept, and not very coherent. In addition, it problematizes the relationship between academic freedom and institutional autonomy. Finally, it draws attention to the weakening of collegiality in these universities and its impact on their academic autonomy and legitimacy.

Key words: university autonomy, legitimacy, collegiality, higher education, Colombia, Latin America, university training, university teaching.

Delimitación conceptual desde una perspectiva histórica

El artículo se centra en la autonomía universitaria en su dimensión académica, dejando por fuera aspectos de vital importancia pero que se han abordado con mayor frecuencia como, por ejemplo, gobierno o financiación. Incluso la dimensión académica resulta un fenómeno muy amplio, por lo no se abordan aquí la libertad de estudio de los alumnos ni la autonomía de las universidades para seleccionar a estudiantes y profesores, para darse sus planes de estudios, para establecer sus formas de evaluación, las condiciones para la graduación de los estudiantes y para promoción de los profesores. Nos concentraremos, pues, en el sentido de la formación universitaria, en sus transformaciones y relaciones con la investigación y la extensión, en la libertad de cátedra, y en las relaciones entre estos aspectos y la legitimidad institucional.

Evitamos adoptar de entrada un concepto de formación o de libertad de cátedra, pues dichos conceptos se han transformado radicalmente conjuntamente con las universidades. Por ello, en esta primera sección presentamos de forma muy sintética, tomando algunos hitos de la historia de las universidades, las transformaciones del concepto de formación, enseñanza y docencia, mostrando igualmente las transformaciones del concepto de libertad de cátedra en relación con la autonomía. En este breve recorrido señalaremos igualmente la forma como se han venido reconfigurando las relaciones entre formación, investigación y extensión.

La universidad medieval

La universidad medieval era básicamente un centro de formación moral y religiosa. El libro –y especialmente el sagrado– era referente de verdad y la fuente del conocimiento en que se basaba la formación. El método de enseñanza, la escolástica, era un sistema eminentemente especulativo que se basaba en el principio de autoridad de los libros y de la interpretación del maestro (*magister dixit*). Por eso, las estrategias pedagógicas consistían en la lectura (*lectio*), que era una lectura comentada, glosada, pública (lo que hoy diríamos “la clase”; en inglés hoy se dice *lecture*); la copia o transcripción de los textos y de las glosas de los maestros (*dictatio*), los actuales manuales o notas de clase; la *quaestio*, que partía de las dudas y dificultades frente al texto planteadas por el maestro o los estudiantes y que permitía fortalecer las capacidades argumentativas; igual función cumplía el debate (*disputatio, pro et contra*), es decir, un enfrentamiento de tesis y posiciones bastante ritualizado entre dos maestros o grupos de estudiantes (del cual derivaría la actual sustentación o defensa de la tesis, las presentaciones públicas de los estudiantes, los paneles y seminarios).

El surgimiento de las universidades en Europa tiene lugar en un contexto en que se empiezan a presentar fuertes conflictos en la segunda mitad del siglo XI entre los poderes políticos (*imperium*) y los poderes religiosos (*sacerdotium*), así como la emergencia del poder del saber (*studium*) (Borrero Cabal, 2004:64). Por ello, las universidades se denominaron inicialmente *studia*. *Universitas* se refería a los gremios y cofradías en general, incluyendo a las asociaciones de estudiantes en torno a uno o varios maestros, desde 1219. Luego este término pasó a ser exclusivo del mundo de los estudiantes y profesores (ídem, 65; Tünnermann, 2004:114). En esa época se adoptaron básicamente dos modelos en un *continuum*, cuyos extremos eran el de Bolonia y el de París. El primero, liderado por los estudiantes (*universitas scholarium*), que tuvo su origen en los gremios y fundamentado en las libertades académicas de los estudiantes (gobierno, extraterritorialidad, privilegios y derechos de los estudiantes incluso extranjeros); el segundo, que partió de las escuelas catedráticas y monacales, promovido y gobernado desde la jerarquía eclesiástica o civil y centrado en los maestros (*universitas magistrorum*) (Tünnermann, 2004:116). La libertad de cátedra y de estudio en esta época tiene un carácter más colectivo, es una conquista del gremio de estudiantes o de profesores y, obviamente, no hace referencia a las libertades individuales propias del pensamiento ilustrado posterior.

El contexto de la Reforma protestante dio origen a varias universidades confesionales en Europa central (Ginebra, 1558, fundada por Calvino; Marburgo, 1527, Konigsberg, 1524, etc.). Los reformadores cuestionaron duramente la escolástica por introducir ideas paganas (la filosofía griega) en la interpretación de la Biblia y del cristianismo (Comenio, 1983, cap. XXV). La Contrarreforma, por su parte, no abandonó la filosofía y se asentó en las antiguas universidades españolas, aunque también se crearon otras nuevas con este nuevo espíritu, especialmente Alcalá de Henares.

El modelo de la Universidad de Salamanca –basado en el modelo de Bolonia– fue el que inspiró al comienzo las universidades coloniales en Hispanoamérica (Tünnermann, 2004:117). Después de la Contrarreforma se fue imponiendo el modelo de Alcalá de Henares basado en la idea de “convento-universidad”, donde el prior del convento era igualmente el rector. El modelo de Alcalá fue el adoptado por las órdenes religiosas (dominicos, jesuitas y agustinos) y el de Salamanca por las universidades “reales”, “imperiales” o “públicas” (Lima, México). Esos dos esquemas “prefiguraron la actual división de la educación universitaria latinoamericana en universidades ‘estatales’ y ‘privadas’ (fundamentalmente católicas)” (ídem, 123).

La universidad moderna liberal

Desde el siglo XVI se intensificaron las críticas al modelo escolástico, iniciadas por los reformadores como ya lo señalamos anteriormente, pero también por la influencia de las ideas del Renacimiento, desde donde se abogaba por una enseñanza más práctica, útil y que se refiriera a problemas menos especulativos o basados en experiencias de tipo empírico (Montaigne, 2003 [1580], cap. XXV; Comenio, 1983 [1630]). En la Ilustración se fortaleció “el rechazo de los métodos escolástico-metafísicos para volverse hacia los estudios pragmáticos y saberes útiles”. El control regio de las universidades en esta época fue una de las estrategias para contrarrestar el excesivo poder eclesiástico (Salguero, 1997:22).

Ligado a las transformaciones anteriores, desde finales del XVIII se consolida un nuevo fundamento para la libertad de cátedra: las libertades individuales liberales y el “uso público de la razón”.

Aquí hay limitaciones a la libertad por todas partes. ¿Pero qué limitación es acaso un obstáculo para la ilustración? ¿Cuál no, sino que incluso sea capaz de estimularla? Yo respondo que el uso público de la razón debe ser siempre libre y éste sólo puede lograr realizar la ilustración entre los hombres. (Kant, 2003 [1783]:5)

Estas nuevas propuestas van a incorporarse en los dos nuevos modelos universitarios que surgirían en el siglo XIX, en el marco de la formación impulsada por los recién creados Estados nación y los imperios coloniales. El primer modelo, heredero de una tradición más autoritaria como la de París, va a ser la Universidad Napoleónica (1806), al servicio del Imperio y orientada a formar sus cuadros y funcionarios (profesiones); la educación va a ser una función del Estado. El segundo modelo va a ser la universidad alemana o humboldtiana de investigación (Universidad de Berlín, 1810) que, si bien incorpora también las profesiones e igualmente es estatal, se orienta mucho más hacia la investigación y la producción de conocimiento.

Los saber-hacer (gremios, talleres, laboratorios, escuelas de arte, conservatorios) van a ser incorporados a las nuevas universidades. En este contexto, la formación se concibe como más práctica, experimental, optimizadora. Se basa en una confianza ciega en la razón y los valores religiosos se reemplazan por una moral ciudadana. A las estrategias pedagógicas de la universidad medieval (lectura, escritura, debate) se añaden los laboratorios, prácticas, salidas de campo, museos y, en el caso de Berlín, el seminario alemán o investigativo.

En el modelo napoleónico, centralista, autoritario y tecnocrático, la autonomía institucional y la libertad de cátedra van a ser debilitadas. Caso contrario va a ser el modelo humboldtiano, que fue una reacción y una

conquista de los académicos frente a la cooptación de las universidades alemanas por los gobiernos estatales locales (los Länder) y por las facciones religiosas en el contexto de la Reforma en el siglo XVI. “El primer texto constitucional en que se garantizaba la libertad de la ciencia (*Freiheit der Lehre*) fue en la Constitución Imperial de la Iglesia de san Pablo de Frankfurt, en 1849 (artículo 152)” (Salguero, 1997:44). La constitución alemana de Weimar en 1919 (artículo 142) recogerá esta tradición: “El arte, la ciencia y su docencia son libres. El Estado les concede su protección y participa en su fomento”.

“Puede haber, por lo tanto, autonomía sin que haya libertad de cátedra –como ocurrió en Oxford a principios del siglo XIX– y libertad de cátedra sin autonomía, como sucedió en las universidades prusianas” en el siglo XIX (Fronzini, 1971:276). La autonomía se orienta más a la relación de la institución con otros poderes, mientras que puede haber universidades autónomas que restringen la libertad de cátedra en contextos autoritarios.

Ligada a la libertad de cátedra está la inamovilidad de los profesores, que ya aparece consagrada, por ejemplo, en un Real Decreto del 4 de agosto de 1836 en España. En este contexto surge a comienzos del XX el debate sobre si los profesores como funcionarios se deben al Estado o son autónomos y libres. Los juristas alemanes propusieron que se concibiera la libertad de cátedra como “una institución y no como una libertad individual [...] se protege la ciencia en su sentido idealista y total [...]. A quien se trata de defender no es al científico concreto, sino a la propia ciencia” fortaleciendo la autonomía institucional universitaria (Salguero, 1997:54-55).

En el pensamiento de los filósofos alemanes del XIX se distingue entre “las libertades académicas individuales, de enseñar, la *Lehrfreiheit*, ordinariamente conocida como libertad de cátedra, y la de aprender, la *Lernfreiheit*” (Borrero, 2004:68). Humboldt (1810) distingue igualmente entre el concepto *Wissenschaft* (saber, aprendizaje, ciencia), supradisciplinar, que corresponde a un erudito formado y *Ausbildung* (*formation* en francés) que conjuga educación y formación, desarrollo profesional. Con *Akademische Freiheit* (libertad académica) se refiere tanto a los estudiantes (*Lernfreiheit*) como a los profesores (*Lehrfreiheit*), e incluye la libertad de cambiar de materias y de suspender, concepto ajeno al sistema británico o anglófono más sujeto a presiones académicas y que se centra en la libertad del profesor (Barnett, 2008:146-147). Para Humboldt “las universidades deben plantear la docencia como si constara de problemas todavía no resueltos y, por tanto, siempre en ‘modo de investigación’” (*forschendes Lernen*) (idem, 148; citando a Humboldt).

En el medio británico las universidades (Oxford, primero, y luego Cambridge) adoptaron inicialmente el modelo parisino. Desde el punto de vista de la enseñanza, la característica de “oxbridge” es una enseñanza más individualizada y centrada en el trabajo del alumno gracias al sistema de tutorías en el que los estudiantes mantienen debates con los tutores y escriben unos tres ensayos por mes. En Oxford no se usa el término “enseñanza” o “docencia” (*teaching*) para referirse a las tutorías (ídem, 98). Estas tutorías, si bien son parecidas al seminario alemán, no son tan rigurosas ni llevan los mismos protocolos (ídem, 148).

En Estados Unidos, después de las escuelas coloniales y los *old colleges* “que imitaban los Colleges independientes de Oxford, pero afines a las diversas confesiones religiosas que les dieron origen” (Borrero Cabal, 2004:68), aparecen las nuevas prestigiosas universidades que seguirían el modelo británico “oxbridge”. La incorporación jurídica del concepto *academic freedom* en Estados Unidos se remonta a 1860,

[...] fecha en la que el profesor Morgan Hart regresó de Alemania y escribió un tratado sobre las universidades de este país. Con esta obra se incorporaba al contexto de la universidad norteamericana la “Lerhfreiheit” (libertad de enseñar) alemana, asociada a la investigación metódica de la ciencia (Wissenschaft). (Salguero, 1997:46)

Si bien la libertad de cátedra como se concibe en el XIX tiene su fundamento en la tradición liberal burguesa de los derechos y libertades individuales (libertad negativa, expresar sus opiniones sin ser censurado) consagradas en las primeras declaraciones de derechos (norteamericana y francesa a finales del XVIII), en realidad se va configurar propiamente como tal desde la tradición alemana; es decir, en el marco de los derechos públicos subjetivos (“derechos públicos concedidos a los individuos pero no de un modo originario y autónomo, sino derivados de la pertenencia del individuo al Estado”) elaborados por los iuspublicistas alemanes. Es decir, se exige una política activa por parte de los poderes públicos para garantizar y fomentar el derecho (ídem, 52). En la tradición anglo y en las universidades privadas va a tener mucha más influencia –incluso hasta hoy– la perspectiva propiamente liberal de las libertades individuales, pero en el mundo de las universidades públicas financiadas por el Estado, el peso de la tradición alemana va a ser determinante.

En la independencia de los países coloniales dependientes de España se trató de impulsar el modelo napoleónico, pero en realidad terminó en la mayoría de los casos destruyendo las universidades existentes reduciéndolas a facultades profesionales aisladas, burocratizándolas y haciéndolas depender del Estado (Tünnermann, 2004:124).

La universidad de masas y la universidad hoy

A finales de la década de 1960 y fruto de los grandes avances en la universalización de la educación secundaria en varios países, se produjo una fuerte presión por el acceso a las universidades por parte de los nuevos bachilleres. Los organismos internacionales y las políticas desarrollistas impulsaron las políticas de expansión de la educación superior también en América Latina. Estos organismos cumplieron igualmente un papel muy importante en legitimar la autonomía desde los años sesenta, delimitarla conceptualmente y caracterizarla. En 1965, la International Association of Universities (IAU), reunida en Tokio, publicó *University Autonomy. Its meaning Today* (1965). En este texto se establecen cinco dimensiones de la autonomía: 1) selección e incorporación estudiantes, 2) recursos académicos y administrativos, 3) programas académicos y pedagogía, 4) investigación, y 5) autogestión financiera.

En cuanto al concepto de autonomía y libertades académicas, en esta época se extiende y generaliza la idea del vínculo de la universidad con el Estado (Estado social) que ya había sido introducido en Alemania en el XIX. Adicionalmente y fruto en parte de la democratización del acceso, de las luchas por la autonomía en la primera mitad del siglo XX y de las luchas estudiantiles en los sesenta, se vincula la autonomía y las libertades académicas a la idea de libertad-participación o libertad inserta en una dimensión democrática (Estado democrático) (Salguero, 1997:15). Aunque en varios países latinoamericanos estas ideas van a ser truncadas por las dictaduras militares, en años posteriores resurgirán con mayor fuerza.

Desde el punto de vista de la formación, la universidad de masas no innovó pedagógicamente. Se adaptaron algunas estrategias para cursos masivos y se introdujeron algunas nuevas tecnologías en forma incipiente, como los medios audiovisuales y los primeros computadores. La revolución estuvo en el cambio de escala, en la democratización del acceso, en empezar a considerar la educación superior como un derecho, en la radicalización política y la participación, en el crecimiento de la extensión solidaria y comprometida con los más pobres, en la emergencia de la investigación-acción y en el empoderamiento de los jóvenes.

En los noventa se van a producir una serie de cambios de fondo en la concepción de la autonomía, la libertad de cátedra y la formación que, de alguna manera, son resultado de la expansión de los sistemas de educación superior, pero que suponen un cambio de rumbo piloteado desde perspectivas neoliberales y neoinstitucionales.

En primer lugar, se desvalorizó el pregrado como mecanismo de distinción. La elitización que caracteriza las universidades se desplazó

hacia los posgrados. Las especializaciones y maestrías profesionales van a cumplir la función de los pregrados y van a ser reguladas por el mercado, tanto en la oferta como en los costos. Las universidades públicas ya no forman las élites futuras ni los cuadros, y el concepto de élite también se hace más difuso. La formación en pregrado se orienta a unas competencias básicas y se acorta la distancia entre formación tecnológica y de pregrado; es menos especializada, más general, orientada hacia un trabajo flexible e inestable, lo que se concreta en la disminución de la duración de los estudios y de los costos. La investigación se desplaza hacia los posgrados, inicialmente a las maestrías y finalmente a los doctorados. La investigación va a ser regulada por estándares y pares internacionales y, poco a poco, se va convirtiendo en un proceso “semi-industrial” y muy competitivo (Barnett, 2008:82; Gibbons, 1997). En este contexto surge una nueva manera de entender la educación y el conocimiento como mercancías, algo que había sido preparado por los estudios económicos de la educación (teoría del capital humano), y se va consolidando un mercado educativo cada vez más internacionalizado y global.

En cuanto a la formación universitaria como tal, aparecen nuevos espacios y tecnologías:

- Se mantienen todas las modalidades anteriores (escolásticas, tutoriales, profesionales, de investigación y masivas).
- Se empieza a realizar un uso intensivo y extensivo de las TIC: *b-learning*, *e-learning*, bases de datos, digitalización, Internet, software de simulación, etc.
- Hay una gran expansión de la educación a distancia y se crean programas e incluso universidades completas a distancia o virtuales.
- Si bien la universidad desde sus inicios ha sido muy internacional, en este momento se intensifica la internacionalización y globalización: se estimula sistemáticamente la movilidad estudiantil y profesoral, se crean dobles titulaciones, franquicias, espacios regionales de formación, etc.
- La formación se piensa como un proceso a lo largo de toda la vida. Los estudios no son terminales ni pretenden ser exhaustivos.
- Ante un panorama muy complejo de formación y la necesidad de establecer unos estándares que estimulen la competencia en el mercado y la movilidad estudiantil, el currículo empieza a definirse, no tanto en los contenidos sino en la evaluación por competencias de tipo general o laborales.
- Se estimula el vínculo universidad-empresa y universidad-mercado en la creación de nuevos programas. En un contexto de desempleo

- generalizado, se crean observatorios laborales como una forma de realizar un seguimiento al éxito laboral de programas e instituciones.
- Se intensifican las lógicas empresariales y los criterios de eficiencia en la “gestión” académica.
 - Se promueve la competitividad global basada en *rankings*, acreditación, etc. Las universidades deben también competir por los recursos.
 - Se intenta separar la docencia de la investigación y la extensión en diferentes niveles y ámbitos¹.

Desde el punto de vista de las transformaciones de la autonomía los organismos internacionales desde los noventa promueven un cambio de concepto, articulándola con la “rendición de cuentas” y la responsabilidad social. Por ejemplo, la Declaración Mundial sobre la Educación Superior (UNESCO, 1998) habla de “disfrutar de plenas libertades académicas y de autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas”. Los Estados intensifican los mecanismos de control y se convierten en evaluadores y reguladores de los sistemas de educación superior, otorgando los recursos a las universidades en función del logro de indicadores de cobertura, calidad, productividad y eficiencia. Acorde con la exaltación de la libertad individual promovida desde el neoliberalismo, va a presentarse un fortalecimiento de las ideas liberales de la libertad de cátedra y estudio, pero entendidas desde la lógica del consumidor que elige un producto o un servicio en el mercado. Las reformas académicas promoverán la flexibilidad y la capacidad de elección del estudiante.

Las cuatro universidades latinoamericanas objeto de este estudio –Universidad Nacional de Colombia (UNC), Universidad de São Paulo (USP), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Universidad

1. En la docencia, la investigación se relega a los doctorados; en los estatutos profesoraes se distingue entre investigadores y profesores de cátedra; institucionalmente se promueve una especialización funcional entre universidades centradas en la formación y otras en la investigación. La extensión se orienta cada vez más a la obtención de recursos frescos para el mantenimiento de las universidades y para la inversión. Los centros de extensión transforman sus dinámicas solidarias por enfoques más empresariales y de *marketing* para atraer recursos por medio de cursos, consultorías, estudios aplicados y servicios. Las prácticas estudiantiles empiezan a inscribirse en el apoyo a la venta de servicios, lo cual plantea conflictos entre las exigencias contractuales y los procesos formativos, lo que lleva finalmente a la externalización de muchos de estos servicios y a la creación de cuasi-empresas y nóminas paralelas al interior de las universidades. Como señalaron Becher y Trowler (2008), el *part-time staff* ha incrementado su influencia e importancia.

de Buenos Aires (UBA)– han sido impactadas profundamente por las transformaciones anteriores. A pesar de sus grandes diferencias y trayectorias, comparten el carácter público y el gozar una mayor autonomía que la mayoría de las universidades públicas en la región, ser las más representativas de su país por su liderazgo académico e investigativo, por la gran demanda social que atienden (suelen ser las más grandes en su país, entre 30.000 y 250.000 estudiantes), por incluir en sus programas prácticamente todas las áreas de la ciencia, la tecnología, las artes y las humanidades, y por constituirse incluso como parte del patrimonio nacional. Estas universidades se configuraron con sus actuales características en la primera mitad del siglo XX y se consolidaron a finales de los sesenta y comienzos de los setenta en el marco de la universidad de masas. Estas características comunes son:

Su aceptación a mantener una relación de control y supervisión del Estado, en correspondencia con las políticas más generales hacia la educación superior del país, lo cual se refleja directamente en sus estructuras de gobierno. El predominio de su carácter público, gratuito (de forma relativa) y nacional. Su autonomía institucional.

La dependencia del subsidio gubernamental. Su carácter predominantemente profesionalizante y docente, y por lo tanto la vigencia de su disciplinarismo. Su fuerte administración central, en coparticipación con niveles diferenciados de co-gobierno. Su incipiente pero importante desarrollo científico y técnico. Su importancia como institución que juega un papel político siempre relevante. (Didriksson, 2003:223)

En la década de los ochenta, los ajustes fiscales y la crisis de financiación facilitaron una serie de cambios en estas cuatro universidades hacia [...] los conceptos de calidad, transparencia en la financiación, rendición de cuentas, flexibilidad curricular, equidad y pertinencia, uso y manejo de nuevas tecnologías de la información, las telecomunicaciones y producción y transferencia de nuevos conocimientos, todo ello dentro de nuevos ordenamientos jurídicos, legislativos, políticos y organizativos [..., en el contexto de la] reorientación del papel del Estado bajo la lógica de un “Estado evaluador”, que definió su papel de intervención tratando de elevar sustancialmente la calidad de los productos de investigación y de la docencia, con lo cual se promovió la competitividad y las nociones de mercado. (Didriksson, 2003:230-231)

A mediados de los noventa y por influencia del neoinstitucionalismo, las políticas en estas universidades se desplazaron hacia

[...] la evaluación y la acreditación, el uso y manejo de la contratación financiera y los programas de recursos extraordinarios, condicionados a la competitividad, el cobro de colegiaturas y el incremento de los recursos propios, la internacionalización y la intervención de los organismos financieros internacionales. (Ídem, 233)

Los actores y sus discursos: formación, libertad de cátedra, autonomía y legitimidad

Seguidamente abordamos la manera como –en el marco anterior– los profesores de las cuatro universidades perciben las recientes transformaciones de la libertad de cátedra. Para ello agrupamos sus planteamientos en torno a los polos en los que se expresan las tensiones y contradicciones: a) en primer lugar, las que provienen de las relaciones de la universidad con el Estado, con las fuerzas del mercado y con la “comunidad”, ligado a ello las implicaciones de que las universidades tengan un carácter público; b) en segundo lugar, las tensiones que se originan por los cambios que se están dando en las relaciones entre docencia, investigación y extensión; y c) finalmente, las problemáticas resultantes por la interpenetración de las diferentes autonomías (financiera, de gobierno, administrativa, académica, etc.)

Educación pública, Estado y mercado

La UNAM, la UBA y la USP, en sus estatutos, fundamentan la libertad de cátedra en la autonomía institucional y la conciben de forma colectiva; es decir, en el marco de la tradición alemana. Un profesor de la UNAM lo expresa claramente, mostrando las diferencias con el enfoque individualista y liberal de la tradición anglosajona del *academic freedom*:

No somos herederos de la otra tradición de autonomía, la que es propia más del mundo anglosajón y que tiene que ver fundamentalmente con la libertades académicas; no quiere decir que no haya libertad académica ni que sea un componente esencial de la autonomía, pero cuando se habla de autonomía se entiende sobre todo esta distancia de las universidades con respecto a los poderes del Estado fundamentalmente. (Entrevista, profesor de la UNAM).

En la UBA, ante un Estado que no se responsabiliza económicamente de la universidad, se percibe como una opción de vida y de compromiso con un espacio privilegiado de formación, de pluralismo y de debate. Además, la libertad académica se vincula experiencial y emotivamente a una historia de dictaduras militares y persecución política en la que se luchó por mantener la universidad como un espacio plural:

Pero es el sistema universitario que se ha venido gestando en estos últimos años, en donde la universidad ha perdido su autonomía, en donde te dicen lo que tenés que hacer y en donde nadie se rebela. Yo puedo hablar [...] porque yo no vivo de esto y entonces, tengo la libertad de... La universidad supone que uno se autoabastece, que sé yo, ante esta pavada lo único que hay que hacer es conseguir subsidios. La universidad nos da el habitáculo, nos da mucho, no me quejo, nos da la colaboración, nos da el teléfono, nos da el dinero, pero muchas cosas, el sitio web lo pagamos nosotros, la revista dice "Facultad" y la pagamos nosotros, es decir, la pagamos con un subsidio..., ¿por qué estamos?... Todavía hay algo que te atrae..., tal vez una rebeldía... (Fernández, 2009:175).

En la UNC, a diferencia de lo que aparece en el nivel estatutario que se orienta a una perspectiva más individual de la libertad de cátedra, estudiantes y profesores vinculan radicalmente la libertad de cátedra a la autonomía institucional en una forma integral; es decir, en su gobierno, en lo financiero, etc., y especialmente en relación con el Estado. La autonomía se concibe no como algo formal y estatutario sino como un campo en disputa, dinámico y con una historia concreta:

Creo que las reformas han sido como la punta de lanza en la restricción de la autonomía académica y lo otro, el otro cambio que veo que no que se compadece con la Constitución del 91, es la descentralización de la universidad que existió durante un periodo que posteriormente fue recogido hacia una mayor centralización y eso le quita autonomía. porque básicamente el rector se convirtió en un funcionario más del gobierno. (Grupo de discusión 1, profesores UNC)

La autonomía es una forma de libertad que es concedida y conquistada al mismo tiempo, la autonomía es una forma de libertad que conquistan las universidades modernas y en las cuales se basa su poder de darse sus propias reglas, de tener libertad de cátedra, libertad de pensamiento, libertad de investigación. (Entrevista a profesora UNC)

En 2009, en un contexto de "crisis", con marchas, bloqueos de los edificios y mítines contra las reformas y la desfinanciación de la universidad, las directivas de la UNC realizaron una encuesta a una muestra aleatoria de profesores. En dicho contexto se manifestaron altamente preocupados por el deterioro del ambiente de libre expresión de las opiniones (8,4 sobre 10), por no poder acceder a los salones (por los bloqueos y protestas estudiantiles, 8,5). Igualmente se apreciaba un rechazo significativo a los grafitis políticos (53% de los profesores). Sin embargo, no desaprobaron

las marchas de protesta, pues únicamente las rechazaron el 9% de los profesores (Universidad Nacional de Colombia, 2009).

El ejercicio de la autonomía desde la docencia y la construcción de la legitimidad, algunos profesores y profesoras, lo experimentan desde una opción política bastante explícita:

Profesor: Para mí, la legitimidad universitaria se fundamenta en construir un tipo de sujeto político que pueda construir la utopía en el mundo posfordista. A eso me la juego yo [...]. En lo de la legitimidad creo que sí hay un peso de esa tensión y esa relación de la universidad como parte del Estado central, y lo que se está viendo es de que desde hace mucho tiempo las políticas del Estado central necesitan transformar la Universidad Nacional para que sea legítima con esa forma de desarrollo de las políticas. (Grupo de discusión 1, profesores UNC)

Los profesores no se refirieron en las entrevistas y grupos de discusión a las posibles restricciones de la libertad de cátedra provenientes de las nuevas relaciones de las universidades con el mercado, ni tampoco mencionaron las relaciones de la docencia con la comunidad. El enfrentamiento se produce con el Estado, que financia parcialmente e inadecuadamente, que exige resultados y que pide rendición de cuentas. Únicamente se aprecia una cierta tensión para legitimarse con “la sociedad”, lo cual implicaría una formación más pertinente.

Relaciones entre docencia, investigación y extensión

Un primer aspecto a señalar es, como hemos visto anteriormente, la complejidad y diversidad de estos tres conceptos, lo cual implica ser muy cuidadosos a la hora de referirnos a sus relaciones en general.

Un reciente estudio realizado en la UNC por la Vicerrectoría Académica, con la intención de regular la docencia y establecer criterios de eficiencia, se estrelló con una compleja realidad que le llevó a concluir que “se evidencia con gran certeza la dificultad para hallar una variable institucional que permita comparar la labor docente en la Universidad Nacional de Colombia” (Lammoglia y Ruiz, 2010:167). En primer lugar, la UNC es una institución con ocho sedes en lugares muy dispares de la geografía nacional, en los que las condiciones son también muy diversas, lo que afecta directamente la docencia. Esta característica de multisedes distantes y especialmente en zonas de frontera, es muy propia de la UNC y no la encontramos en las otras tres universidades, dos de las cuales no ostentan el adjetivo de “nacional” sino que llevan el nombre de una ciudad (UBA y USP).

En segundo lugar, y esto sí lo comparten las cuatro universidades, son macroinstituciones que incorporan prácticamente todas las disciplinas y

profesiones de nivel universitario, y los niveles más altos de formación en el país (doctorados), algo menos frecuente en las universidades públicas de provincia y mucho menos en las universidades privadas y tecnológicas. Tal diversidad de disciplinas y profesiones, así como los niveles de formación, exigen igualmente una gran diversidad de formas de enseñanza, de investigación y de extensión.

Así mismo, las formas organizativas que adoptan las disciplinas y profesiones en cada universidad o sede terminan afectándolas; por ejemplo, es distinta la docencia y su articulación con la investigación y la extensión si la astronomía está a cargo de un Departamento de Física o de un observatorio astronómico; o si un curso sobre género lo ofrece un Departamento de Sociología o uno de Trabajo Social.

Finalmente están las asignaturas, que también muestran una gran diversidad. En el estudio mencionado de la UNC

[...] puede llegar a haber más de [...] 720 tipos distintos de asignaturas. Estas asignaturas incluyen cátedras [...] con 1.176 inscritos [...], pero también [...] 436 asignaturas con un solo estudiante inscrito [...]. Con intensidades que pueden ir desde las 50 horas semanales de la clínica de cirugía maxilofacial hasta las 420 asignaturas cuya intensidad es de una hora a la semana. (ídem, 20)

Qué decir si añadimos las modalidades presenciales, semipresenciales y virtuales, teóricas, teórico-prácticas y prácticas.

La diversidad de asignaturas tiene su correlato en la planta docente, que es muy compleja en todas las universidades. El número de modalidades de vinculación y de estatutos se ha incrementado recientemente por las políticas de flexibilización y precarización del empleo, y la tercerización. En la UNC hay diez dedicaciones (tiempo de trabajo) docentes y dos estatutos (uno para los vinculados antes de 2005 y otro para los demás). Si se tiene en cuenta el nivel de formación de los docentes, la variedad crece a 210 posibilidades. Si además consideramos la diversidad disciplinar por áreas, llegamos a 1.941 tipos distintos de docente (ídem, 21).

Puede parecer un poco rebuscado este ejercicio, pero la realidad lo supera. Por ejemplo, si se compara una asignatura con el mismo nombre en casi todos los pregrados como Trabajo de Grado, la diversidad es impresionante, no sólo entre facultades, disciplinas o profesiones, sino al interior de un mismo programa. Lo que el estudiante hace, lo que el profesor hace, la relación que construyen entre ellos, los métodos que utilizan, los contextos en los que se desarrolla y lo que se espera como producto final difiere notablemente. Todo esto sin entrar a considerar variables personales del profesor o del estudiante. Si esto sucede en la

más pequeña de las cuatro universidades (la UNC), es de esperar que se presente una mayor diversidad en los otros casos.

Como señala Ronald Barnett, la docencia –un fenómeno que como vimos en anteriormente es históricamente ya muy diverso– se diversifica en forma acelerada:

- Aumenta su variedad estructural (nuevos tipos de asignaturas y nuevas asignaturas).
- Aumenta la flexibilidad, aparecen nuevas disciplinas y campos de conocimiento; por otra parte, la modularización permite al estudiante experimentar una mayor variedad de estilos docentes.
- Los sistemas de gestión de conocimientos informatizados y los entornos de aprendizajes virtuales abren nuevas perspectivas.
- El paso de la docencia al aprendizaje supone una ampliación del concepto de formación: “todas las actividades y experiencias que contribuyen al aprendizaje del alumno –bibliotecas, TIC, servicios escolares, etc.–” (Barnett, 2008:87).
- En relación con lo anterior, la definición de profesor y estudiante se vuelve más compleja con la introducción de técnicas de aprendizaje entre pares y la ampliación de la variedad de profesionales vinculados a la docencia, muchos de ellos estudiantes en la misma universidad.

“Tanto la ‘docencia’ como la ‘investigación’ han transgredido sus propios límites como categorías [por ejemplo, el surgimiento de doctorados profesionales]. No obstante, en términos normativos y de dirección, se pone de manifiesto una tendencia opuesta: la separación entre docencia e investigación” (Barnett, 2008:75) en el contexto internacional. “Las fuerzas políticas están separando la investigación y la docencia, mientras que las tendencias intelectuales las unen, y los líderes institucionales están atrapados en medio del conflicto” (ídem, 77).

A pesar de este panorama tan complejo, los discursos sobre “la” docencia y sobre sus relaciones con “la” investigación y “la” extensión o integración están en boca de los actores universitarios a diario, como si estuvieran hablando de objetos claramente establecidos, delimitados y poco problemáticos.

En cuanto a la forma como se conciben las relaciones entre docencia, investigación y extensión, encontramos dos extremos. En uno de ellos la UNAM, que las separa no sólo espacialmente en facultades e institutos, sino estatutariamente en las funciones de los profesores; en el otro, la USP que las integra hasta el punto de establecer un “principio de indisociabilidad” (Artículo 207). Hay cierto rechazo en algunos profesores de

la USP que consideran que esta indisociabilidad debería darse en el nivel institucional, no tanto en cada uno de los profesores.

En las entrevistas y conversaciones con los docentes de las diferentes universidades, uno de los problemas fundamentales de la docencia es su subvaloración y desprestigio en relación con la investigación, y encuentran en este fenómeno la clave de su pérdida de legitimidad. La sobrevalorización de la investigación ha tenido un impacto directo en la docencia, pues ha estimulado la migración de los profesores del pregrado hacia el posgrado, especialmente en estas cuatro universidades líderes en sus países y que se han definido como universidades de investigación y de posgrados. El vacío dejado por los profesores más experimentados ha sido ocupado por los auxiliares de docencia (estudiantes de posgrado). La investigación, por otra parte, “permite a las universidades atraer a buenos profesores” (Barnett, 2008:83), aumenta la reputación institucional y atrae las subvenciones externas para investigación y doctorados (ídem, 84).

El prestigio se obtiene en el mundo universitario no por lo que aprenden los estudiantes sino por la reputación de la investigación del profesorado y las medidas de selección de estudiantes [en Estados Unidos, ...], esta carrera por el prestigio aumentó considerablemente los costes de la educación superior en EEUU, pero nada parecía indicar que mejorara la calidad de la docencia. (ídem, 234)

El nuevo sistema meritocrático de los incentivos [es un problema] porque paradójicamente la Universidad de Buenos Aires no entró a la ley, pero sus profesores aplican a los incentivos de investigación. Eso premia en realidad a la investigación [...] pero no premian la docencia; entonces los profesores corren con la lengua afuera para poder llegar a tiempo con sus publicaciones y eso muchas veces en detrimento de la docencia, y de poner el cuerpo en la docencia, de responder frente al alumno. (Entrevista a profesor de la UBA)

Paradójicamente, esta desconexión y desinterés por los estudiantes de pregrado en la práctica de la UBA contrasta con la mención explícita en los estatutos –única en las cuatro universidades– sobre la importancia del “contacto directo” con los estudiantes (Estatuto UBA, artículos 5 y 6). Obviamente, esto se produce en la UBA pues es la universidad que presenta un mayor grado de masificación junto a un menor grado de inversión por parte del Estado.

El caso mexicano lleva al extremo y promueve esta desconexión entre docencia e investigación. Supuestamente, la separación radical dejaría cada uno de los espacios con autonomía y legitimidad propias; sin embargo, no se percibe así:

A diferencia de muchas otras instituciones en México –y también de otras partes del mundo–, está muy diferenciada la actividad de investigación y la docencia. Los investigadores tienen por estatuto que impartir uno o dos seminarios pero no hay nombramiento que condense en una misma figura las dos actividades [...]. Sí he dado algunos seminarios [...], pero no ha sido una actividad que semestre por semestre la tenga. (Entrevista a profesor de la UNAM)

La articulación entre la formación de estudiantes (docencia) y la investigación es una iniciativa relativamente nueva en la UNAM, que se ha establecido de manera normativa y, en ocasiones, mediante el posicionamiento de docentes en los institutos de investigación; pero en la práctica, la articulación entre facultades e institutos ha encontrado resistencia por parte del personal docente de las facultades, que ven a los investigadores como una amenaza para su puesto.

Paradójicamente, a pesar del reconocimiento incluso económico de la investigación, en las universidades (a excepción de la UNAM), los docentes se quejan de que no hay tiempo para ello:

La gestión guía mucho la investigación. De cualquier forma es la enseñanza, dar clase un semestre en el pregrado, otro semestre en el posgrado, haciendo investigación escasamente los fines de semana y las vacaciones para eso. Entonces aquí cuando hay vacaciones es para eso. Es exigente. (Entrevista a profesora de la USP)

En la UNC, al igual que en la USP, se considera que la docencia, la investigación y la extensión son actividades que se complementan, pero se identifican problemas para garantizar la articulación: por una parte, el tiempo para desarrollar la docencia, la investigación y la extensión no es suficiente; por otra parte, se menciona la reducción del tiempo que se dedica a la investigación y el aumento de cursos a dictar debido a la no contratación de docentes ocasionales o cátedra dedicados a la docencia, situación ocasionada por problemas presupuestales de la universidad.

Lo principal es que se asegure que se cumplan los compromisos docentes y lo residual es la investigación, entonces no es tan autónomo, no es cierto [...]. La investigación sigue siendo el tiempo residual y sobre eso el margen de maniobra es mínimo; o sea, yo soy autónoma en el sentido de decir qué investigo pero no en cuánto tiempo le dedico. (Entrevista a profesora de la UNC)

Yo siento que de alguna u otra forma sí; digamos hay una autonomía en cuanto a que yo organizo mis cursos como quiero, organizo mis formas pedagógicas como quiero, llenamos una plantilla como ellos

quieren pero yo hago las clases como yo quiero; pues una vez cierro el salón, pues sí, yo pienso según los otros criterios y el desarrollo pedagógico, y la apuesta pedagógica de cómo yo entiendo la educación, yo creo que sí... Frente a la investigación [...], cada vez más tengo que sacar de mi tiempo, de mis cosas, para poder continuar siendo autónomo. (Grupo de discusión 1, profesores UNC)

El testimonio anterior parece sugerir que los mecanismos de financiación y evaluación están afectando más a la autonomía o libertad de investigación que a la misma docencia. La clase sigue siendo un lugar aparte, inmune a los esfuerzos de los gobiernos y las perspectivas gerencialistas por controlar la enseñanza. A pesar de todas las reformas, controles y pérdidas de autonomía institucional, los profesores saben que todas esas medidas no logran traspasar la puerta del salón y que allí tienen un territorio autónomo que poco se ha modificado hasta ahora, aunque mantenerlo tiene sus costos. La libertad de cátedra y el trabajo en un contexto pluralista, si se asume responsablemente, resulta exigente, un verdadero “reto” para el docente.

Cuando entré a la universidad, aunque venía de ocho años de trabajo en la Universidad Externado de Colombia de principios liberales, con todo el ejercicio de la libertad, libertad, aquí sentí la autonomía. Y en mi salón de clase y en el ambiente universitario viví lo que significa el reto individual, para cada individuo, para mí como persona, del ejercicio de la autonomía. Me suponía tensiones que no había vivido en otro espacio, me suponía exigencias de preparación y de cualificación del debate y me suponía un ambiente de deliberación, de discusión [...] que estimulaban el ejercicio de la responsabilidad, digamos, académica [...]. Yo no creo que la autonomía exista *per se*, sino que se construye y además es precisamente un concepto que permite cualificar ese ejercicio, ese valor de la libertad. (Grupo de discusión 2, profesores UNC)

El impacto de las políticas de investigación y de posgrados en estas cuatro universidades parece ocultar toda una serie de problemas propios de la docencia y la pedagogía. Únicamente se aprecia hoy una preocupación genuina y reflexiva para abordar lo pedagógico en la UNAM, que creó un Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), con investigaciones y publicaciones permanentes sobre la docencia universitaria y el sentido de la formación, y en la UBA².

2. En esta última, como vimos en una revisión de la prensa argentina, el tema aparece con

La interpenetración de las diferentes autonomías

Al interior de cada universidad se vive igualmente una serie de tensiones y conflictos entre las diferentes “autonomías”. La primera de ellas se da entre la libertad de cátedra individual, los intereses corporativos y disciplinares, y la autonomía institucional.

Entonces se dice que las universidades son autónomas, con todo lo que se necesita de madurez para ser autónomo, que es la idea del liberalismo; usted es libre pero responsable de su propio futuro. Ahí fue donde nosotros comenzamos a fallar; consideramos que una planta de 3.000 docentes no es suficiente para hacer lo que hacemos. Por ejemplo, tenemos el Departamento de Física más grande del mundo. Pero si se les dice que en los próximos años se le va a bajar a eso para abrir un campo nuevo dicen: “No se puede”. Eso es aterrador, cada profesor tiene que dejar su propio sucesor [...]. Es una universidad con unos saberes feudales; acá ningún rector se ha dado la “pela” efectivamente de racionalizar esta universidad. (Grupo de discusión 2, profesores UNC)

Estas tensiones se expresan también entre la libertad de cátedra y de investigación de los profesores, y la libertad institucional para dotarse de un ideario o carácter propio (Salguero, 1997:19).

Profesora. Esta institución tiene un *ethos*.

Profesor. Pero es que el *ethos* atenta contra la autonomía.

Profesora. Pero es que la autonomía no es *per se*. Es decir, la autonomía está atravesada por un supuesto que llamamos la legitimidad. La autonomía está atravesada por la responsabilidad social y yo insisto en ella. Es esa relación con el *ethos* y de mi lugar en el mundo. Si yo asumo la posición de ser una docente, de estar en una universidad pública, de desarrollar unos procesos de búsqueda del conocimiento en cualquiera de las áreas en que cada uno está inscrito –porque en el arte también se produce conocimiento– eso tiene una implicación social. Porque yo no produzco conocimiento en el vacío. (Grupo de discusión 2, profesores UNC)

Como una forma de acelerar el cambio en estas universidades se han promovido varias estrategias. Una de ellas ha sido fomentar el relevo

frecuencia en los debates. Además, en 2008 se celebró el I Encuentro sobre Producción y Trayectoria Pedagógica en la UBA, con una amplia participación de docentes de todas las facultades; en 2009, la UBA organizó el Primer Congreso Internacional de Pedagogía Universitaria, que se celebró en la Facultad de Derecho y cuyas memorias ocupan más de 1.800 páginas.

generacional del profesorado y el cambio de las condiciones de contratación de las nuevas generaciones. Este fenómeno ha provocado nuevas tensiones y contradicciones internas que algunos interpretan como la pugna por dos modelos de universidad, especialmente en la UNC y en la UBA:

- Una compleja situación en la que el recambio generacional se hace en un ámbito en el que coexisten en conflicto modelos universitarios contradictorios en sus valores e idearios [...].
- La presencia de reglas que “mercantilizan” la producción universitaria convirtiéndola en unidades-producto agrava esta situación, pues provoca un aumento de condiciones organizacionales de corrupción y genera un espacio fácil para que la manipulación micropolítica ocupe el lugar de los criterios axiológicos. (Fernández, 2009:173)

Sobre la presencia de distintas autonomías en la UNAM, un reconocido profesor manifiesta cómo la autonomía puede variar según el lugar que se ocupe en la jerarquía universitaria o los privilegios que se posean. En este caso, los investigadores poseen más privilegios que los docentes. En México, los institutos consideran que poseen autonomía en las decisiones académicas relacionadas con la disciplina, pero en la definición del presupuesto y el nombramiento de las autoridades universitarias la autonomía se reduce (entrevista a profesor UNAM en cargo directivo).

Algunas afirmaciones resaltan la ausencia de autonomía en la universidad. Por una parte, en los últimos años, los docentes perciben que han perdido autonomía; es decir, ni los profesores ni las facultades tienen la misma autonomía de antes y consideran que esta se encuentra sólo en el Consejo de Sede.

La autonomía ya no reposa en los profesores [...] ni siquiera en las directivas, sino que está reposada en el Consejo de Sede, con el Consejo Académico. No es un problema de los estamentos universitarios, eso es lo que yo veo en los últimos años, y como yo veo que la autonomía ha sido, por no entrar en la parte económica, digo que la parte económica, quien da el dinero también limita [...]. La facultad como tal no ha tenido autonomía, de esto surge una especie como de “rebeldía” de los profesores que también se llama autonomía. (Grupo de discusión 1, profesores UNC)

Por otra parte, se menciona la introducción en las universidades de criterios administrativos y empresariales que lesionan la autonomía, y los conflictos entre la libertad de cátedra y la homogeneización que proviene de los procesos administrativos y de la búsqueda de la eficiencia en la gestión.

Otra dimensión [de la autonomía] es la administrativa. A partir

de los setenta, cuando se produce la explosión matricular, aumentó la tensión entre las dos lógicas que coexisten al interior de las universidades públicas. Nos referimos a la lógica burocrático-administrativa [...], cuya administración recuerda más a un ministerio que a un centro de actividad intelectual; versus la lógica académica corporativa de los “académicos”, que deviene de la historia de las universidades medievales e incluso del modelo humboldtiano de universidad alemana. (Mollis, 2008:94)

Me parece que en la parte administrativa ha habido un engranaje en donde [...] la lógica [...] de la empresa se traslada a la universidad y yo ahí veo un riesgo muy grande en la parte administrativa, porque ahí no siento que sea la deliberación y la discusión la que alimente decisiones de orden administrativo y me parece que ahí se reproducen problemas grandes que contribuyen a reducir la autonomía. (Grupo de discusión 1, profesores UNC)

Profesor 1. Cuando no tenés que hacer el informe anual, hacés el informe bianual o el final, o presentas un nuevo proyecto... El objetivo fundamentalmente es que no se pueda crecer, pensar que vos estés sentado llenando papeles.

Profesor 3. Las categorizaciones... las evaluaciones... las acreditaciones...

Profesor 2. Ahora tenemos el censo anual...

Profesor 4. Después, la memoria, después, el informe del proyecto...

Profesor 3. A principios del noventa empezó esta vorágine... (Fernández, 2009:174-175)

Profesor. Los administrativos son procesos que atentan contra la autonomía [...], que van en contra efectivamente de que el profesor pueda desarrollar sus actividades. Claro que somos universidad pública y que tenemos que regirnos por lo que es básicamente un estatuto institucionalizado y lo que sea, pero todo eso no permite que haya una autonomía plena; es decir, no permite que lo administrativo se supedite a lo académico sino que lo académico se supedite a lo administrativo [...].

Profesora. Una de las partes del fundamento hipocrático es enseñar la medicina [...], desde que uno es estudiante es muy chistoso, porque uno es interno y enseña al estudiante, uno es residente y le enseña al interno y al estudiante... Es una cosa que no podían entender: que yo como profesora tenía un estudiante de pregrado de noveno semestre, tenía un interno, tenía un R1 [Residencia] y yo estaba ahí, y a todos le estaba enseñando al tiempo, eso no les cabía.

Moderador. ¿A quién no le cabía en la cabeza?

Profesora. Al programa por los créditos y para justificar las horas de trabajo nuestro, porque nos hacían unas horas de trabajo monstruosas porque unas horas eran de trabajo con pregrado, otras con residentes de un nivel y otras con residentes de otro. (Grupo de discusión 1, profesores UNC)

Para algunos profesores paulistas, la autonomía y el fortalecimiento administrativo, por el contrario, permitió el fortalecimiento académico y científico:

Os resultados de uma maior autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial para as universidades paulistas foram muitos positivos e elas experimentaram um período de grande aumento de produtividade, especialmente no campo científico. A autonomia facilitou as contratações, os afastamentos para congressos, a captação de verbas para a pesquisa e para a prestação de serviços, e uma racionalização de gastos que permitiu uma melhoria de toda infra-estrutura, apesar das restrições do funcionalismo da manutenção da isonomia na questão das carreiras e, dos salários. Entretanto, ela criou também outros problemas que decorrem da forma de sua implantação. De fato, ela não resultou de um processo de reforma ampla do sistema de ensino superior estadual nem de um planejamento de sua expansão. (Durham, 2006:216)

La autonomía financiera de las universidades tiene un impacto muy fuerte en las condiciones en que se ejerce la docencia y en la docencia misma, como se percibe “dramáticamente” en el caso de la UBA:

En cuanto a las condiciones de trabajo, la falta de recursos ocupa una posición central de la situación dramática, y se presenta, generalmente, como falta de espacio, de medidas y sistemas de seguridad para el funcionamiento (sobre todo en las áreas de Ciencias Exactas y de Salud, con relación al trabajo de laboratorio o a la disponibilidad de la tecnología adecuada, garantía de asepsia y de disposición al buen trato en la atención de pacientes), pobreza por carencia o deterioro de los recursos para la enseñanza; falta de dotación suficiente en bibliotecas y servicios informáticos, y falta de apoyo que en el intercambio aparece, con frecuencia, vinculado a la tensión presentada como clásica e inmodificable, respecto a los sectores administrativos y los de maestría. (Fernández, 2009:162)

Colegialidad, autonomía y legitimidad en la formación

En este trabajo hemos argumentado, en primer lugar, que, histórica y comparativamente, la formación ha sido la misión fundamental de las universidades y que sólo muy recientemente se han incorporado formalmente la investigación y la extensión. Sin embargo, en estos últimos años la legitimidad y autonomía institucionales se están desplazando en algunas universidades hacia la investigación y hacia nuevas modalidades de extensión.

En segundo lugar hemos mostrado que el núcleo duro, el fundamento histórico y los principios que están a la base de los argumentos que justifican la autonomía universitaria residen en la libertad de cátedra y la libertad de estudio. Es decir, que la autonomía institucional, la autonomía académica, organizativa y financiera, perderían su sentido si no se orientaran y fundamentaran en la libertad de cátedra y estudio. Sin embargo, cambios recientes, sin cuestionar las libertades académicas, han desplazado el núcleo duro de la autonomía y de la fundamentación en otras direcciones (competitividad, rendición de cuentas, etc.). La legitimidad se ha desplazado de los valores de la formación hacia otras esferas (investigación, competitividad laboral, marketing, etc.).

Igualmente, retomando algunos hitos en las tradiciones universitarias occidentales (medieval, moderna liberal, de masas) y mostrando la actual complejidad del fenómeno, hemos desesencializado los conceptos de formación y de docencia, y hemos mostrado cómo lo que hoy entendemos por formación y docencia se entiende de forma muy diversa, siendo el resultado de una especie de aglomerado, de acumulado histórico complejo y no muy coherente. La investigación ha mostrado también la complejidad de las relaciones entre la libertad de cátedra y la autonomía institucional. Estas no se distribuyen de igual forma al interior de cada universidad ni se experimentan de igual modo, y tampoco en el ámbito de la formación.

El ajuste fiscal y el no incremento adecuado –e incluso reducción– de los recursos que aporta la nación a estas universidades, combinado con la aplicación de estrategias del *management* para mejorar la eficiencia y ampliar la cobertura y los servicios, ha tenido varias consecuencias. En primer lugar, la ampliación de cobertura y servicios con los mismos o menores recursos, así como el uso de las fórmulas de moda para ello, han fortalecido la legitimidad de las instituciones ante los organismos de gobierno y ante la población que apoya este tipo de medidas (Vries, 2004).

Sin embargo, los profesores han debido asumir nuevas responsabilidades y funciones, y se les ha incrementado el trabajo y la jornada laboral.

La historia de la universidad está marcada por la introducción sucesiva de nuevos espacios [...] se le ha añadido de forma sistemática a

la docencia la erudición, la investigación, la administración, actividades de intervención en la sociedad, la dirección, la explotación, la aplicación de conocimientos y, desde hace poco, un programa de “participación e inclusión”. (Barnett, 200:15)

En los años setenta, las labores se concentraban en la docencia en pregrado y, ocasionalmente, en la administración de unidades poco complejas; actualmente, los profesores deben realizar docencia con grupos mucho más numerosos en pregrado y en distintos posgrados; colaborar en programas interdisciplinarios, proponer nuevos programas; atender a estudiantes; realizar tutorías; participar en reuniones, comités y consejos; realizar investigación, publicar, asistir y presentar ponencias en eventos nacionales e internacionales; evaluar a los colegas y sus trabajos; divulgar la ciencia (prensa, radio, televisión, web); prestar nuevos servicios (consultorías, interventorías, proyectos aplicados, etc.); presentar proyectos para la obtención de recursos frescos; realizar actividades y proyectos solidarios; administrar todo tipo de proyectos, complejas y más numerosas unidades; liderar equipos cada vez más numerosos e interdisciplinarios; rendir evaluaciones, informes y cuentas; diligenciar tediosos formularios en línea para los nuevos sofisticados sistemas de información que se utilizan para legitimar a la universidad ante la opinión pública y para el control; estudiar y capacitarse permanentemente en su disciplina, en nuevos recursos informáticos, de redes y equipos, en la nueva normativa cambiante, en uno o dos idiomas extranjeros... Ante la cantidad de tareas a realizar, gran parte de su labor se orienta a coordinar el trabajo de personal asistente, casi siempre contratado temporalmente, o estudiantes de la misma universidad, es decir, un *staff* de alta movilidad, lo que implica realizar frecuentes inducciones al nuevo personal.

El incremento de los ingresos de los profesores no siempre ha sido proporcional al trabajo y en algunos casos, como en la UBA, inversamente proporcional. En varias de las universidades se han establecido dobles y triples nóminas: una como docentes, un sistema de incentivos a la investigación y otro a la extensión. Algunos profesores combinan investigación y extensión para incrementar su salario; otros apuestan a consolidar una trayectoria básicamente como investigadores, lo que les reporta reconocimiento académico (“capital científico”; Bourdieu, 1984) e ingresos adicionales (en el caso colombiano, los incentivos por investigación tienen impacto directo en el salario y en la pensión, lo cual constituye una estrategia a largo plazo); otros se concentran en la extensión y divulgación, logrando un reconocimiento en el mundo empresarial, profesional o en los medios masivos (en el caso colombiano es una apuesta a corto plazo, pues

genera bonificaciones inmediatas pero sin repercusión en el salario ni en la pensión). Independientemente de las características de los sistemas de estímulos de cada país y de las estrategias adoptadas por los profesores, ninguna de las cuatro universidades reconoce incentivos monetarios para la docencia. Adicionalmente, estas universidades lideran la creación de posgrados en sus países al mismo tiempo que soportan la presión para aumentar la cobertura en pregrado, lo que sólo ha sido posible con un incremento en las jornadas laborales de los profesores y con el desplazamiento de estos hacia el doctorado. Estas son las razones por las que prácticamente todos los profesores entrevistados señalan que estas son las causas principales de la pérdida de legitimidad de la docencia y de la calidad de la enseñanza.

En el contexto anterior ha habido necesidad de incrementar el número de profesores ocasionales y de estudiantes auxiliares de docencia. Estos profesores gozan de una menor libertad de cátedra en cuanto deben responder a las expectativas de los profesores titulares o de planta, o de las directivas del departamento o centro para continuar con su contrato. Igualmente son más vulnerables a las evaluaciones y críticas de los estudiantes.

Las nuevas tecnologías y el Internet han transformado radicalmente la investigación y su circulación, pero han tocado poco las estrategias de enseñanza. Tal vez están afectando las formas de estudio y de aprendizaje autónomo, pero todavía poco la relación profesor-estudiante. La promesa de la revolución de las TIC y la educación a distancia, que traería como consecuencia el debilitamiento de la autonomía en la enseñanza al ser los módulos elaborados por expertos distintos a los tutores y que incrementaría la legitimidad de las universidades por ampliar su oferta y su base social, es todavía muy tímida en estas cuatro instituciones líderes en sus países.

Lo anterior concuerda con las estrategias de legitimación que han adoptado estas universidades en los procesos de formación. En lugar de apuntar a ampliar significativamente su base social o a la pertinencia, han apostado a la "excelencia" y a la competitividad, a ascender en los *rankings* y en los resultados de las evaluaciones, excelencia que se logra con la exigencia, aceptando los criterios establecidos en las evaluaciones externas y escogiendo a los más capaces. En las encuestas y en las declaraciones, los discursos sobre la excelencia no dejan campo para propuestas que rompan los cánones establecidos, innovadoras, más incluyentes y pertinentes, menos competitivas, más participativas y que reconozcan los saberes locales, alternativos o no hegemónicos, como las propuestas que están surgiendo en diferentes lugares del planeta con nombres como poliversidades, multiversidades, universidades indígenas o universidades basadas en la comunidad (Inayatullah y Gidley, 2003). Las cuatro universidades

han adoptado perspectivas muy clásicas y convencionales de la formación, y muestran poca sensibilidad e interés frente a propuestas alternativas que incorporen nuevos saberes, otras lógicas, otros modos de aprendizaje y de producción de conocimiento, otros modos de acceso y permanencia.

Algunos fenómenos que enriquecen la docencia en los posgrados podrían tener también un impacto negativo en la libertad de cátedra. En primer lugar, la modularización-fragmentación de los cursos en posgrado; es decir, el hecho de que el contenido de una asignatura se reparte entre varios profesores puede ser muy enriquecedor considerando la diversidad de puntos de vista, pero también se puede perder en profundidad y en articulación de los conocimientos si no hay un trabajo fuerte de equipo entre los docentes (algo muy improbable en las actuales condiciones). La interacción profesor-estudiante también sale empobrecida, pues los encuentros son fugaces, sin continuidad. Algo similar puede suceder con el fenómeno de la internacionalización cada vez mayor de los posgrados, cuando los profesores invitados únicamente participan con una o dos conferencias, o con un módulo de una asignatura.

Un fenómeno como el anterior es un buen ejemplo de la pérdida la colegialidad y del control de la enseñanza por parte de los profesores. Como han señalado Becher y Trowler en su libro *Academic Tribes and Territories* (2008:13-14), hay tres fenómenos ligados en este sentido: la fragmentación acelerada del conocimiento y de las disciplinas, la pérdida de importancia del departamento³ y de la colegialidad a su interior, y la desprofesionalización de la enseñanza. Barnett ha insistido en el mismo punto:

Debido a la tradición de gobierno colegial y de autonomía académica de que gozan las universidades, el profesorado todavía conserva una gran influencia en las condiciones del trabajo académico, las prioridades del sistema de recompensas y los controles sociales que moldean el comportamiento académico. (2008:231)

Si se debilita la ética académica en la autorregulación del profesorado probablemente se debilita la legitimidad. La falta de tiempo de los profesores, hoy copado como vimos anteriormente, ha afectado a las prácticas de autorregulación profesional. “Todo proceso de actuación colectiva resulta costoso en términos de tiempo individual” (ídem, 236), lo cual lleva a priorizar el tiempo individual a costa del institucional. En la práctica se produce una “colegialidad hueca”, según la cual los departamentos en

3. El nuevo estatuto de la UNC, por ejemplo, quita los programas de formación a los departamentos y los entrega a la facultad, que los administra a través de un nuevo organismo denominado Coordinación de Programas Curriculares.

teoría actúan de forma colectiva, aunque evitan las actividades conjuntas que puedan traducirse en una mejora real de la calidad de los programas académicos” (ídem, 240). Los claustros de profesores rara vez llegan a consensos, no abordan cuestiones de fondo ni promueven la responsabilidad colectiva. Al igual que ha sucedido en la esfera pública, que cumplía una función de legitimación, la colegialidad ha perdido su transparencia y hoy es un fenómeno completamente “opaco” (Freitag, 2004:192).

Adicionalmente, el asociacionismo profesional y disciplinar es muy débil en estos países, lo cual debilita aún más la colegialidad, como señala un profesor en uno de los grupos de discusión:

Lo que dice la autonomía académica es que usted se reúne con los pares y entre los pares toman la decisión de lo que se va a dictar, pero se supone que eso debe estar ligado a una comunidad científica. Las asociaciones científicas son las que en últimas regulan las disciplinas, las que fijan criterios de calidad, las que se reúnen y hacen coloquios y sacan las publicaciones y fijan los requerimientos. Esas son las que desarrollan la disciplina.

La dispersión curricular, la fragmentación disciplinar en subcampos, los programas y ofertas multidisciplinarios, las clases por módulos o conjuntas, la ausencia de debate sobre las calificaciones, los criterios y formas de evaluación de los estudiantes y de los mismos cursos, y la libre elección de materias contribuyen también a que las comunidades académicas pierdan el control de los contenidos y el núcleo de la formación de los estudiantes, en cuanto a su vinculación a una comunidad académica. Si las reuniones para abordar los asuntos de la docencia no son posibles al interior de los departamentos, mucho menos lo es para articular propuestas entre departamentos, facultades o institutos.

La colegialidad en estos últimos años ha sido afectada, además, por los choques producidos por el relevo generacional de los docentes, relevo que fue acelerado y promovido en algunas universidades con estrategias como jubilación anticipada o forzada, y convocatorias para reemplazar las vacantes diseñadas especialmente con este fin. Como señalaban en las entrevistas algunos profesores, han optado por aislarse en sus clases y en su laboratorio, evitando los conflictivos claustros y reuniones. La colegialidad y el control de la formación del pregrado por parte de los profesores han sufrido el impacto del desplazamiento de los docentes de planta hacia el posgrado. Los profesores ocasionales y auxiliares, contratados únicamente por las horas cátedra y que son los que asumen buena parte de la docencia en el pregrado, no asisten ni son invitados a los claustros y comités.

Finalmente, la incorporación de nuevas tecnologías para la administración y manejo de información de los aspectos académicos ha facilitado la administración académica y ha liberado tiempo de los profesores y estudiantes, pero ha supuesto también una pérdida de autonomía y de control en este campo, se ha despersonalizado y ubicado en un lugar indefinido donde no se sabe quién toma las decisiones, y que se manifiesta en expresiones como “no se puede, no lo permite el sistema”.

Es indudable que las cuatro universidades latinoamericanas a las que nos hemos referido en este trabajo han mejorado sus indicadores en casi todos los campos, son más eficientes, prestan más servicios, son más dinámicas, han incorporado las nuevas tecnologías de gestión e información, son líderes en sus respectivos países y han ascendido en los *rankings* internacionales. Sin embargo, hemos mostrado una serie de problemáticas en torno a la formación, la enseñanza y la libertad de cátedra, que no dejan de ser preocupantes. Fue la búsqueda de las libertades de cátedra y de estudio, junto con la asociación de estudiantes y profesores, lo que generó la *universitas*. Tal vez se podrá decir que en un mundo pluralista, democrático y donde se garantizan las libertades individuales de expresión y pensamiento, ya no son necesarias las universidades. Si todavía pueden cumplir una función como tales, esta función está hoy seriamente amenazada, no tanto por el fascismo y el autoritarismo, sino por el eficientismo y la mercantilización de la educación y el conocimiento. Los profesores y estudiantes de la UBA lograron mantener su *universitas* a pesar de las dictaduras militares. Como hemos visto en este trabajo, la lucha por la autonomía ahora es contra fuerzas más sutiles, pero sin lugar a duda serán las comunidades académicas y estudiantiles, las *universitas*, las que la lleven adelante fortaleciendo la colegialidad y el compromiso con la formación, el conocimiento y el pluralismo, razón de ser histórica de esta extraña, conservadora y molesta institución que ha sobrevivido hasta ahora los avatares de poderosas iglesias, reformadores, príncipes, soberanos ilustrados, Estados totalitarios, organismos internacionales y multinacionales.

Bibliografía

- Barnett, R. *Para una transformación de la universidad: nuevas relaciones entre investigación, saber y docencia*, Barcelona, Octaedro, 2008.
- Becher, T. y Trowler, P. R. *Academic tribes and territories: intellectual enquiry and the culture of disciplines*, Berkshire, The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 2008.

- Borrero Cabal, A. “La autonomía universitaria. Breve ensayo histórico y teórico”, en: X. Zarur Miranda y Asociación Colombiana de Universidades (eds), *Autonomía universitaria: un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia. Memorias del foro internacional, junio 2 y 3 de 2004*, Bogotá, Asociación Colombiana de Universidades, 2004, pp. 63-75.
- Bourdieu, Pierre. *Homo Academicus*, París, Minuit, 1984.
- Comenio, J. A. *Didáctica magna*, La Habana, Pueblo y Educación, 1983 [1630].
- Didriksson, A. “La universidad diferente: presente y futuro de la universidad de América latina y el Caribe”, en: S. Inayatullah y J. Gidley (eds), *La universidad en transformación. Perspectivas globales sobre los futuros de la universidad*, Barcelona, México, Pomares, 2003, pp. 213-250.
- Durham, Eunice R. “A Autonomia Universitária: Extensão e Limites”, en: J. E. Steiner y G. Malnic (eds), *Ensino Superior: Conceito e Dinâmica*, São Paulo, Edusp, IEA, 2006.
- Fernández, Lidia M. “Grupos académicos de tres universidades públicas argentinas: algunos interrogantes desde perspectivas institucionales”, en: G. C. Riquelme (ed), *Las universidades frente a las demandas sociales y productivas. Sinergia pedagógica en universidades argentinas. Articulación de la docencia, la investigación, la extensión y la transferencia con el desarrollo de los planes de estudio*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2009, vol. III, pp. 139-176.
- Freitag, Michel. *El naufragio de la universidad y otros ensayos de epistemología política*, Barcelona, México, Pomares, 2004.
- Fronidizi, R. *La universidad en un mundo de tensiones*, Buenos Aires, Paidós, 1971.
- Gibbons, Michael, *La nueva producción del conocimiento*, Barcelona, Pomares, Corredor, 1997.
- Inayatullah, S. y Gidley, J. (eds). *La universidad en transformación. Perspectivas globales sobre los futuros de la universidad*, Barcelona, México, Pomares, 2003.
- International Association of Universities, *University Autonomy: Its Meaning Today. Papers-7*, París, 1965, en: <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED092027.pdf>. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2011.
- Kant, Immanuel, *Respuesta a la pregunta ¿qué es la Ilustración?*, traducción de Álvaro Corral, 2003 [1783], en: http://www.utadeo.edu.co/programas/humanidades/pdf/ejemplo_ensayo_filosofico.pdf. Fecha de consulta: 2 de febrero de 2011.
- Lammoglia Hoyos, N. y Ruiz Rodgers, N. *Estudio de la planta docente de la Universidad Nacional. ¿Hormigas u avispas?*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Lorenzen, Michael. “Collegiality and the Academic Library”, en: *The Electronic Journal of Academic and Special Librarianship*, nº 2, 2006.
- Mollis, Marcela, “Las huellas de la reforma en la crisis universitaria argentina”, en: Emir Sader, Gentili, Pablo y Aboites, Hugo (comp), *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, pp. 86-103.

- Montaigne, Michel de. *Ensayos*, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003 [1580], en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/ensayos-de-montaigne--o/>.
- Salguero, M. *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Tünnermann Berheim, C. “Autonomía universitaria en un mundo globalizado”, en: X. Zarur Miranda y Asociación Colombiana de Universidades (eds), *Autonomía universitaria: un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia. Memorias del foro internacional, junio 2 y 3 de 2004*, Bogotá, Asociación Colombiana de Universidades, 2004, pp. 113-155.
- UNESCO. Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI. París, 1998.
- Universidad Nacional de Colombia. “Sondeo de opinión sobre la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Estudiantes, profesores, administrativos y egresados”, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- Vries, Wietse de e Ibarra Colado, E. “La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuestas”, en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, n° 22, 2004, pp. 575-584.

FECHA DE RECEPCIÓN: 27 DE JUNIO DE 2011
FECHA DE APROBACIÓN: 20 DE OCTUBRE DE 2011

Trayectos y trayectorias de la extensión universitaria.

Aproximación a una tipología de cinco universidades públicas latinoamericanas

LUZ TERESA GÓMEZ DE MANTILLA

Socióloga, magíster en Filosofía. Profesora titular, Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.

ltgomezd@gmail.com

SANDRA P. FIGUEROA CHAVES

Antropóloga. Investigadora, Universidad Nacional de Colombia.

sandrafigueroach@gmail.com

**Paths and trajectories of University Extension.
An approach to a typology of five Latin American
public universities**

Resumen

El artículo “Trayectos y trayectorias de la extensión universitaria. Aproximación a una tipología de cinco universidades públicas latinoamericanas” compara las cinco universidades públicas más importantes de la región (Universidad de Buenos Aires, Universidad de Chile, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad de São Paulo), en el contexto de su significativo papel en la consolidación de las élites académicas, de su contribución a los procesos de institucionalización de la educación superior pública, como expresión del fortalecimiento de la nación, y como formadoras de intelectuales que se integraron a la vida política, económica, burocrática y social con un sentido secular y moderno. El artículo analiza de manera detallada las concepciones de extensión en las cinco instituciones, rastrea las reglamentaciones al respecto y mira algunas de las prácticas a lo largo de la historia, apoyándose metodológicamente en la construcción de una tipología, que si bien muestra tendencias comunes, evidencia las diferencias de cada uno de los procesos universitarios. Particular énfasis hace en las tendencias actuales de la función de integración universitaria – manera como prefieren las autoras denominar la función–, encontrando una tensión importante entre la mirada que busca articular las universidades a los procesos de autofinanciación y de vínculo con el mercado, y otra postura que insiste en la formulación de programas de iniciativa universitaria que quieren, articulando la docencia, la investigación y la extensión, contribuir a la solución de los principales problemas nacionales. Sin que esta contradicción se haya resuelto, es clara la complejidad de las preguntas, procesos y problemas a las que se ven avocadas actualmente las universidades públicas latinoamericanas, sugiriendo estrategias de cooperación, asociación y trabajo en redes.

Palabras clave: extensión universitaria, integración universitaria, educación superior pública, América Latina, universidades públicas latinoamericanas, programas de iniciativa universitaria.

Abstract

The article “Paths and trajectories of university extension. An approach to a typology of five Latin American public universities”, compares the five most important public universities in the region (University of Buenos Aires, Universidad de Chile, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Nacional Autónoma de México and Universidade of São Paulo), in the context of their significant role in the consolidation of academic elites, their contribution to the process of institutionalization of public higher education as an expression of nation-building, and as forming entities of intellectuals who integrated political, economic, bureaucratic and social circles with modern and secular approaches. The text analyzes in detail the concepts and extension regulations of the five institutions,

and follows up the related parameters while seeing some of the practices throughout history, methodologically supporting itself in the construction of a typology, that even though shows common trends, it evidences the differences in each one of the university processes. Particular emphasis is made in the article about current trends of university integration –the way the authors prefer to call the function, finding an important tension between the way the universities’ approach seeks to articulate their self-financing processes and their connection to the market, and another posture which insists on the formulation of university initiative Programs that want, while articulating Teaching, Research and Extension, to contribute solving major national problems. Without this contradiction being resolved, it is clear the complexity of the questions, processes and problems that Latin American public universities are expose to, nowadays. Which leads at the end, into suggestions and strategies for cooperation, partnership and networking.

Key words: university extension, university integration, public higher education, Latin American, Latin American public universities, university initiative programs.

La universidad, a diferencia de la empresa, fue inventada por la sociedad en que vivimos para pensar las cosas con muchísimo cuidado; sus tiempos característicos no son los de la productividad industrial, tampoco los espacios que típicamente la preocupan son los del mero vecindario. La universidad del corto plazo no es universidad. La convergencia verdaderamente valiosa de la universidad y la sociedad exterior se produce en el mediano, quizás en el largo plazo; los laboratorios y talleres de la industria son, en general, más eficaces que los gabinetes de los científicos para resolver el problema del producto que debe salir mañana al mercado. Los resultados de la investigación científica, y hasta las nuevas tecnologías, tiene efectos sólo en el mediano y largo plazo. No se diga de los efectos profundos de las obras de arte o de las escuelas filosóficas. Los egresados con capacidad de inventar y discernir requieren de un cierto tiempo para actuar. La universidad y la empresa se mueven en diferentes horizontes temporales que sólo convergen una vez pasado un cierto umbral de duraciones.

Guillermo Páramo Rocha, *Reforma académica*.
Documentos, Universidad Nacional de Colombia.

Un contexto necesario

El presente artículo es el resultado de un proyecto de investigación, que durante dos años fue financiado por la Universidad Nacional de Colombia y por Colciencias, titulado “Autonomía y legitimidad de las universidades públicas latinoamericanas”, que comparó las cinco universidades públicas más importantes de la región (de Buenos Aires, de Chile, Nacional de Colombia, Nacional Autónoma de México y de São Paulo), en el contexto de su significativo papel en la consolidación de las élites académicas, de su contribución a los procesos de institucionalización de la educación superior pública, como expresión del fortalecimiento de la nación, y como formadoras de intelectuales que se integraron a la vida política, económica, burocrática y social con un sentido secular y moderno.

Desde la propia fundación de estas universidades y a la par de su consolidación institucional, la que podría llamarse hoy función de extensión universitaria, empezó también a gestarse, como puede confirmarse en las leyes de creación de estas instituciones en las que se formula, de manera explícita, en los aspectos misionales, el necesario vínculo de la actividad académica con el contexto en el que interactúa. Podríamos decir

entonces que contar la historia de la extensión es de alguna manera contar la historia de las universidades, desde la perspectiva de la articulación del pensamiento generado en la academia con la realidad de consolidación de las naciones latinoamericanas que las sustentan.

Cabe señalar que no hay univocidad en relación a la manera de denominar la función. Algunos la llaman simplemente extensión, proyección social o, incluso, proyección universitaria; otros han privilegiado el concepto y la práctica de la divulgación cultural; algunas denominaciones hacen referencia a lo que se conoce como vinculación o responsabilidad social universitaria, respecto a diferentes sectores de la sociedad; y más recientemente en algunas universidades se la ha bautizado como integración universitaria. El debate sobre cada uno de estos conceptos no es tarea del presente artículo, pero sí señalar que los procesos de la construcción de los conceptos en la academia están determinados por cosmovisiones y posturas de política universitaria, de cuyo análisis no queremos eximirnos.

Un seguimiento a los discursos que se han movido en las cinco universidades a lo largo de sus historias nos permite señalar que en todas ellas se hace explícito el pronunciamiento sobre la pertinencia de sus funciones en relación con la vida social que posibilita la acción universitaria pública, y a esta vocación han pretendido orientar los procesos que garanticen la reflexión sobre su quehacer y el reconocimiento de su particular talante como generadoras de conocimiento útil a la solución de problemas acuciantes de la realidad, a la par de estimular la conformación de comunidades académicas deliberantes y fortalecidas en la diferencia y en el respeto por la diversidad de posiciones.

Sin embargo, el análisis de las prácticas evidencia que algunos de sus contenidos son contrarios a las posturas discursivas, como que el campo universitario no se exime de la condición de tensión y lucha que acompaña necesariamente los procesos de generación de poder simbólico. Vemos, entonces, miradas diferentes, comunidades académicas en tensión y posturas sobre la extensión universitaria que se mueven entre instituciones productoras de sentido, que le asignan a esta función la exigencia de generación de conocimiento, y otras posiciones que hablan con suficiencia de las mercancías cognitivas que circulan –como lo hacen las otras mercancías– en ciclos de producción, distribución y consumo, y que generan ingentes recursos para la subsistencia institucional (Múnica, 2011).

Derivadas de estas posturas pueden encontrarse otras tensiones, como la establecida entre la extensión solidaria y la remunerada, que diferencia cada una de estas modalidades según la fuente de sus recursos (Universidad Nacional de Colombia, Acuerdo 036 de 2009), en lo que para nosotros es una falsa dicotomía, pues una y otra se mueven en el contexto

de la generación no sólo de capitales económicos, sino simultáneamente de capitales académicos y sociales que no siempre son apropiados institucionalmente.

Igualmente, en las contradicciones de lo que podríamos llamar el campo de la extensión universitaria, es preciso mencionar la existente entre las posturas que conciben a la universidad como única institución generadora de conocimiento, que extiende su saber hacia otros sectores sociales “impactando” su quehacer, y desconociendo el aporte que estas interacciones reportan a la vida académica, y quienes consideran que los procesos de la construcción teórica están enraizados en el contexto social que los genera.

Una postura metodológica. La construcción de una tipología

Un breve horizonte del sentido metodológico

Nuestro aporte a la investigación está determinado desde la compleja dialéctica de las interacciones de cinco destacadas universidades públicas de Latinoamérica con sus respectivas naciones y aunque quiere dejar sentado como punto de partida las diferencias en cada uno de los procesos y las historias universitarias, puede señalar también las coincidencias y transversalidades que fueron confirmadas mediante la lectura acuciosa de la normatividad, el análisis de algunas experiencias de la acción universitaria, el seguimiento a textos especializados y el debate con los otros investigadores del equipo.

Para colocar una perspectiva metodológica en el análisis, insistimos en ver a cada uno de los países y por ende a sus universidades, a la luz de sus especificidades históricas. Estamos acostumbrados, gracias a un recurso metodológico homogenizador y práctico, a considerar la región latinoamericana como un todo con igualdad de historias, posibilidades y problemas. Es preciso, entonces, dejar consignadas las diferencias.

En el trabajo de investigación se hizo necesaria una doble postura: adentrarse en la constitución de cada nación como contexto para hacer evidente que en el interior de las universidades hay también una compleja trama de diversidades, pues si bien los horizontes de sentido de la modernidad y de occidente son compartidos, y también en los procesos similares en la constitución institucional, ya que en cada proceso nacional, la realidad intensa puede desviarse de esas cosmovisiones y la implementación de las mismas conlleva, en la práctica, matices e irregularidades.

La investigación de la que damos cuenta ha hecho un seguimiento juicioso de los conceptos y procesos de autonomía y legitimidad. En el

caso de la reflexión sobre la extensión universitaria, ha encontrado en ellos ejes pertinentes para vertebrar su argumento.

Ahora bien, en el plano metodológico, la construcción de una tipología es un camino que, sin borrar las diferencias, exalta los aspectos comunes, los hace evidentes y de alguna manera los pone como modelo. Hemos recorrido este camino y al construir una tipología derivada de la experiencia investigativa sobre la función de extensión en las cinco universidades, que nos ha permitido señalar siete modelos que, sin ser tipos ideales puros, han sido extractados de la realidad, nos ha permitido formular y afianzar algunas hipótesis. Asumimos el riesgo de conciliar esta analítica-descriptiva con el movimiento de la realidad universitaria y, a la vez, articular las tensiones expuestas en el conjunto de la educación superior en América Latina.

¿Cómo conciliar esta analítica-descriptiva con el momento y las tensiones expuestas? Nuestra respuesta puede parecer esquemática: sencillamente porque la lógica formal es un momento de la lógica dialéctica. Asumir estas “fotografías” no nos impide pensar en el proceso ni en las contradicciones, pero hemos encontrado útil la modelización como recurso heurístico. El modelo y la secuencialidad, que asumimos como tendencia general, no significa que en la realidad los procesos no fueran concomitantes o pudieran desarrollarse de manera más clara en alguna de las universidades estudiadas.

Asumiendo las inconsistencias del modelo y las fisuras que la realidad agregaría, acogemos dos hipótesis que han guiado –luego de la indagación inicial en las cinco universidades– nuestro análisis sobre la función de extensión.

La primera es que siendo las universidades instituciones que se consolidan como tales en la modernidad, su discurso ilustrado, que se fundamenta en el dominio racional, se presenta como un primer horizonte de sentido en su proceso de constitución. Aún hoy las posturas derivadas de esta cosmovisión, que buscaría el bienestar y la libertad, así como la defensa de la autonomía, la construcción de la democracia y el fortalecimiento de la civilidad, permanecen como un deber-ser que se enfrenta con políticas y prácticas que no pocas veces trasgreden el horizonte de la construcción colectiva, con el problema evidente de un horizonte de cosmovisiones distintas, como el generado en la época posindustrial, y de globalización y contingencia, circunstancias con las que tienen que vérselas las universidades contemporáneas.

La segunda es que, a pesar de las evidentes diferencias, las instituciones estudiadas, en su relación con la sociedad –es decir, desde el punto de vista de la función cumplida por la extensión universitaria–, pasaron

por siete momentos que clasificamos de secuenciales, en los que pueden ubicarse de manera general tendencias que se identifican en todas ellas. Así las cinco universidades fueron: estatales, nacionales, modernizantes, desarrollistas, populistas, integracionistas y flexibles, con características que podrían diferenciarse en cada momento, que pueden traslaparse y persistir en otros momentos, y que no necesariamente coinciden temporalmente en el conjunto de las universidades estudiadas.

Universidades estatales

La historia de las universidades latinoamericanas empieza sin duda en la Colonia, cuando la corona española procuró consolidar su dominio simbólico en los territorios conquistados y la metrópoli buscó asegurar el poder político mediante la formación de las élites criollas.

Como herederas de la Modernidad con sus principios y valores, estas instituciones recogieron las tradiciones académicas incipientes del periodo colonial y de las nacientes naciones americanas. Fueron diseñadas desde las élites con vínculos estatales y establecidas legalmente desde una normatividad que buscaba consolidar lo público. Sin embargo estuvieron fuertemente permeadas por la gran inestabilidad política de los Estados incipientes que las sustentaban.

En el contexto de formación de los Estados-nación en América Latina, las universidades permitieron establecer la relación entre la realidad social y el saber, y fueron expresión de un Estado que buscaba legitimarse.

Tengamos en cuenta las fechas de fundación de las mismas: Universidad de Buenos Aires (UBA), 1821; Universidad de Chile (UCH), 1842; Universidad Nacional de Colombia (UNAL), 1867; Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1910; Universidad de São Paulo (USP), 1934.

Al mismo tiempo, las universidades decimonónicas latinoamericanas contribuyeron a consolidar un modelo de Estado que dirigía los aspectos culturales, colocaba a la sociedad civil como depositaria de sus leyes y promovía el surgimiento en América Latina de las profesiones liberales tradicionales –entre ellas, derecho, medicina e ingeniería– como instrumento de desarrollo simbólico y material, que permitiera una calidad de vida mínima a los pobladores y garantizara las bases para un crecimiento infraestructural de las naciones¹.

Simultáneamente a estos procesos, en el siglo XIX, durante su surgimiento, las universidades públicas latinoamericanas fueron pensadas como importantes agentes de secularización, confirmando con ello la

1. La investigación pudo confirmar que estas tres áreas fueron las primeras del desarrollo académico de las cinco instituciones estudiadas.

independencia de la iglesia, lo que facilitó el predominio de posturas liberales como expresión privilegiada de los líderes o grupos que orientaron el proceso².

Durante un período de noventa y dos años se crean las cinco universidades y podemos señalar que con principios similares, orientados por una concepción de Modernidad, que se ratificaban en la educación de las élites ilustradas. La Universidad de São Paulo, que se funda ya entrado el siglo XX, recoge la tradición del siglo XIX y se consolida como universidad nacional, y es sin duda heredera de los mismos principios ya mencionados. Podríamos aquí confirmar con ejemplos de cada una de las universidades investigadas; sin embargo, por razones de espacio, presentamos sólo algunas referencias:

La Universidad de Chile fue creada en 1842 pretendiendo superar la tradición escolástica en la búsqueda de posturas seculares y modernas, recogiendo las experiencias de las corrientes europeas sobre educación superior. Darío Osés (sf:90) señala al respecto lo siguiente:

Esta tradición fue una acción deliberada del Estado chileno para modernizar la sociedad a través de la difusión del conocimiento, de sus aplicaciones y de la aplicación de los métodos que aseguran la continuidad en la generación del mismo.

La universidad se constituye entonces, en Chile, en un baluarte para la institucionalización del reciente Estado-nacional, que a la par de permitir el desarrollo de algunas ciencias básicas y humanas (dado que también la teología hacía parte de sus programas), buscó la modernización de las aulas, el estudio de los autores en sus fuentes, el conocimiento del acervo nacional y la experimentación.

A ello contribuyó el modelo de universidad napoleónica, que recogió los principios ilustrados y que buscaba la formación de los profesionales que necesitaban, tanto el Estado, como la incipiente sociedad civil. Así lo afirma también el texto de Osés sobre el proyecto fundador de la Universidad de Chile:

La Universidad de Chile nace o renace en 1842 con un espíritu de apertura a las transformaciones que inevitablemente genera en la sociedad el desarrollo de la ciencia moderna. La universidad era vista como uno de los agentes a través de los cuales debería transferirse hacia la sociedad este dinamismo inherente a la ciencia, que se percibía como diametralmente opuesto al carácter estacionario de las

2. Caso especial lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México, que asume una postura crítica a la revolución mexicana.

disciplinas basadas en la tradición escolástica, a las que se asociaba con una sociedad ordenada de acuerdo con jerarquías inmóviles.
(ídem)

El modelo de la universidad humboltiana, con su búsqueda de investigación y experimentación, también estaba en el horizonte, por lo que el desarrollo de las ciencias básicas empezó a fortalecerse con el estudio de Newton, Tolomeo y Kepler. Esta postura fue fundamentada por Andrés Bello en el proyecto inicial que dio génesis a la universidad:

Andrés Bello dio a la Universidad de Chile su fisonomía moderna y su doctrina singular. Más de una vez se ha dicho, con cierta ligereza, que la Universidad de Chile fue una copia de elementos tomados de las universidades inglesas y escocesas, de la universidad de Humboldt y de la napoleónica. Desde luego no es una invención absolutamente original, porque no podría haberse creado una universidad desgajada de la tradición cultural de Occidente. Pero los aportes de los modelos universitarios europeos están adaptados a las necesidades de los pueblos y a la realidad de las novísimas repúblicas americanas. Así, por ejemplo, Bello se hace cargo de la orfandad científica en que se encuentran estos pueblos y se plantea problemas que han permanecido vigentes hasta ahora, como si debemos recibir sin crítica la ciencia de los países europeos, o, por el contrario, aprender a pensar. (Ídem, 93)

Escogimos también a la UNAM por ser uno de los modelos más significativos de este sentido que hemos llamado estatal, heredero de la Ilustración. Fue fundada en 1910, durante la segunda presidencia de Porfirio Díaz (1884-1911), conocida como Porfiriato. En su discurso de inauguración, el licenciado Justo Sierra se refirió en los siguientes términos al reto que se le imponía a la Universidad Nacional como heredera de la Real y Pontificia Universidad de México –fundada en 1551 por Cédula Real–, ante el contexto democrático en el que se iniciaba el nuevo proceso para el sistema de educación en México. Así queda consignado:

No puede, pues, la Universidad que hoy nace, tener nada de común con la otra; ambas han fluido del deseo de los representantes del Estado de encargar á hombres de alta ciencia, de la misión de utilizar los recursos nacionales en la educación y la investigación científicas, porque ellos constituyen el órgano más adecuado a estas funciones, porque el Estado ni conoce funciones más importantes, ni se cree el mejor capacitado para realizarlas. Los fundadores de la Universidad de antaño decían: “la verdad está definida, enseñadla”; nosotros decimos á los universitarios de hoy: “la verdad

se va definiendo, buscadla”. Aquellos decían: “sois un grupo selecto encargado de imponer un ideal religioso y político resumido en estas palabras: Dios y el Rey”. Nosotros decimos: “sois un grupo en perpetua selección dentro de la substancia popular, y tenéis encomendada la realización de un ideal político y social que se resumen así: democracia y libertad”. (Sierra, 1910)

Durante sus primeros años, como en las otras universidades estudiadas, la UNAM fue sin duda formadora de la élite mexicana. Javier Mendoza Rojas (2001) así lo describe:

En ese momento la educación superior era profundamente elitista, pues de 15 millones de habitantes, sólo en un pequeño sector de la sociedad accedía a los estudios superiores; fue el caso de la Universidad Nacional de México, que inició operaciones con menos de dos mil estudiantes, la mayoría de ellos de clase alta y media alta, y muchos hijos de destacados políticos porfiristas. No sin razón en ese entonces los estudiantes eran partidarios del orden del progreso vivido bajo la pax porfiriana.

Con los dos ejemplos referidos queremos confirmar tanto el papel de las élites liberales, como el papel de las conservadoras, que buscaban preservar un modelo de Estado y ratificar una condición de hegemonía, que tenía que pasar necesariamente por los procesos de reproducción cultural, tanto en el plano material como simbólico, y que encontraba en la universidad, un instrumento privilegiado para lograrlo.

Cabe señalar, por otro lado, que metodológicamente hemos querido encontrar las tendencias, evidenciando en ellas la tensión entre los nacientes Estados y las expectativas de las sociedades civiles con las que interactuaban, que daban tácita o expresamente su aval al papel que cumplían estas instituciones y, por ende, a la legitimidad con que iniciaban su tarea. Hay, por tal razón, un juego de poderes del que no se exime a las universidades y que encontramos en el trasfondo en nuestro análisis. Pero simultáneamente pudimos confirmar que, a pesar de los avatares políticos, las universidades que hoy son principales universidades públicas en América Latina encontraron en ese período los caminos, no sin contradicciones y dificultades, para cumplir la tarea académica, a la par de articular su quehacer a los compromisos estatales.

Universidades nacionales

En las primeras décadas del siglo XX, el continente vivía un proceso de fortalecimiento de la vida urbana con el concomitante proceso de

crecimiento industrial y de densificación de las relaciones sociales. Durante esta época, que hemos caracterizado como de universidades nacionales, las universidades públicas fueron consolidadas como elemento de desarrollo nacional, de manera que estrecharon su relación con el contexto nacional mediante el apoyo al desarrollo infraestructural e institucional, tanto por la articulación de sus egresados y estudiantes procedentes de diferentes regiones a las diversas instituciones y actividades productivas del país, como por el surgimiento de otros campos académicos que dieron respuesta a exigencias de formulación de conocimientos que superan el campo de las meras opiniones.

En ese contexto, las cinco universidades públicas latinoamericanas estudiadas hicieron evidentes sus nexos con distintos procesos sociales. Por ejemplo, todas ellas estaban articuladas a los distintos niveles educativos, en particular a la educación media, con la que compartían intereses y trabajos. Desarrollaron procesos académicos regularizados en todas las áreas del conocimiento y contribuyeron, además, al desarrollo de otras profesiones liberales, ampliando el espectro científico de las nacientes naciones. En el plano infraestructural fueron un importante factor en el desarrollo de las redes de comunicación de sus países, se articularon a las problemáticas agrarias, buscaron dar respuestas incipientes de ciencia y tecnología para que las industrias pudieran emerger, y empezaron a ser consultadas reiteradamente para orientar los procesos de urbanización, que se consolidaron en las primeras décadas del siglo XX. Esto, sólo para mencionar algunos de los campos en los que se hacía nítida la función de la universidad en articulación con la nación.

Si bien en un comienzo la universidad fue estatal, en cuanto a su diseño, a los recursos que la posibilitan y a las leyes que la fueron constituyendo, también, el sentido de su condición nacional fue precisándose, al plantear el importante papel de una universidad pública en la constitución de la nación.

Los discursos encaminados a consolidar las universidades públicas de las que da cuenta esta investigación, como instituciones modernas estatales, fueron orientados desde la concepción de la autonomía universitaria y la cátedra libre, lo que posibilitó que se fuera afirmando su carácter nacional. Un ejemplo paradigmático de ello es nuevamente la Universidad de Chile.

Como lo señala Darío Osés el “Movimiento de 1842” fue el “fundador de la cultura nacional republicana y moderna”, pues el periodo inicial de la nación no había modificado en mucho la concepción de la enseñanza, si bien las posturas ilustradas habían estado en la base de la independencia:

La Independencia Nacional fue la culminación de un proceso

de larga gestación, que podría sintetizarse como el camino de la captura del poder total por parte de las élites criollas del país. En un comienzo, tal proceso se refirió concretamente al poder, a sus manifestaciones, conexiones y resortes, sin tomar en cuenta los modelos que conformarían luego la forma y razón de ser de la sociedad, que ahora quedaba abierta a vientos de renovación. Por tales motivos fue que algunas determinaciones políticas de la emancipación no produjeron cambios en muchos aspectos importantes de la vida nacional; las modificaciones, por otra parte, no podían realizarse con rapidez. Así, las realidades jurídicas, administrativas, económicas y demográficas siguieron igual que antes. Pero uno de los aspectos que podía modificarse rápidamente era el educacional, por ello, cuando la actividad bélica lo permitió surgieron proyectos, discusiones, y órdenes que tocaban a él. (Mellafe, 2001:26)

Como veíamos, la postura de Andrés Bello, que puede rastrearse en sus discursos, buscaba desarrollar un programa chileno, por su formulación y por su aplicación, a fin de estimular también a los hombres del pueblo y así promover la movilidad social. Veamos, por ejemplo, lo que dice respecto al área de las ciencias políticas:

A la facultad de leyes y ciencias políticas se abre un campo el mas vasto el más susceptible y de aplicaciones útiles. Lo habeis oído: la utilidad practica, los resultados positivos, las mejoras sociales, es lo que principalmente espera de la Universidad el gobierno. (Bello, 1843)

La sociedad seguía con interés el desarrollo universitario, colocando en ella las responsabilidades que permitirían un futuro promisorio. Paralelamente, los medios de comunicación contribuían con un papel de legitimación y de exigencia al sector público.

Desde las páginas del *Semanario de Santiago* se exaltaba la importancia de la empresa planteada por el Gobierno: “De todos los proyectos sometidos a las Cámaras –señalaba un artículo– no hay como el de la Universidad que satisfaga y atienda a los intereses de la inteligencia ni que dé dirección a los grandes resortes de la sociedad, el patriotismo y el saber”. El Mercurio de Valparaíso, por su parte, junto con reconocer la trascendencia de “la organización de un cuerpo encargado de mejorar, atender y estimular los diversos ramos de la enseñanza” insistía en la necesidad de que la ley fuese tramitada con expedición y sin demora. (Mellafe et al., 2001:34)

Veamos otro ejemplo, el de la Universidad Nacional de Colombia,

cuyos inicios como una institución pública estuvieron marcados por la reiterada inestabilidad política del país, en el que predominaba la alta incidencia de las autoridades eclesiásticas y una economía de rentas limitadas.

Sin embargo, las preocupaciones por lo nacional encontraron afortunadas propuestas que consolidaran la vocación nacional a la que se debía una universidad de carácter público. La Comisión Corográfica, conformada en 1851 por un grupo de lúcidos intelectuales, entre ellos Manuel Ancízar, quien sería posteriormente primer rector de la Universidad Nacional de Colombia, recibió del Estado la tarea de desarrollar un estudio sistemático de carácter nacional, para precisar las fronteras, seguir el curso de los ríos, incursionar en sus selvas y simultáneamente conocer las condiciones y la idiosincrasia de su población. Este legado fue recibido por la universidad, no solamente para hacer caracterización incipiente de la nación, sino también como una metodología que expresaba un componente vocacional desde el mismo nombre que le fue asignado: la Universidad Nacional se concebía como la universidad de la nación.

No perdamos de vista que Colombia comienza el siglo XX con la culminación de la guerra de los Mil Días y con la separación de Panamá, mientras la vida civil se reanuda y se retoma la rutina académica. La Universidad Nacional, dispersa en diferentes claustros, empieza a recibir estudiantes de distintas regiones y a propagar los principios de la cátedra libre. No obstante la difícil situación interna del país, el cierre de la universidad durante los tres años de la guerra y la postergación en la atención a la educación superior universitaria por parte de los gobiernos que hasta los años treinta del siglo XX centraron su atención en la educación básica y media³, la Universidad Nacional mantuvo vínculos permanentes con la sociedad, especialmente frente a la necesidad de desarrollar la infraestructura física y de aumentar el recurso humano que liderara los procesos de reconstrucción, orientada por los principios consignados en la ley de constitución institucional, que además se orientaban, luego de un largo proceso de luchas políticas, por las miradas unificadoras de la Constitución de 1886:

3. A comienzos del siglo XX, el país contaba con escasas cinco universidades: el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, la Universidad de Antioquia, la Universidad de Cartagena, la Universidad del Cauca y la Universidad Nacional de Colombia. Años después se fundaron otras universidades: de Nariño (1904), Externado de Colombia (1918), Libre (1923), Javeriana (1931) y Pontificia Bolivariana de Medellín (1936). Esto significa que en la década de los treinta había un total de diez universidades, que reunían a un total aproximado de 4.100 estudiantes, de los cuales 3.000 cursaban sus estudios en las cinco universidades oficiales (Universidad Nacional de Colombia, 2002:38).

Otra de las razones a las que se recurrió para legitimar el proyecto fue la empleada por Prada. En ella se insistía en la idea de que la universidad se iba a constituir en el alma del Estado y en el centro de la vida de la nación, por ende debía ser un propósito de los gobernantes fomentar y consolidar la iniciativa. De la misma manera, se hacían votos por una institución cercana a la realidad nacional y su problemática. Esta labor de la institución también estaba relacionada con los argumentos que se emplearon para justificar el carácter especial de la UNC, es decir su cualidad de ser el único centro de estudios universitarios nacional. Decía el senador al respecto que “podrán existir varias universidades en el país, si lo quieren y lo pueden sus diversas regiones, pero la nacional tiene que tener la unidad orgánica, administrativa y docentes que le permita impulsara la vida colectiva y llevar luz y color y fuerza a todos los rincones de la patria grande”. En conclusión se decía que la labor de promover un cambio en la institución, reportaría favorablemente en la transformación de la vida académica y política del Estado colombiano. (Daza, sf)

Así mismo, no dejemos de lado que, a su vez, el Movimiento de Córdoba, que se extiende desde el sur del continente, permea también algunas de las reflexiones sobre el sentido de una universidad de la nación y para la nación. Desde la década de los veinte, el semanario *Universidad*, segunda época, de Germán Arciniegas, órgano de comunicación de los estudiantes, evidencia en sus contenidos la importancia de una reforma para la universidad (Universidad Nacional de Colombia, 2004:9) que permitiera su modernización, haciendo eco a la reforma cordobesa, que buscaban articular la vida académica a los problemas nacionales.

De la Universidad Nacional egresaron los ingenieros, médicos, abogados y filósofos en un proceso lento pero seguro que contra todo pronóstico no daba marcha atrás. Estos cambios se ven entonces consolidados en los procesos académicos, administrativos y políticos de la década de 1930 a 1940.

Universidades modernizantes

A finales de la segunda mitad del siglo XX, las universidades públicas latinoamericanas se plantean como instituciones estratégicas en la modernización de sus respectivos países y en la consolidación de las identidades nacionales.

Desde esa perspectiva, se constituyen en líderes del proceso de

crecimiento económico nacional y buscan su “integración funcional”⁴ a las necesidades de la sociedad, mediante su articulación a los programas gubernamentales. Las universidades, entonces, se plantean el vínculo con el país, aportando mano de obra calificada para el desarrollo infraestructural y buscando áreas prioritarias para el progreso nacional, para lo cual formulan nuevos programas académicos que vinculan las disciplinas modernas a su ámbito. Veamos nuevamente, como ilustración, el caso colombiano.

Luego de un largo periodo de hegemonía conservadora, en el que el pensamiento liberal tuvo como nicho la universidad, el programa de gobierno del primer período presidencial de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), denominado “La revolución en marcha”, evidencia una propuesta innovadora y consecuente con las exigencias de una universidad para la nación. Su política educativa, entre otros, propuso la transformación de la universidad hacia su modernización y hacia una relación más vinculante con la sociedad y sus necesidades. Creó la Escuela Normal Superior, con lo que impulsó definitivamente la institucionalización de las ciencias sociales en un país necesitado de explicación y comprensión en todos los campos.

En este período se construyó un campus que integró las diferentes facultades dispersas e independientes en la ciudad, buscando articular a los ingenieros con los artistas, a los médicos con los abogados y los filósofos, para fortalecer todos los campos que fueran proclives al desarrollo de la industria y a la par fortalecer aquellos que dieran luces sobre la vida de la sociedad colombiana. Un texto publicado con ocasión de los 140 años de la Universidad Nacional de Colombia acota:

Se trataba, mediante el entusiasta desarrollo del espíritu universitario de la nacionalidad y del servicio público, de acoger dignamente a los mejores estudiantes de todas las regiones, para brindarles la posibilidad de hacer parte de un mundo en donde los conocimientos específicos de cada disciplina encontraran la mejor forma de trabajar en equipo. (Universidad Nacional de Colombia, 2006:57)

La nueva orientación en la dirección de la universidad y la creación de nuevos programas⁵, entre otras iniciativas, favorecieron el cumplimiento

4. Entendemos aquí integración funcional, en el sentido planteado por Josetxo Beriain, en su texto titulado *La integración en las sociedades modernas* (1996). El texto alude a tres formas de integración en las sociedades modernas: la funcional, la ética y la simbólica, teniendo la primera como base el desarrollo infraestructural.

5. Ingeniería Militar e Ingeniería Industrial en la Facultad de Ingeniería; Farmacología Experimental, Farmacia Biológica y Farmacia Química en la Escuela de Farmacia; la Escuela de Enfermeras y el curso de asistentes de bacteriología y laboratorio en la

de su tarea formadora y, a la par, las primeras expresiones de lo que más tarde se llamaría extensión universitaria. Confirmémoslo con la siguiente cita del rector de la época, Durana Camacho:

La preocupación de la Universidad por ampliar el radio de los estudios tiene la mayor importancia, pues podrá así abocar, con la formación de nuevos profesionales, problemas íntimamente relacionados con la riqueza y con la vida futura del país. (ídem)

En el contexto de la “Revolución en marcha”, la universidad debía constituirse en el instrumento privilegiado para el desarrollo nacional. Por lo mismo, fue indispensable un proceso de rediseño institucional y de expresión del mismo, en nuevos marcos jurídicos y normativos. Al respecto, el investigador Jaime Eduardo Jaramillo menciona el alto grado de afinidad que existía entre el Gobierno nacional y la dirección universitaria, y las dificultades que ello implicó para la universidad con los gobiernos conservadores:

Existe una “afinidad electiva” entre la República Liberal y esta administración universitaria, lo cual no significa la injerencia directa del gobierno en el funcionamiento interno del claustro, [...]. Sobre estas posiciones y su concreción académico-institucional pasarán cuenta de cobro los gobiernos conservadores, en especial el de Laureano Gómez, los personeros de su Partido, la prensa conservadora y columnistas de la prensa liberal y las jerarquías de la Iglesia Católica. (Jaramillo, 2007:14)

Se puede mencionar como resultado de estos caminos algunos de los aspectos más significativos de las reformas universitarias de la década de los treinta, que también se implementan en la Universidad Nacional de Colombia, entre los que encontramos: la articulación de las sedes; la discusión académica permanente; la fundación de facultades e institutos; la creación de los estudios generales; la profundización científica, humanista, profesional y social; una postura sobre integración de la universidad con los problemas nacionales; e interés por la educación femenina (ídem).

Durante la rectoría de Gerardo Molina (1944-1948) se fortaleció las relaciones entre la universidad y la sociedad. Se impulsó una activa vinculación de la institución a diversos programas gubernamentales y se garantizó la participación de médicos e ingenieros recién egresados en campañas sanitarias y en obras públicas, respectivamente. Se trataba, entonces, de

Facultad de Medicina (Durana, 1937, citado en: Universidad Nacional de Colombia, 2004:73).

manifestaciones de la llamada extensión universitaria y de la legitimidad de la universidad frente al resto de la sociedad. En palabras del propio rector:

La vinculación que ha empezado a hacerse entre los médicos recién salidos y las campañas sanitarias del gobierno, y entre los ingenieros y las obras oficiales, política que habrá de continuar con odontólogos, abogados, etc., corresponde a ese deseo de hacer que el universitario les devuelva a sus semejantes el esfuerzo que toda la comunidad ha hecho para que adquiera un título. (ídem, 14-15)

Esta “expansión nacional” no fue un mero proceso cuantitativo, representó sin duda una etapa intensa de fortalecimiento institucional de la universidad e inmediatamente la consolidación de campos estratégicos para el desarrollo de un país agrícola, con una economía que empezaba a reclamar una infraestructura consistente y que simultáneamente requería explicación simbólica, como ya habíamos mencionado. Como lo señala Jaime Eduardo Jaramillo:

En este lapso se dan impulso decisivo a la gestación de un profesorado de tiempo completo, condición para la formación de comunidades académicas. Así mismo, se promueve la investigación, con el designio explícito de superar una universidad profesionalizante y se desarrollan formas novedosas de extensión universitaria, que implican la vinculación y proyección de la UNC con diferentes instituciones y sectores sociales externos a ella. [...] En esta institución comienza a formarse, en el caso de muchas de las modernas disciplinas de las ciencias naturales y humanas, un nuevo tipo de profesional, del cual se pretende que asimile y proyecte nuevos saberes en diversos ámbitos de la actividad social. Con ello, estos campos disciplinares alcanzan legitimidad y sus egresados inserción en la estructura laboral del país, logrando incidencia en otros campos sociales. Esta circunstancia se constituye en un aporte considerable, no suficientemente analizado, a los procesos de modernización social y cultural del país. (ídem, xvii-xviii)

Podríamos decir entonces que el modelo que surgió en este tiempo para la Universidad Nacional de Colombia fue el de ser funcional al crecimiento y desarrollo del país, buscando con ello llegar e influir en un público más amplio que el universitario. Esta tendencia universitaria consolidó a la extensión cultural, entendida como la “democratización de la cultura”, política que privilegiaba referentes de otras universidades latinoamericanas como los de México, Cuba y Chile (ídem, 27). En palabras del rector Molina:

La Extensión Cultural, que engrana dentro del propósito de democratizar la cultura, está a la orden del día dentro de todas las universidades. La nuestra lo ha comprendido muy bien y de ahí el empeño de llevar momento por momento su inquietud y el trabajo de sus profesores a todas aquellas gentes que por una razón u otra no alcanzan a llegar hasta ella. Los cursos cortos, las conferencias sobre problemas contemporáneos, las transmisiones por radio, los conciertos, las exposiciones y las obras que publica periódicamente, dan cuenta de esta creciente actividad. [...] El plan consiste, como se ve, en hacer que la cultura coincida cada vez más con los anhelos de cultura que son nosotros en el pueblo colombiano. (ídem, 19-20)

Mirando las cinco instituciones en conjunto podemos afirmar, por el seguimiento realizado, que en esta época fue ratificada la condición secular de la ciencia, se construyeron campus universitarios para la centralización de su acción, se edificaron bibliotecas y laboratorios, y paralelamente se fortaleció procesos de comunicación con la extensión cultural, la promoción de actividades de teatro, cine, danzas y programas de radio.

También, en la Universidad de Chile, la Reforma de 1931 se propuso claramente un trabajo de articular el conocimiento con un sentido de estímulo cultural nacional.

Según el artículo 53 del Estatuto de 1931, la Universidad debía impulsar la difusión de la cultura. Con este fin, y con la colaboración de las facultades, se crearon cursos libres, de postgraduados, conferencias, exposiciones, seminarios, publicaciones y programas radiales. (Mellafe et al., 2001:92-94)

Si se tiene en cuenta que en 1941 se inaugura la Orquesta Sinfónica de Chile, en 1943 el Museo de Arte Popular Americano, en 1945 el Coro Universitario y el Ballet Nacional, y en 1947 se crea el Museo de Arte Contemporáneo, es claro el aporte universitario a la consolidación de la cultura nacional. Se contó en este tiempo con una afortunada circunstancia para desarrollar la divulgación cultural.

En la Universidad de Chile fueron varios los proyectos de extensión inspirados en diferentes áreas del conocimiento:

En conjunto con el Ministerio de Educación y el Servicio Nacional de Salud, la Universidad tomó parte en la realización de un programa de prevención, diagnóstico y rehabilitación de los trastornos de la audición, de la voz y la palabra. [...] A su vez, mediante acuerdo con la Caja de Compensación de la Cámara Chilena de la Construcción,

la Universidad ofreció prestar atención dental en el servicio correspondiente del hospital clínico a los obreros de la construcción y a sus familiares [...]. En otro terreno, la Universidad decidió ampliar el convenio suscrito con el Ministerio de Agricultura y el Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas. En lo sucesivo, el programa no sólo se redujo a trabajos de investigación sobre suelos, ganadería y bosques, sino que se extendió a toda investigación científica relativa a la actividad agropecuaria y pesquera. (ídem, 100-101)

Esta cita podría replicarse, si se hicieran análisis por el mismo período, para la UNAL, la UNAM, la USP y la UBA.

Universidades desarrollistas

Continuando los procesos descritos, a mediados del siglo XX y hasta los primeros años de la década de los sesenta, América Latina vivió procesos de explosión demográfica y de acelerada urbanización. Las universidades públicas contribuyeron entonces a la formulación de política pública y apoyo infraestructural. En el marco de un discurso desarrollista es justamente cuando la acción social de las universidades públicas empezó a llamarse extensión universitaria. Las universidades fortalecieron su presencia en programas de desarrollo agrícola e industrial, y lideraron incipientes procesos investigativos para explicar fenómenos de índole colectiva.

A mediados del siglo, varias universidades viven procesos de reforma y reorganización académico administrativa en diferentes instancias, en gran medida relacionados con planteamientos sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos. Precisamente, en ese contexto, fueron formuladas leyes orgánicas de las instituciones para redefinir una nueva condición entre la académica y la administración. Al mismo tiempo, las universidades crearon oficinas de planeación para diseñar programas de largo aliento.

Durante esta época de crecimiento y consolidación institucional, la universidad mantiene fuertes nexos con entidades estatales. En este tiempo se equipara con fuerza el sentido de lo público con lo estatal. Por lo mismo este vínculo es privilegiado. El caso argentino ilustra en este proceso.

En 1955, al producirse el golpe de Estado conocido como la “Revolución Libertadora”, el nuevo rector, José Luis Romero, asume las propuestas reformistas: cogobierno, autonomía universitaria, docencia, investigación y extensión universitaria, como base fundamental para la articulación entre la universidad y el país.

Derivado de este proceso, los claustros de docentes, estudiantes y egresados eligen en 1958 a Risieri Frondizi como rector, y el Consejo Superior queda también conformado por una mayoría reformista. En este período se creó el Departamento de Extensión Universitaria y la que sería famosa Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). Así mismo se impulsó la construcción de la ciudad universitaria y los procesos institucionales prepararían la condición de macrouniversidad.

El carácter desarrollista no podía estar al margen de los procesos informáticos: en 1962, el Instituto de Cálculo recibe la primera computadora (Clementina) y se consolidan las bases para la carrera de investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica, a la cual se incorporan los profesores de la UBA.

Aún cuando en 1966 un nuevo golpe de Estado, el de general Juan Carlos Onganía (1966-1970), da un doble carácter a las Fuerzas Armadas, mantener el orden y la seguridad nacional y propender por el desarrollo económico. Aún allí, en esas difíciles condiciones políticas, reiteramos, no se exime a la Universidad de Buenos Aires de sus tareas. En la historia de la UBA leemos: “La Universidad aparece como preocupación central en tanto debía acompañar y ser parte del proyecto desarrollista autoritario”⁶.

De igual manera, el caso de la UNAM en México nos permite advertir procesos importantes de integración de las actividades universitarias al contexto del país, y de una presencia cada vez más fuerte en las discusiones académicas y políticas.

Durante la rectoría de José Vasconcelos (1920-1921), la universidad vivió un intenso proceso de transformación, y el país hacía lo mismo en el campo educativo. El ideal educativo de Vasconcelos se había gestado años atrás y encontró en la UNAM un escenario propicio para proyectarlo hacia el resto del país:

El ideal de Vasconcelos había arrancado desde 1912 con la creación de la Universidad Popular, en la que se daban conferencias y se hacían lecturas de los clásicos. En la tercera década del siglo, la educación tuvo auge sin precedentes. Latapi (1998, 25-26), refiriéndose al proyecto vasconcelista, señala sus direcciones educativas: creación de la SEP; campaña de alfabetización iniciada desde la Universidad; construcción de locales escolares; formación de un nuevo tipo de maestro (misiones culturales); adopción de los principios de la “escuela activa”; relación de la educación con otros problemas nacionales (apoyo a la reforma agraria); visión de la cultura como factor de liberación

6. En <http://www.uba.ar/institucional/contenidos.php?idm=32>.

y dignificación de la persona (fe en los clásicos y revaloración del libro), y vocación latinoamericana. A ello hay que agregar el decidido impulso al arte y a la cultura. El escudo y el lema de la Universidad: “Por mi raza hablará el espíritu”, se inscriben en la visión vasconcelista. (Mendoza, 2001:53)

Cuando José Vasconcelos asumió la rectoría de la universidad, señaló: “En estos momentos yo no vengo a trabajar por la Universidad, sino a pedir a la Universidad que trabaje por el pueblo”⁷, como evidencia de una clara cosmovisión pública.

La UNAM se fue constituyendo, entonces, en el espacio privilegiado para la discusión educativa del país. Las diversas posturas generaban tensiones y renuncias reiteradas de los directivos académicos, evidenciando un clima de inestabilidad política que era recogido en el claustro. Los debates entre “pragmáticos” y “filósofos” continuaban, pero sin duda los planteamientos de Vasconcelos, orientados por una postura creativa y artística, imprimieron un carácter nacionalista y latinoamericano a la institución.

Las décadas de los veinte y los treinta marcaron una nueva etapa de la vida de la Universidad: inició el proceso de reconstrucción nacional y se establecieron nuevos pactos entre los gobiernos pos revolucionarios y la Universidad; en un contexto de relaciones antagónicas. Esta época se caracterizó por enfrentamientos entre proyectos políticos e ideológicos: por un lado se encontró una Universidad liberal y lejana de preocupaciones sociales que defendía la libertad de enseñanza y reivindicaba el principio de autonomía; por el otro, un Estado fuerte, autoritario y corporativo que pretendía sumar la educación universitaria a su proyecto político. (Ídem 19)

Desde mediados de la década de los años veinte, la organización estudiantil y su participación en la vida universitaria y en las discusiones políticas sobre el país se harían permanentes.

Durante los años cuarenta y cincuenta, la UNAM fortaleció su presencia en la vida nacional, aportando a la integración funcional del país; el cual vivía, como toda América Latina, una época de crecimiento demográfico y acelerado proceso de urbanización, que contribuyó a la masificación de la educación superior en el país.

La Ley Orgánica de 1945 introdujo importantes modificaciones a la organización universitaria y sentó las bases para una política de extensión

7. En <http://www.unam.mx>.

universitaria; por lo mismo dejó claros los siguientes aspectos, según puede leerse en el texto *Los conflictos de la UNAM, en el siglo XX* de Javier Mendoza Rojas:

1. Restitución del carácter público de la Universidad como organismo descentralizado del Estado.
2. Fines de la Universidad: impartir educación para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.
3. Nueva estructura de gobierno con las siguientes autoridades: Juntas de Gobierno, Consejo Universitario, rector, Patronato, directores de escuelas, facultades e institutos y consejos técnicos.
4. El rector y los directores son nombrados por la Junta de Gobierno integrada por quince miembros.
5. Se integra el Patronato Universitario como autoridad universitaria.
6. Los consejos técnicos de las escuelas, facultades e institutos dejan de intervenir en la designación de las autoridades. (Ídem, p.112)

Un acontecimiento importante para los procesos de extensión en la UNAM fue la creación de la Dirección General de Actividades Académicas y Difusión Cultural en el año 1947, que contaba con la ya creada Escuela de Verano. En 1950, mientras se construía la Ciudad Universitaria, la Escuela de Verano adoptó el nombre de Dirección de Cursos Temporales, al desligarse de la Dirección de Difusión Cultural.

Paralelo al proceso de masificación de la educación, tuvo lugar un fenómeno de desplazamiento de jóvenes de las clases altas hacia las universidades privadas, que por ese entonces ganaban prestigio, mientras que la Universidad Nacional se hizo mayoritario el acceso de estudiantes de escasos recursos.

En este contexto, la universidad cumplía un importante papel, especialmente en la formación de los profesionales que demanda el país en crecimiento. De igual manera, además de ser la principal puerta de acceso a la educación superior para estudiantes de clase media y baja, la Universidad Nacional Autónoma de México se convierte en uno de los más importantes medios de ascenso social, como ocurre en las otras universidades estatales latinoamericanas. Paralelo al aumento de la equidad en el acceso, durante este momento universitario, los sistemas educativos sufrieron procesos de consolidación de programas académicos y de proliferación de profesiones en diferentes ámbitos.

Universidades populistas

Como es bien conocido, en la década de los años sesenta y setenta, las universidades latinoamericanas recibieron el influjo ideológico de la revolución cubana (1958), que se extendió por todo el continente y con él las preocupaciones por la inclusión social y la participación política. De manera generalizada se produjo una vinculación masiva de estamentos universitarios a sectores populares, basada en un concepto de la extensión como acción asistencialista.

En ese contexto, numerosos movimientos universitarios buscaron fortalecer la condición de autonomía universitaria. No obstante, como consecuencia de los paros estudiantiles, varias de las universidades públicas latinoamericanas sufrieron permanentes cierres y esto ocasionó la pérdida de legitimidad ante sectores del Estado y de la sociedad civil.

El caso colombiano es ilustrativo de esta época. Sin ninguna duda, la revolución cubana permeó las aulas universitarias y la Universidad Nacional se convirtió en el espacio de discusión, debates y manifestaciones públicas sin precedentes en el país. Jóvenes profesores y estudiantes se vincularon al trabajo barrial y muchos militaban en grupos de izquierda. Eran los tiempos de una universidad que podría llamarse “universidad populista”, pues grupos numerosos de estudiantes buscaron interpretar los intereses populares. No pocos se fueron a vivir a los barrios, y las organizaciones de izquierda de los más variados matices incidían en la vida universitaria, en los debates y en las movilizaciones.

También suceden estos procesos en las otras universidades estudiadas. Si bien no existía una postura institucional y de política académica que así lo requiriera, la problemática nacional estaba a la orden del día en los foros, conferencias y asambleas programadas por un movimiento estudiantil y profesoral, mayoritariamente comprometido con la realidad nacional.

La Universidad Nacional de Colombia vivió un difícil período bajo la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Repetidos cierres, la detención de estudiantes y algunos profesores, y la frecuente militarización del campus era parte de la cotidianidad de aquella época.

A mediados de la década de los ochenta, reflexiones y propuestas de reforma se plantean que es necesario recuperar el terreno perdido frente a la sociedad nacional. Era imperioso, por lo mismo, participar desde la academia en la construcción de país. En este contexto, en la UNAL, fueron creados el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Facultad de Ciencias Humanas, y fue reactivado el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas (Misas, 2002:475), como una

manera de fortalecer procesos de investigación sobre la compleja realidad colombiana.

En este contexto, las disciplinas y profesiones fueron fortaleciéndose en todas las áreas y el marco institucional fue precisando sus contenidos que no en pocos casos situaron a sus programas curriculares en el contexto de lo nacional, lo científico y lo político⁸. La investigación era incipiente. Sólo hasta mediados de los años ochenta, en 1986, fueron creados los primeros programas doctorales de la Universidad Nacional de Colombia, que además eran también los primeros del país⁹.

La actividad institucional universitaria se concentró en consolidar las carreras, por lo que puede decirse que una política de extensión como tal no existía. No obstante, la función de extensión había empezado a ser reconocida formalmente mediante el decreto 80 de 1980, que reglamenta la educación superior en Colombia y que se constituyó en la base para el posterior desarrollo de la función.

Por otra parte, en el difícil contexto financiero en América Latina de los años ochenta, conocido como “década perdida”, tuvo lugar un escenario de discusión permanente sobre el carácter de la universidad, que en algunos casos derivaron en reformas estructurales a dichas instituciones. Paralelamente, tuvieron lugar procesos de consolidación de programas académicos, tanto en las áreas de docencia, como de investigación, en las ciencias básicas y humanas, así como en profesiones modernizantes.

Universidades integracionistas

La década de los noventa estuvo marcada por un contexto de presión de los organismos de financiamiento internacionales sobre las políticas y economías latinoamericanas. Rápidamente se llevaron a cabo estrategias para la homogenización de las políticas públicas en América Latina, conocidas como reformas neoliberales, que afectaron todas las esferas de la vida social, económica, política y cultural de estos países.

Este es un período en el que se producen reformas a la educación superior motivadas en gran medida por las propuestas de los organismos internacionales y se empieza a enunciar un proceso de mercantilización de las instituciones universitarias, que generó fuertes resistencias,

8. Ver, por ejemplo, el programa de Sociología de 1969, liderado por el profesor Darío Mesa.

9. Se trata de los doctorados en Física, Matemáticas y Química, vigentes hasta la actualidad. Es indicativo de la realidad investigativa y científica del país que el primer egresado de un programa doctoral se registra hasta el año 1993, en el Doctorado de Química de la Universidad Nacional de Colombia (Universidad Nacional de Colombia, 2002:41).

especialmente frente a la exigencia de rendición de cuentas y de adecuación a procesos permanentes de evaluación y autoevaluación.

Es precisamente en las dos últimas décadas del siglo XX que la extensión universitaria se reflexiona y se concibe en las universidades públicas latinoamericanas como una función universitaria y se empiezan a sistematizar las muchas maneras como la vida académica se articula con el país. Un ejemplo es el de la Universidad Nacional de Colombia, donde se reivindica el contenido académico de esta función y se conceptualiza su carácter ontológico; es decir, su sentido, su ser, en el contexto de la consolidación de una universidad de Estado. Estas reflexiones fueron lideradas en la Sede Bogotá por el PRIAC (Programa Interdisciplinario de Apoyo a la Comunidad), espacio interdisciplinario e interestamental en el que participaron profesores, profesoras y estudiantes de todas las facultades de la sede, en el que se coordinaban prácticas universitarias y en el que proyectos de extensión de iniciativa universitaria, permitían un vínculo permanente con entidades estatales, comunidades barriales, ONG y otras universidades.

No obstante estos esfuerzos, se empiezan a producir cuestionamientos a las universidades públicas y en algunos sectores es creciente su deslegitimación. Se propone, entonces, la orientación de la investigación hacia problemas nacionales, lo que posibilita la efectiva integración con diferentes sectores de la sociedad civil superando las posturas asistencialistas.

Al igual que en la Universidad Nacional de Colombia, en las otras universidades estudiadas, los procesos de reorganización institucional y administrativa, y las intensas discusiones académicas que se llevaron a cabo en torno a la relación entre la institución y el país, propiciaron la institucionalización de la función de extensión como función universitaria. Así, se reivindicó como función prioritaria para articular la academia y los problemas nacionales.

En este punto el caso brasileño es paradigmático. La situación de inequidad en América Latina es muy grande y la universidad pública brasilera ha formulado planes de educación masiva, ha intentado mediante sus funciones articularse al estudio de los problemas de país, pues el coeficiente de Gini aún se mantenía en un 50,7 para el año 2007 según Nation Master¹⁰. Por lo que la tarea de la universidad es significativa e importante para superar los desequilibrios de una población de más de 200 millones de habitantes.

Las políticas de investigación y extensión de la época se orientan, entonces, en el sentido de fortalecer programas estratégicos que mejoren

10. En <http://www.nationmaster.com/country/br-brazil>.

la calidad de vida de la población. Para ello se formaliza jerárquicamente la extensión como función que amerita una vicerrectoría:

A Pró-Reitoria de Cultura e Extensão distingue-se por sua atuação abrangente no âmbito da Universidade. Enquanto as demais Pró-Reitorias possuem locus de ação mais circunscritos e definidos, a de Cultura e Extensão atua em todas as áreas, seja na complementação de ações de ensino e pesquisa que escapam aos desígnios imediatos de suas congêneres, seja por sua vocação para se constituir em elemento de aglutinação do conjunto da Universidade, seja ainda por ser o canal aberto de interlocução com a sociedade. Não obstante o caráter abrangente da Pró-Reitoria, talvez, por isso mesmo, não se tenha clareza sobre a substância da sua atuação, tampouco sobre a relação entre as duas áreas que a compõem: apesar de relativo consenso sobre o significado da cultura, a natureza da extensão permanece bastante indefinida, dificultando a articulação de ações integradas e produzindo a impressão de mútua independência.¹¹

Desde esta etapa, la política académica de la Universidad de São Paulo ha fortalecido la función de extensión insistiendo en el carácter público de la universidad, en su condición de autonomía y en la claridad sobre la importancia de la acción conjunta entre la Universidad y el país.

Segundo esses argumentos, as ações de cultura e extensão, promovidas na Universidade, ao mesmo tempo em que respondem às exigências das sociedades contemporâneas, são portadoras da imagem pública da instituição, na qual a extensão possui papel basilar no conjunto, dada a sua disseminação pelas Unidades e, em especial, pelo significado público que carregam. A extensão caracteriza-se, por isso mesmo, por ser um setor de extrema complexidade, pois cobre um arco amplo de ações: das atividades essenciais de atendimento público como a clínica, aos cursos de especialização, convênios, desenvolvimento e ensino. Em função do perfil variegado da extensão, é de fundamental importância aprofundar e expandir a sua relação com a sociedade, promovendo mecanismos de apoio e oferecendo instrumentos mais ágeis. (Ídem)

La propuesta está claramente orientada a la formulación de programas estratégicos que aportan a la solución de problemas nacionales.

Por conseguinte, nossa meta é empreender uma política cultural

11. En <http://www.usp.br/prc/diretrizes.php>.

que instale na USP a cultura política do repensar permanente e sistemático os grandes temas nacionais, referendando a obrigação inarredável de uma instituição pública classificada entre as melhores do mundo. Por essa razão, se prevalece a exigência fundamental de que a Pró-Reitoria de Cultura e Extensão ofereça condições de projetar a importância da USP nos cenários estadual, nacional e mundial, não é menos importante desenvolver iniciativas capazes de expandir o seu alcance junto ao nosso primeiro e mais fundamental público, a própria comunidade acadêmica. Segundo nosso diagnóstico, embora a USP esteja sistematicamente atingindo patamares superiores em todos os campos, paradoxalmente, os seus órgãos centrais não têm sido eficazes na fixação de uma imagem interna e externa correspondente, exigindo esforços integrados nessa direção. Por isso, a efetividade das ações implementadas pela Pró-Reitoria de Cultura e Extensão é dependente da articulação com as suas congêneres e da harmonização das metas pretendidas. (Ídem)

La Universidad de São Paulo ha sido entonces una universidad creada por el Estado, que ha cumplido una tarea nacional, que ha contribuido a la formación de las élites y que ha buscado el fortalecimiento de la sociedad civil mediante sus programas de extensión universitaria, concibiendo esta como integración y proceso en doble vía con las comunidades nacionales, que articula las funciones de docencia, investigación y extensión, y que a su vez formula programas de iniciativa universitaria en determinadas áreas temáticas.

Esta fue una época propicia en varias universidades públicas de la región para reflexionar sobre las “prácticas académicas” y la función de las universidades respecto a formar, además de intelectuales idóneos, buenos ciudadanos. En este período, en varias ciudades latinoamericanas se realizan encuentros nacionales e internacionales para comprender el carácter de la extensión universitaria, y las posturas éticas no están fuera de las reflexiones universitarias.

Universidades flexibles

En el transcurso de los últimos años, las universidades se han visto abocadas a responder a un contexto global cambiante, con ritmos de aceleración y desaceleración que no siempre han resultado favorables al cumplimiento de su misión histórica. Como resultado, hoy advertimos una nueva orientación de la pregunta por el compromiso de las instituciones universitarias con la sociedad que las alberga.

En el caso de las cinco universidades públicas estudiadas, como

veíamos, la preocupación por el vínculo con el país ha estado presente desde sus orígenes; no obstante, la transformación de las condiciones sociales, políticas y económicas, tanto nacionales como internacionales, ha modificado también el escenario sobre el cual estas se autocuestionan y son cuestionadas frente a su participación en las reflexiones nacionales, no sólo en términos de su actuación académica, sino administrativa.

Las crisis económicas y las drásticas transformaciones en el modelo de desarrollo macroeconómico de las últimas décadas produjeron cambios profundos en las dinámicas internas de la universidad y en sus mecanismos de interrelación con los distintos sectores sociales. En estas tensiones comenzó el nuevo siglo y se complejizaron los interrogantes en torno al futuro de la universidad, y a las formas de su articulación a los contextos nacional e internacional.

Como resultado de la adecuación a nuevos marcos de referencia, los procesos de mercantilización de la educación son cada vez más fácilmente aceptados, como podría confirmarse durante las dos últimas décadas, cuando las universidades públicas latinoamericanas han experimentado una creciente dependencia de las políticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, entre otros. En este contexto, han sido permeadas por las exigencias de estos organismos, lo que les ha exigido no sólo responder a las políticas nacionales, sino adaptarse a las tendencias marcadas por políticas externas, circunstancia compleja que las ha llevado a ostentar un carácter mucho más “flexible” frente a los cambios, so pena de propiciar su deslegitimación ante diversos sectores de la sociedad nacional o ante los pares académicos nacionales e internacionales. No en pocos casos, las instituciones de educación superior públicas latinoamericanas se han visto obligadas a asumir lógicas mercantiles como estrategia de supervivencia, que con frecuencia tiene en el trasfondo procesos de autofinanciación.

Los principales desafíos y adaptaciones de las universidades públicas de las últimas décadas tienen que ver directamente con los aspectos de financiamiento, estándares de evaluación de la calidad de la formación y la investigación, flexibilización y acreditación de programas académicos, y vinculación con los problemas nacionales, entre otros. Aspectos todos que, sin duda, plantean desafíos inaplazables a las universidades públicas, que pueden incidir negativa o positivamente en la reivindicación de su propia autonomía universitaria.

Los actuales vínculos de la universidad pública con el país

Los discursos sobre la universidad y su relación con el país emergen desde distintas voces y producen distintos ecos. En algunos casos se trata de la defensa a ultranza de su papel y de la autonomía de su comunidad

universitaria. En otros casos, el llamado es hacia el replanteamiento del sentido y las funciones de la universidad, como forma de asegurar la supervivencia de la institución pública en un contexto que la impele cada vez más hacia la competencia en términos de eficiencia y eficacia.

Como parte de sus actuales estrategias institucionales, las universidades latinoamericanas buscan articularse a los grandes problemas nacionales. Si bien no existe una línea exclusiva que demarque las preocupaciones y posibilidades de vinculación, esta se caracteriza por buscar el acercamiento con sus egresados y con los sectores productivos nacionales y regionales. Desde esa perspectiva, en general, las universidades han recibido de manera directa los efectos de una política estatal mucho más centrada en el funcionamiento del mercado, a partir de lineamientos impartidos por organismos internacionales de control, como ya mencionábamos.

Las presiones externas evidentemente han modificado las políticas educativas latinoamericanas y los discursos universitarios también se han transformado. En esa medida, el concepto de extensión también ha cambiado, y lo ha hecho con la misma velocidad con que se anteponen desafíos de adaptación a las instituciones.

Si nos remitimos a las transformaciones de las universidades públicas en las últimas tres décadas, encontramos cambios en las políticas, en las posturas de los diferentes actores académicos y en el carácter de las relaciones entre la universidad y el país. En la década de los años noventa, el sentido de lo público, de las políticas de Estado y de los problemas nacionales, marcaba con fuerza los discursos y las formulaciones de políticas universitarias, con un sentido expreso sobre lo público y sobre las responsabilidades sociales de la universidad¹². En la actualidad, los discursos hacen eco de conceptos de rentabilidad, competitividad, eficiencia e impacto, incorporados desde contextos mercantiles y financieros. Pareciera entonces que asistimos a un cambio en la cosmovisión, en el que las dinámicas y el lenguaje de las empresas se adoptan como horizonte de sentido sin mayor cuestionamiento, y en la que se transforman los discursos y las relaciones: los ciudadanos pasan a ser clientes, incluso en el contexto de la educación (Gómez, 2011).

Y simultáneamente, en las prácticas podemos confirmar lo señalado en el párrafo anterior, en tanto el proceso de autofinanciamiento ha llevado de manera creciente a las universidades a la venta de proyectos de extensión que, en la mayoría de los casos, no están articulados a políticas académicas, no revierten sobre la docencia de pregrado y posgrado, ni responden a programas estratégicos, sino que dan respuesta a solicitudes

12. Ver, por ejemplo, Dueñas (1999).

puntuales de los más diversos ámbitos tanto públicos como privados.

En el caso de la extensión universitaria, por ejemplo, se habla de manera generalizada de la “responsabilidad social universitaria”, concepto trasladado desde el ámbito empresarial. Por ello, el discurso que acompaña las prácticas y dinámicas universitarias es hoy mucho más pragmático. En este contexto se formulan políticas y se impulsan tareas orientadas por estrategias de las empresas o del mercado, sin crítica por parte de las universidades¹³.

La pregunta por la responsabilidad social universitaria ha cobrado fuerza en las universidades estudiadas. En México, por ejemplo, fue incorporada como una de las principales preocupaciones de las universidades de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)¹⁴ durante las dos últimas décadas. En Chile, con la Red Universidad Construye País¹⁵, de la cual forma parte la Universidad de Chile, se busca principalmente “expandir” la responsabilidad social universitaria, entendida como la “capacidad que tiene la Universidad como institución de difundir y poner en práctica un conjunto de principios y valores, por medio de cuatro procesos claves: gestión, docencia, investigación y Extensión” (Red Universidad Construye País, 2006).

En la Universidad Nacional de Colombia también se organizan eventos sobre esta temática¹⁶, sólo para confirmar algunos ejemplos.

13. Puede verse en este sentido la propuesta presentada por el Ministerio de Educación de Colombia como Reforma a la Ley 30 de 1992.

14. Fundada en 1950, la ANUIES ha jugado un importante papel participando en el sistema de educación superior mexicano, tanto en la formulación de programas, planes y políticas del orden nacional, como en la creación de los principales organismos orientados al desarrollo y consolidación de la educación superior en México. Actualmente está conformada por 152 universidades e instituciones de educación superior, públicas y privadas, que reúnen el 80% de la matrícula de estudiantes de licenciatura y de posgrado de ese país. En <http://www.anui.es.mx>.

15. Creada en el año 2001. La estructura de funcionamiento de la red comprende: la Red de Universidades Asociadas, el Consejo Técnico, el Comité Ejecutivo del Consejo Técnico, la Secretaría Técnica y los núcleos temáticos, que corresponden a “un espacio de coordinación de distintas universidades en torno a un área y tema específico de la Responsabilidad Social Universitaria, en alguna de las cuatro dimensiones universitarias claves: Docencia, Investigación, Extensión o Gestión (con el propósito de:) generar conocimiento e investigación en torno a la temática; sensibilizar y difundir la temática; influir en la Política Pública; articular redes nacionales e internacionales en torno a la temática; explorar potenciales fuentes de financiamiento. En <http://www.construyepais.cl/>.

16. Conversatorio “Extensión solidaria: una apuesta para construir país”, Mesa No. 1, “¿Qué papel juega la extensión universitaria en el mapeo de la responsabilidad social universitaria y por qué apostarle?” Universidad Nacional de Colombia, Dirección Nacional de Extensión, Bogotá, febrero 14 de 2011.

Paralelo a estos procesos encontramos en todas las instituciones estudiadas un interesante proceso de redefinición de la función de extensión universitaria. En la Universidad de Buenos Aires, por ejemplo, se ha impulsado durante los últimos tres años un intenso trabajo de conceptualización de la extensión universitaria y de diferenciación respecto al bienestar estudiantil, desde un enfoque de mayor vinculación de la universidad con los problemas sociales de la ciudad y del país, entendiendo que:

[...] la Extensión debería ser mucho más [...] debe materializar los preceptos de las bases que establece nuestro estatuto universitario, y que es hacer material esto de la relación social, la misión que tiene la Universidad en su vínculo con la sociedad, que en definitiva es la que la sostiene y la contiene.¹⁷

Otro de los aspectos a tener en cuenta en esta caracterización de la época contemporánea tiene que ver con la tendencia generalizada en los países estudiados en el sentido de prestar una particular atención al desarrollo científico y tecnológico como factor primordial de cambio y de generación de crecimiento económico, aceptando que la ciencia, la tecnología y la innovación inciden directamente en la productividad y competitividad de los países. No obstante, no nos eximimos de señalar la complejidad de estos procesos. Por un lado están los graves problemas de desarrollo infraestructural de la región, concomitantes con los reiterados conflictos societales, fruto de la exclusión social, aunado esto a la dificultad en la implementación de las políticas que buscan promover el crecimiento de la industria, la construcción de infraestructura, y el desarrollo de ciencia y tecnología, y a la limitación de las políticas públicas que con sus programas de focalización y de privatización de algunos servicios, complejizan el panorama, para desplegar estrategias hacia una resolución más efectiva de los problemas sociales. Y por el otro, las exigencias para que las universidades ingresen al mundo del mercado, la generación de recursos y la autofinanciación.

Decíamos que las universidades estudiadas han buscado estrechar los vínculos con algunos sectores productivos regionales y nacionales, a la par de generar programas de extensión en articulación con procesos de ciencia y tecnología. Para ello, han estimulado la consolidación de la función de investigación y han señalado en algunos casos programas estratégicos, que articulen la investigación con la docencia y la extensión universitaria. Estos programas encuentran eco en la formulación de leyes de ciencia

17. Entrevista al licenciado Óscar García, secretario de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, UBA. En <http://www.uba.ar/extension/contenidos.php>. Fecha de consulta: noviembre 21 de 2010.

y tecnología que también hacen referencia al papel de las universidades en la producción académica y científica, y en el estudio y solución de los principales problemas del país.

Paralelo al tema del desarrollo científico y tecnológico, corre el tema de la generación y transferencia de conocimiento; lo cual añade elementos de complejidad a la discusión en torno a las políticas de educación, particularmente frente a la caracterización de conocimiento denominado útil o pertinente, así como frente a la diferenciación de las disciplinas y profesiones susceptibles a generarlo.

La actual universidad es considerada, cada vez más, como un exclusivo núcleo articulador entre el conocimiento (oferta) y las necesidades del sector productivo (demanda), de ahí la importancia que se otorga actualmente a la innovación tecnológica como la característica necesaria en todo proceso de investigación, al tiempo que se busca que la transferencia tecnológica acompañe los procesos de extensión.

En este contexto, vale la pena la pregunta por el papel de la educación y especialmente por la participación de las universidades públicas. ¿Les corresponde actuar de manera anticipada y presentar propuestas al país?, ¿o, por el contrario, limitarse a responder las preguntas que la sociedad les haga? Sin duda, la extensión es la función universitaria que garantiza que esta interacción se realice en doble sentido.

En Colombia, por ejemplo, la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación ubica al sistema educativo como pieza clave en la respuesta a los requerimientos laborales del país y la región.

La prioridad para países como Colombia es la construcción de un proyecto educativo en torno a competencias, como un conjunto de conocimientos, actitudes, disposiciones y habilidades relacionadas entre sí para facilitar el desempeño flexible y con sentido de una actividad en contextos nuevos y retadores. Este proyecto educativo debe acercar a la fuerza laboral a las exigencias del mercado laboral, e incluir entre otros componentes el manejo de una segunda lengua, el uso y apropiación de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) y el desarrollo de competencias laborales generales. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009:23)

Por otra parte, vale la pena destacar una tendencia que observamos en las instituciones que ha analizado la presente investigación. Paralelo a los nexos con el mercado, concomitante al desarrollo de ciencia y tecnología, varias de las instituciones están formulando programas de investigación y extensión que comprometen recursos académicos y económicos, y que se han articulado a políticas nacionales y regionales, como una contribución

desde la academia a los procesos de integración funcional del país, de desarrollo infraestructural, de fortalecimiento de la calidad de vida de los habitantes y del mejoramiento de procesos ambientales, entre otros procesos significativos. Es en este sentido que los “programas de iniciativa universitaria” –así hemos denominado esta interesante postura– buscan garantizar la participación activa de la universidad en la solución de los principales problemas del país y no sólo el desarrollo de proyectos puntuales como respuesta a demandas externas de corto plazo, que a su paso dejan no más que recursos económicos, que en algunos casos son todavía limitados. En otras palabras, se trata de la preocupación por las estrategias a desplegar por parte de la universidad para salvaguardar su legitimidad, en un contexto en el que la relación con el sector productivo se torna cada vez más ineludible. Es en estas posturas de política donde encontraríamos a la función de extensión en la afirmación de su carácter de “integración universitaria”.

Estrategias de cooperación, asociación y trabajo en redes

Frente a las fuertes exigencias de adaptabilidad que afrontan las universidades públicas latinoamericanas actualmente, predominan las estrategias de flexibilidad, traducidas en respuestas de articulación y de asociación, de formalización de los nexos, no sólo con otras universidades públicas, sino también con universidades privadas, así como alianzas con sectores productivos.

Las estrategias de asociación y cooperación suelen ser materializadas en la conformación de redes e incluso nodos de redes, nacionales e internacionales, que les permite –al menos formalmente– estar en permanente comunicación, legitimar sus programas y proyectos investigativos y de formación, y desplegar incipientes políticas de movilidad estudiantil y profesoral¹⁸.

En Colombia se destaca la Red Nacional de Extensión Universitaria, liderada por ASCUN, que se ha ocupado de generar los espacios que estimulen la reflexión en torno a la conceptualización de la extensión y su articulación con las demás funciones universitarias, con la participación de las instituciones de educación superior del país. Desde esa perspectiva, la

18. En América Latina, las llamadas macrouiversidades constituyeron a principios de la presente década la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe para posibilitar la realización de programas conjuntos para la movilidad y la investigación entre otros. Por ejemplo, en la Universidad de Buenos Aires, la Dirección de Cooperación Internacional de la Secretaría de Asuntos Académicos reúne los siguientes centros de estudios: Centro de Altos Estudios Franco-Argentino (1996), Centro de Estudios Corea-Argentina (2004) y Centro de Estudios Germano-Argentino (2004), lo que evidencia el interés por el fortalecimiento de las relaciones internacionales de la universidad.

Entidades, leyes y programas estratégicos de ciencia y tecnología en los países

		Entidad	Fecha de creación	Políticas de ciencia y tecnología	Áreas o programas estratégicos en 2010
Argentina	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva)	1958	2001	Ley marco de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 25.467)	<p>Áreas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales; Ciencias Biológicas y de la Salud; Ciencias Exactas y Naturales; Sociales y Humanidades
Chile	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICYT (Ministerio de Educación)	1967	1982	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Decreto supremo 834)	<p>Programas</p> <p>a) <i>Base científica y tecnológica</i></p> <p>Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT); Programa de Astronomía; Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF); Programa Nacional de Investigación y Desarrollo en Salud (FONIS); Programa Fondo de Financiamiento de Centros de Excelencia en Investigación (FONDAP); Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico; Programa de Investigación Asociativa (PIA)</p> <p>b) <i>Capital humano</i></p> <p>Programa de Formación de Capital Humano Avanzado; Programa de Atracción e Inserción de Capital Humano Avanzado; Explora. Programa Nacional de Divulgación y Valoración de la Ciencia y la Tecnología</p> <p>Programas nacionales</p> <p>Biotecnología; Ciencia y Tecnología de la Salud; Ciencia y Tecnología del Mar; Ciencia y Tecnologías Agropecuarias; Ciencias Básicas; Ciencias Sociales y Humanas; Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad; Estudios Científicos de la Educación; Fomento a la Formación de Investigadores; Investigaciones en Energía y Minería</p>
Colombia	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias	1968	2009	Ley de Ciencia y Tecnología (Ley 1286)	<p>Áreas de Crecimiento Estratégico</p> <p>Tecnologías de información y las comunicaciones (TIC); Biotecnología; Materiales avanzados; Diseño y procesos de manufactura; Infraestructura y desarrollo urbano y rural</p>
México	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT	1970	2002	Nueva Ley de Ciencia y Tecnología	<p>Investigación, desarrollo e innovación en áreas estratégicas:</p> <p>Áreas portadoras de futuro: biotecnología y nanotecnología; tecnologías de la información y la comunicación, insumos para la salud, biocombustibles, energía eléctrica, hidrógeno y energías renovables; petróleo, gas y carbón; agronegocios; biodiversidad y recursos naturales; la Amazonia y regiones semi-áridas; meteorología y cambio climático; programa espacial, programa nuclear; defensa y seguridad nacional.</p>
Brasil	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT (Ministerio de Ciencia y Tecnología -MCT)	1996 (Ministerio creado en 1985)	2004	Ley de Innovación (Ley 10.973)	

red ha organizado siete encuentros nacionales y uno iberoamericano, que se han constituido en un espacio de encuentro y socialización de valiosas experiencias nacionales, y en una oportunidad de construcción de política universitaria nacional y conjunta¹⁹.

El exigente contexto social, político y financiero actual representa todo un desafío para las IES latinoamericanas. Las preocupaciones que se derivan de ello parecerían múltiples, no obstante tienen un elemento común: el insistir en la necesidad de articularse con la sociedad, aunque desde perspectivas diversas. Ser una institución de “vanguardia” o contribuir en una mejor “inserción favorable del país en los procesos de globalización” son algunas de las manifestaciones de un concepto que, si bien apareció en los discursos sobre la educación superior en América Latina a partir de la Reforma de Córdoba en el año 1918, actualmente se inserta cada vez más en las políticas y las acciones universitarias: el vínculo con la sociedad, entendido como responsabilidad social, como señalábamos arriba.

Las estrategias de adaptación que han convertido a la universidad pública en una institución flexible hacen también que esta aparezca heterogénea y fragmentada, con diferentes posturas ideológicas y teóricas que conviven pragmáticamente. Particularmente, en el contexto actual existen posturas epistemológicas diversas con relación a la concepción de autonomía, así como frente a la pertinencia de llevar a cabo acciones y programas de asociación como estrategia de supervivencia.

Por otra parte, la lucha por la legitimidad de la universidad pública en América Latina tiene que ver con su lugar como institución compleja, en el que los aspectos de su misión fundamental, crear conocimiento y formar intelectuales, se articulan necesariamente, tanto con las instituciones del Estado, como con diversos sectores sociales a los que deben dar respuesta desde la academia, en la solución de sus problemas inmediatos y en una postura propositiva y estratégica que permita el desarrollo y crecimiento de los países en el largo plazo. Paralelo a estos procesos, a las universidades les corresponde articularse a los contextos internacionales para hacerse legítimas también en este ámbito, lo que complejiza las exigencias y las relaciones tanto para los directivos universitarios como para los y las docentes, que se ven no pocas veces abrumados por tareas de toda índole. Sin embargo, buscar en la propia esencia universitaria puede mostrar caminos que jerarquizan las tareas y dan una salida a este complejo momento.

19. Los encuentros nacionales de extensión se han llevado a cabo en distintas ciudades de Colombia, durante los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008 y 2009.

La presente investigación nos permite ser optimistas, al recoger los interesantes procesos que todas las universidades estudiadas adelantan, para fortalecerse institucionalmente, para generar investigación de punta y, a la vez, no desconocer los contextos nacionales que requieren pensamiento universitario. Sin embargo, es preciso dejar consignado también los desafíos que en el campo de la definición de políticas y de la implementación de las mismas aparecen como retos significativos para las cinco instituciones. En el contexto de reducción del espectro de lo público, tendrán que ser lo suficientemente innovadoras para preservar las lógicas universitarias en medio de la exacerbación de las tendencias mercantiles. Preservando su condición de *universitas* no podrán dejar de lado las luchas y tensiones discursivas y prácticas que la validan, creando escenarios para que los distintos estamentos se expresen y para que circulen las posturas diversas. Se potencia, concomitantemente, una mirada hacia la región, que si bien, como hemos señalado, intenta construir redes académicas, sufre las consecuencias de más de un siglo de aislamiento.

Bibliografía

- Arruda, Maria Armanda do Nascimento. *Diretrizes de Ação da Pró-Reitoria de Cultura e Extensão*, en: <http://www.usp.br/prc/diretrizes.php>. Fecha de consulta: abril 17 de 2010
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. ANUIES, en: <http://www.anuies.mx>. Fecha de consulta: abril 3 de 2010.
- Bello, Andrés. “Discurso pronunciado por en la instalación de la Universidad de Chile, 17 de septiembre de 1843”, en <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/4682/discurso-inaugural>. Fecha de consulta: julio 1 de 2010.
- Beriain, Josetxo. *La integración en las sociedades modernas*, Barcelona, Anthropos, 1996.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. Documento Conpes 3582. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Bogotá, abril 27 de 2009.
- Daza, Paula. “La Universidad Nacional de Colombia y la formación de la nación. Tercer periodo 1905-1935”, inédito, sf.
- Dueñas, Guiomar (comp). *Proyecto público: debates*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- Gómez de Mantilla, Luz Teresa. *De las dicotomías a las contradicciones en la propuesta de reforma a la Ley 30. Una lectura sobre la extensión universitaria*, Bogotá, Periódico Desde Abajo (en prensa).
- Jaramillo Jiménez, Jaime Eduardo. *Universidad, política y cultura: la rectoría de Gerardo Molina en la Universidad Nacional de Colombia, 1944-1948*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2007.

- Mellafe, Rolando, Rebolledo, Antonia y Cárdenas, Mario. *Historia de la Universidad de Chile*, edición digital reproducida con autorización de los herederos, 2001, en: <http://mazingher.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/uchile/mellafero1/index.html>. Fecha de consulta: junio 24 de 2010.
- Mendoza Rojas, Javier. *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, México, Plaza y Valdés Editores, 2001.
- Misas Arango, Gabriel. “La Facultad de Ciencias Económicas en los años ochenta”, en: Antonio Hernández Gamarra y Beethoven Herrera Valencia (eds), *Búsquedas y logros desde la academia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 2002.
- Múnera, Leopoldo. “El gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis de cinco universidades en relación con la autonomía y la legitimidad” (en prensa), Bogotá, 2011.
- Oses, Darío. *La Universidad de Chile y su proyecto fundador*, en: <http://www.anales.uchile.cl/6s/n1/est6.pdf>. Fecha de consulta: abril 11 de 2010.
- Red Universidad Construye País. “Universidad Construye País. Estrategia y metodología de intervención para expandir el concepto y la práctica de la responsabilidad social universitaria en Chile”, 2006, en: <http://www.construyepais.cl/>. Fecha de consulta: abril 4 de 2010.
- Sierra, Justo. “Discurso pronunciado por el señor licenciado don ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, en la inauguración de la Universidad Nacional, 22 de septiembre de 1910”, en http://www.100.unam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=76. Fecha de consulta: junio 23 de 2010.
- Universidad de Buenos Aires. *Historia UBA*, en: <http://www.uba.ar/institucional/contenidos.php?idm=32>. Fecha de consulta: junio 10 de 2010.
- Universidad Nacional Autónoma de México. *UNAM en el tiempo*, en <http://www.unam.mx>. Fecha de consulta: mayo 18 de 2010
- Universidad Nacional de Colombia. Acuerdo 36 de 2009, por el cual se reglamenta la función de Extensión en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, octubre de 2009.
- Más luces que sombras. Publicación con ocasión de los 140 años de la Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- Las reformas académicas en la Universidad Nacional de Colombia*. Serie Documentos de Trabajo n° 2, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- La institución. Información general*, Bogotá, Vicerrectoría Académica, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

FECHA DE RECEPCIÓN: 16 DE MAYO DE 2011
 FECHA DE APROBACIÓN: 16 DE OCTUBRE DE 2011

La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y la autonomía universitaria

GALO BURBANO LÓPEZ

Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, profesor de la Maestría en docencia e investigación universitaria Universidad Sergio Arboleda. Consultor del IESALC-UNESCO.
E-mail: galoburbano@gmail.com

The Latin American Universities and the Caribbean Union (UDUAL) and the university autonomy

Resumen

En un trabajo sobre autonomía y legitimidad en la universidad pública latinoamericana, dos redes universitarias sobresalen por su sentido y alcance regional, por su vinculación con las universidades públicas, particularmente con las que son objeto del proyecto ALESAL: por el compromiso con la autonomía, la UDUAL, y por las perspectivas de futuro, la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe. La primera muestra una historia de realizaciones de más de sesenta años y una preocupación permanente por la autonomía universitaria, y como tal nos limitaremos a considerarla. La segunda, concebida como un proyecto interinstitucional para responder conjuntamente a los desafíos del siglo XXI, por no mostrar todavía muchas realizaciones no hará parte de esta presentación.

La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) es la única entidad asociativa universitaria de nuestra región que ha tenido desde su origen hasta el presente vinculadas a las universidades públicas más representativas, entre ellas la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de São Paulo, la Universidad de Buenos Aires, y la Universidad Nacional de Colombia. La Universidad de Chile mantuvo su afiliación desde el surgimiento de la unión hasta hace unos años.

Palabras claves: autonomía, legitimidad, universidad, educación superior, desarrollo, sociedad.

Abstract

Abstract. In a work on autonomy and legitimacy in the Latin American public university, two university nets stand out due to their orientation, regional scope and autonomy commitment: first, UDUAL, which its organization shows a history of accomplishments over sixty years and an abiding concern for autonomy. In the other hand is the Latin American and Caribbean Larger Public Universities Net, conceive as an inter- institutional project that pretends to response to XXI century challenges, which is not going to be a part of this paper due to its scarce results until now.

The UDAL is the region's only university organization that from its beginning have had the participation of the most representative Latin American public universities, such as the National Autonomous University of Mexico, São Paulo University, Buenos Aires University and the National University of Colombia. Until a few years ago, the University of Chile was a part of the UDAL.

Key words: autonomy, legitimacy, university, high education, development, society.

Formación de la UDUAL

La UDUAL surgió a finales de la década de los cuarenta del siglo XX como resultado de un movimiento universitario mundial orientado a la búsqueda del intercambio y cooperación académica. Los encuentros interinstitucionales alrededor de temas interés común se pusieron a la orden del día, entre los que se destacan: el de las universidades de la Commonwealth realizado en 1912, el de las universidades europeas de 1921 que contó el auspicio de la Sociedad de las Naciones, el Internacional de La Habana de 1930 y la Conferencia Internacional de París sobre los “Problemas de la universidad” de 1937. Posteriormente, con la creación de la UNESCO, se continuó el proceso y se organizaron las reuniones de Utrecht y de Niza, que en 1950 acordó la constitución de la primera Asociación Internacional de Universidades con ese nombre, que es hoy la de mayor cobertura global y tiene su sede en París.

Por otra parte, en América Latina, a partir de la Reforma de Córdoba (1918), se desató un movimiento universitario regional alrededor de principios como la autonomía, la responsabilidad de las universidades frente al cambio social y el cogobierno, que dio lugar al acercamiento entre ellas y a reformas de estas instituciones en un buen número de países.

En 1948 se efectuó el primer encuentro centroamericano de universidades en San Salvador, en el cual se constituyó el Consejo Universitario de Centro América, hoy denominado CSUCA. Allí se acordó la construcción coordinada de un desarrollo universitario público subregional y la convocatoria de un congreso universitario latinoamericano en Guatemala para el año siguiente, que dio lugar a la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL).

En el congreso constitutivo de la UDUAL, convocado en 1949 por las directivas de la Universidad San Carlos de Guatemala y los auspicios del entonces presidente de esta República, Juan José Arévalo, participaron los rectores de las principales universidades de nuestra región y auspiciaron con su presencia la creación de la nueva organización representantes de universidades de Estados Unidos y Europa y delegados de la UNESCO y la OEA.

El acuerdo sobre el establecimiento de la Unión de Universidades de América Latina recoge los temas educativos y culturales de interés común en esos años y tiene las siguientes finalidades:

Promover el mejoramiento y afirmar y fomentar las relaciones de las universidades latinoamericanas entre sí y de estas con otras instituciones organismos como la UNESCO y la OEA.

- Propender por la orientación, coordinación y, en lo posible, unificación básica de la organización académica y administrativa de las universidades de Latinoamérica, sin perjuicio de conservar e incluso acentuar las diferencias propias del medio en que actúan.
- Organizar el intercambio de profesores, alumnos, investigadores y graduados, así como el de publicaciones, estudios y materiales de investigación y enseñanza.
- Propender por la implantación y fortalecimiento en todas las universidades latinoamericanas de los principios universitarios, las libertades de investigación y de cátedra, y plena autonomía.
- Contribuir a la realización de los ideales de unidad de América Latina y de los postulados de organización democrática, respeto a la dignidad humana y justicia social.

Primeras acciones

A partir de la constitución de la UDUAL se crearon en ella comisiones de trabajo permanente, una de las principales se denominó “Orientación y funciones de las universidades latinoamericanas, sus relaciones con el Estado, autonomía universitaria”, que subsiste hasta nuestros días. La conformación de esta comisión resultaba pertinente, dada la importancia de la autonomía como principio filosófico y político, y como una forma de responder por la vida de estas instituciones en nuestra región, en la que a fines de la década de los cuarenta y comienzos de los cincuenta surgen regímenes políticos comprometidos con el conservadurismo y propensos al autoritarismo y a las constantes crisis democráticas. La intervención gubernamental en las universidades estaba al orden del día, y esto explica por qué, desde el inicio de la unión universitaria en congresos o asambleas, en consejos directivos y en la Secretaría General de la UDUAL, se emiten declaraciones o comunicados en defensa de las libertades académicas, entre ellas la de cátedra e investigación, se reivindica el principio de autonomía y se condena a los gobiernos interventores (Del Pozo, 1976; Cordera, 2007).

La UDUAL tuvo continuidad desde su creación en medio de las dificultades. Dos años después del primer congreso, en 1951, se celebró en México un encuentro extraordinario, presidido por el rector de la UNAM, con motivo del cuarto centenario de la UNAM, en el que se reafirmaron los principios establecidos en la reunión de Guatemala en 1949. Posteriormente, en 1953, se realizó el segundo congreso ordinario en Santiago de Chile, en el que nuevamente se pone de presente la importancia de la autonomía universitaria y al

que concurren universidades de toda la región. Entre los asistentes sobresalen intelectuales y académicos reconocidos como Juan Gómez Millas, Rector anfitrión de la Universidad de Chile; Nabor Carrillo, rector de la UNAM; Pedro Calmón, rector de la Universidad de São Paulo; y Evaristo Medrano y Carlos Beristo de la Universidad de Buenos Aires.

La situación política de Guatemala durante la década del cincuenta merece una especial mención por su incidencia sobre la autonomía en ese país y en toda la región. El Estado que propició el primer congreso latinoamericano de universidades y la creación de la UDUAL, que tuvo presidentes de la República como Juan José Arévalo y su sucesor, Jacobo Arbenz, de reconocidas ejecutorias democráticas en defensa de la autonomía, padeció la reacción de grupos internacionales económicamente poderosos ligados a Estados Unidos, como la United Fruit Company, que no toleraban las reivindicaciones económicas de los trabajadores centroamericanos, la tolerancia de los gobiernos y la simpatía de los universitarios hacia esas causas. Como consecuencia de ello, el presidente Arbenz fue obligado a presentar renuncia ante el avance de las fuerzas militares y paramilitares que llevaron al coronel Castillo Armas al gobierno de ese país en 1954. Con ello se afectó la vida universitaria en Centroamérica y en toda la región, y comenzó una enorme ola de represión que se volvió crónica y que en buena medida subsiste hasta nuestros días.

Además de Guatemala, El Salvador y Nicaragua tuvieron gobiernos autoritarios cuyas intervenciones en las universidades fueron frecuentes, especialmente acentuadas en este último durante los largos años de dictadura del general Anastasio Somoza. En Suramérica sobresalieron algunos gobiernos militares como el del general Pérez Jiménez en Venezuela y de Juan Domingo Perón en Argentina. Brasil venía de un largo gobierno ejercido por el presidente Getulio Vargas, quien dominó el panorama político de ese país desde 1930 a 1945. En Colombia, Ecuador y Perú, los gobiernos coexistieron con las universidades nacionales intervenidas y la vida académica en grave riesgo. Los problemas en toda la región aumentaron por la intervención directa de los presidentes, que pretendían el nombramiento de rectores de su confianza y la exclusión de profesores y estudiantes adversos a sus políticas.

Durante la década de los cincuenta, a pesar de la acción gubernamental, las universidades continuaron desarrollando su tarea académica y propiciaron políticas hacia un mayor acercamiento entre ellas, en la perspectiva de la integración latinoamericana. La

UDUAL siguió adelante en su proceso de consolidación en medio de dificultades y fue un excepcional escenario para reuniones de rectores de las principales universidades públicas y privadas de nuestra América, quienes se congregaron en los espacios de esta organización: asambleas generales y consejos ejecutivos en Santiago de Chile (1953), Buenos Aires (1959) y México (1960), en los cuales la autonomía estaba a la orden del día.

La acción de la UDUAL fue de buen recibo por la mayoría de las universidades de la región y en algunos casos sus pronunciamientos sobre la situación política educativa y de defensa de la autonomía universitaria obtuvieron respuestas positivas de parte de los gobiernos nacionales; sin embargo, en algunos países e inclusive en algunas instituciones universitarias se recibieron con molestia, temor o rechazo.

México aparecía como un país excepcional por su vida democrática y por la fortaleza de su institución educativa mayor, la UNAM. Por ello, la UDUAL encontró apoyo en ella para sus reuniones, comunicaciones, etc., en medio de un panorama universitario latinoamericano difícil.

La década de los sesenta

La década de los sesenta fue igualmente crítica. Es un periodo de profundas crisis económicas y políticas, en el que reaparecen gobiernos dictatoriales, represivos, autoritarios, con intervenciones directas en la vida de las universidades, que motivaban la suspensión de sus actividades y hasta el encarcelamiento de sus directivos, profesores y estudiantes. A propósito de lo expresado, Efrén del Pozo, secretario general de la UDUAL en ese momento, refiriéndose a las dificultades de los años sesenta, dice:

[...] es indudable que el problema de la autonomía universitaria vuelve a ser de trascendental importancia, deben buscarse los recursos operantes que puedan ayudar a instituir y salvaguardar los principios esenciales para la vida académica y la libertad de pensamiento de expresión. (Del Pozo, 1976:148)

Fue notorio el deterioro democrático y el ejercicio autoritario de gobiernos como los de Argentina, Brasil, República Dominicana, Ecuador y Perú. Igualmente preocupante resultó el desarrollo y aplicación de políticas por parte de Estados Unidos y de organismos internacionales, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que extendieron sus programas de cooperación e inversión provocando una reacción adversa de sectores intelectuales, aunada a

la reacción de estudiantes y trabajadores sindicalizados, que terminó afectando la actividad académica. Las universidades colombianas son un ejemplo de ello; la difícil situación universitaria provocó singulares movimientos estudiantiles de alcance nacional a mediados de esta década. Otro ejemplo, en Argentina, la ocupación militar de varias universidades públicas generó conmoción nacional e internacional, y dio lugar al envío de comunicaciones de rechazo a la intervención, entre ellas las de la UDUAL, en las que se indica que la violencia del Gobierno ejercida en las casas de estudio lastimaba la autonomía universitaria, condición esencial de la vida de estas instituciones y de tanta importancia para la cultura, la educación, la ciencia y el desarrollo de nuestros pueblos (Martínez, 2002).

Los problemas políticos de la región, el carácter democrático de los gobiernos mexicanos y las fortalezas de la UNAM, como se expresó anteriormente, motivaron el traslado de la sede de la UDUAL a la Ciudad de México. Los directivos universitarios de ese país entendieron, desde los inicios de los cincuenta, la conveniencia de apoyar a la nueva organización asociativa ofreciendo la cooperación y las instalaciones de la UNAM, para que desde ella se desarrollará el trabajo de coordinación y secretaría, esto explica por qué desde 1967 se acuerda la ubicación de la sede de la UDUAL en la ciudad universitaria de la capital mexicana.

En ese panorama adverso para la autonomía universitaria, la UDUAL mostró especial actividad durante esta década, al punto de convertirse

[...] en una fuente de manifiestos en contra de las intervenciones militares en las universidades y la detención de maestros y estudiantes que hacían movilizaciones a favor de justicia social y democracia en sus países [...], los telegramas iban dirigidos al presidente de la República solicitando restablecer la autonomía universitaria, pidiendo información y garantías de integridad física de universitarios desaparecidos o pidiendo una investigación sobre la muerte de profesores, todo ello a petición de universidades afectadas, de asociaciones nacionales y subregionales. (Ídem, 45)

En 1963, la Universidad Nacional de Colombia fue la sede de la cuarta Asamblea General de la UDUAL, en la cual, además de pasar revista a la situación universitaria latinoamericana y considerar perspectivas para su modernización y desarrollo, se adoptaron medidas relacionadas con el mejor funcionamiento de la organización. Su presidente hasta entonces, el rector de la Universidad de Buenos Aires,

Risieri Frondizi, en su informe de labores ante los asistentes, pone de presente el difícil momento que atraviesa la vida de nuestra región y sus instituciones, con conflictos universitarios en Santo Domingo, Cuba y Ecuador, ante los cuales la UDUAL había expresado su rechazo a las formas de intervención. La reunión concluyó con diversos acuerdos relacionados con el desarrollo universitario latinoamericano, de apoyo a la autonomía, de impulso a los encuentros colaborativos y con la elección, como presidente de la organización, de Hernando Morales Molina, rector de la Universidad Nacional de Colombia.

Durante los años sesenta, la UDUAL se constituyó además en el centro receptor de las declaraciones o comunicados de las universidades afiliadas y de las asociaciones nacionales o subregionales sobre el tema; con ello se propició el aumento de la cooperación y la solidaridad latinoamericana ante las destituciones y expulsiones de directivos, profesores y estudiantes. Inclusive en Lima, en 1967, durante la quinta asamblea de la organización, dada la situación tan difícil por las violaciones frecuentes de la autonomía, se acuerda asumir una actitud de vigilancia universitaria permanente. Para ello se crea una comisión especial “conformada por los rectores con el fin de promover y salvaguardar los principios de libertad académica, de gobierno y organización jurídica” (ídem, 46).

La UDUAL explicaba el ataque de los gobiernos autoritarios hacia las universidades como la clara agresión hacia una de las únicas instituciones que era capaz de producir reflexiones críticas acerca de la realidad nacional y que luchaba en contra de los privilegios de algunas clases sociales y la injusticia en general. (Ídem, 47)

La década de los setenta

Durante los años setenta continua la agudización de la crisis política y las dificultades económicas de la década anterior, por ello se pretendió desde sectores de la dirigencia de cada país un replanteamiento en la misión de las universidades, motivado por razones externas interesadas en el desarrollo comprometido con la modernización y propicio con la inversión extranjera. A comienzos de esta década se denuncian casos de grave violación a la autonomía en instituciones del Ecuador, como en la Universidad Central de Quito y en la Universidad de Guayaquil; en Centroamérica, en la Universidad San Carlos de Guatemala; y en Venezuela, en las universidades públicas, ante lo cual la UDUAL puso nuevamente de presente que su deber es la

[...] búsqueda de autonomía, libertad y progreso en la América

nuestra, mediante la unión de sus instituciones y de sus hombres, además de luchar por nuestra independencia, autodeterminación, revisar nuestras estructuras y nuestro trabajo adaptándolos a las demandas actuales. Que nuestras universidades respondan a las necesidades sociales y al mismo tiempo mantengan la vigencia de los valores permanentes de la humanidad. (Del Pozo, 1976:257)

Los primeros casos de intervención y de violación de la autonomía universitaria en esta década se presentaron en Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, Uruguay y El Salvador. En 1972, como consecuencia del golpe militar en Bolivia, se ordena la clausura de todas las universidades y el encarcelamiento de profesores. En Colombia, la crisis universitaria se agudiza y provoca un movimiento nacional de ondas repercusiones en la vida estudiantil y política, conocido como la “crisis del 71”. El caso de Chile es excepcional por los niveles de violencia, repercusión y alcance político. Un país de tradición democrática padece un golpe militar en 1973, año en que asume por la fuerza el general Augusto Pinochet la Presidencia de este país y de inmediato considera indispensable la intervención en las universidades. Como consecuencia de ello son removidos todos los rectores, detenidos profesores y estudiantes, generando un nuevo régimen político y universitario de características dictatoriales. De inmediato, la UDUAL insta a las universidades afiliadas de América a solidarizarse con las chilenas. Además, solicita a los gobiernos latinoamericanos y a sus instituciones para que ofrezcan asilo y trabajo a profesores y estudiantes desplazados (Martínez, 2002).

Se dice que los años setenta fueron de penuria económica en los países de América Latina, de dificultades financieras para los gobiernos y con ellas para las universidades públicas. Estos hechos afectaron a la UDUAL, por la reducción de los pagos de las cuotas anuales de sostenimiento por parte de las instituciones afiliadas. A pesar de esta situación, la Universidad Nacional Autónoma de México, con su rector a la cabeza, Guillermo Soberón, responde con el ofrecimiento de apoyo a la organización regional por la tarea que adelanta en procura del desarrollo universitario latinoamericano y en defensa de la autonomía, y como muestra de ello se ordena la construcción de un edificio ubicado en la ciudad universitaria de la capital mexicana, que se convertirá en la sede física de la UDUAL hasta nuestros días (Del Pozo, 1976).

Los conflictos universitarios de los años setenta tuvieron las mismas raíces de los de los años sesenta, muchos de los cuales estuvieron

ligados a la crisis provocada por los golpes militares o los gobiernos autoritarios. Una breve descripción de ellos puede resultar ilustrativa: en Bolivia, el ejército, por orden del presidente golpista Hugo Bánzer Suárez, ocupa con violencia la Universidad de San Andrés y posteriormente clausura la totalidad de las universidades bolivianas.

En México, primero el 2 de octubre de 1968 y después en junio y julio de 1971, los estudiantes son asesinados con lujo de cinismo y violencia. En Chile, hacia 1973, tras el golpe militar de Pinochet en contra del gobierno de Allende, se destituyen arbitrariamente a todos los rectores de las universidades sustituyéndolos por militares, y así, la lista de las universidades latinoamericanas violentadas y clausuradas se vuelve interminable. (Martínez, 2001:97)

Es de especial interés en lo que culturalmente representa el caso del Ecuador, país en el cual, el 23 de junio de 1970 y por orden del presidente José María Velasco Ibarra, el ejército ocupa los predios de las Universidades Central, de Guayaquil y Loja, con el pretexto gubernamental de organizarlas y renovar sus estatutos. La situación se agravó por los actos de violencia que incluyeron explosiones en edificios universitarios y el de la editorial de la Central.

[...] con motivo de estos acontecimientos, el escritor colombiano Gabriel García Márquez dirigió una irónica carta al presidente de ese país en el que pacientemente le explica la causa de los movimientos juveniles: no importa que en ese ejercicio universal de la cultura, de pronto halla individuos con ideas extrañas con manos de sangre, es natural señor y usted lo comprenderá, es en el siglo que nos ahoga, es la desesperación del hambre, de la soledad, de años de esclavitud que todavía vivimos. (Ídem, 98)

A propósito, Manuel Agustín Aguirre, rector de la Universidad Central, decía:

[...] naturalmente la universidad, testimonio consciente y vivo estaba allí, y había que eliminarla. La táctica de siempre: el llamado ardoroso y exaltador de las fuerzas armadas salvadoras de la patria, el orden. La civilización y la cultura, amenazadas por la universidad, subversiva, anarquizante y guerrillera. (Ídem, 99)

Es interesante mencionar lo que a propósito de la universidad latinoamericana de ese momento escribe el profesor Orlando Alborno, quien señala la paradoja de una universidad pública en crisis, cuestionada por la sociedad y algunos sectores sociales, y el

surgimiento de las universidades privadas, vinculadas con diversos grupos de poder

[...] que tenían como principal característica y objetivo formar estudiantes en los principios ideológicos que beneficiaban a la institución que los apoyaba, es decir, se trata de un modelo profesionalizante en el plano académico y de despolitización. Esta última le permitía mantenerse al margen del compromiso y demanda sociales, y por lo tanto, libre de interrupciones y paros, lo que garantizó su estabilidad y una pretendida superioridad académica con respecto a la universidad pública. (Ídem, 98)

La década de los ochenta

La década anterior concluyó con el fortalecimiento de algunos regímenes militares, como el argentino, que extendió su dominación hasta 1983. Es de mencionar que en 1980, por decisión del Gobierno, quedó abolida oficialmente la autonomía universitaria y se designó a un capitán de Navío de la Armada Argentina como delegado militar para ejercer la rectoría de la Universidad de Buenos Aires. En Chile se mantuvo el gobierno encabezado por el general Pinochet. En El Salvador, Guatemala y Bolivia continuaron ejerciendo la Presidencia militares que ocasionaron no pocos conflictos en las universidades.

Esta problemática política repercutió en la organización y funcionamiento de las universidades, creando en algunos países condiciones propicias para el control gubernamental de los conflictos internos, lo que dio lugar a reformas universitarias de especial relevancia legal, que procuraron la conservación del orden público interno y lesionaron la autonomía académica. En Colombia, por ejemplo, la reforma universitaria de los ochenta representó una respuesta política estatal a las alteraciones constantes del orden público interno, motivadas en buena medida por las protestas estudiantiles y profesoras. Esa reforma está contenida en los decretos extraordinarios 080, 081, 082 y 083 de 1980, que pretendieron organizar la educación superior como un sistema constituido por el conjunto de instituciones y programas de este nivel, con una autonomía académica relativa, control permanente y dirección gubernamental. La inspección y vigilancia otorgada por la Constitución del país al Gobierno para velar por la calidad de la educación superior se ejerció en la práctica a través del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES), establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación, que tenía la facultad de autoriza el funcionamiento y aprobación de los programas académicos. La única institución excluida de ese control es

la Universidad Nacional de Colombia por el alcance de su autonomía, garantizada desde 1936 por una especial ley orgánica.

Argentina, durante esta década, recuperó el orden institucional con el triunfo del Partido Radical y la elección del presidente Raúl Alfonsín en 1983, y con él las universidades desarrollaron en libertad su autonomía académica. En Chile, con la terminación de la dictadura del general Pinochet, se produjo un progresivo retorno a la vida democrática y a la actividad universitaria autónoma, y es motivo de una expresión satisfactoria de los universitarios latinoamericanos que aparece recogida en las reuniones de la UDUAL. Para entonces se ha producido un crecimiento masivo de la matrícula estudiantil en casi todos los países de América Latina, con una considerable disminución de la gratuidad, un aumento de los aranceles o valores de matrícula en las instituciones educativas públicas y un aumento creciente de las instituciones de educación superior privadas.

Durante esta década, la UDUAL continuó como una institución de referencia y apoyo frente a los abusos de los gobiernos autoritarios en las universidades. A manera de ejemplo, en el Consejo Ejecutivo de esta organización, efectuado en 1981, se expresó:

Nos es notorio que las circunstancias presentes conducirían a un mundo cada vez más agresivo, con auge en el militarismo y los conflictos ideológicos, en el que habrán más presiones sociales intensas, predominio de la ciencia, búsqueda e incremento del desarrollo tecnológico, incremento de la población, etc., hechos todos a los que debemos pronunciarlos como universitarios del mismo modo que aferrarnos a una mayor unidad de América Latina, con los que nos protegeríamos de los intereses extraños y las fuerzas de disolución que actúan y de las que puedan surgir en todos los niveles de nuestras sociedades. (Ídem, 55)

En estos años, como ocurrió durante las décadas de los sesenta y setenta, la UDUAL, además de rechazar las intervenciones, expresar su solidaridad y apoyo a las universidades, llegó al punto de solicitar informes a las autoridades nacionales de los hechos de violencia ocurridos en los países con gobiernos que hicieron de la violencia un ejercicio constante, y por ello las voces académicas de la UDUAL llegaron a pedir la intervención de la ONU y de la OEA.

A propósito de lo anterior, en la UDUAL se empezaron a promover reuniones para atender los problemas derivados de las constantes violaciones a la autonomía. A comienzos de los ochenta, con el liderazgo de los directivos de la UNAM, se organizó el Congreso sobre

el “Significado y esencia de la autonomía universitaria”, que permitió analizar la situación de las universidades y los países de nuestra América, formular una doctrina autonómica y establecer mecanismos para su defensa. Fue en todo caso un periodo en donde la reflexión y la crítica resultaron fundamentales. Es interesante apreciar cómo se intensificó también la cooperación universitaria y la de organismos internacionales que trabajan y apoyan el desarrollo económico, social, cultural y educativo, junto a la integración de nuestra América. Entre ellos se mencionan la UNESCO, el SELA, la OEA y la CEPAL.

Es de mencionar cómo, a partir de la décima Asamblea de la UDUAL realizada en septiembre de 1989, se acogió con interés la iniciativa de impulsar la evaluación universitaria para mejorar la calidad académica y obtener una mayor legitimidad, promoviendo para ello la autoevaluación, considerada necesaria para las universidades y conveniente en su adopción programática por esta asociación.

Los años noventa

En el informe de Secretaria General de la UDUAL a comienzos de la década de los noventa se indica que la

[...] finalidad de velar por la autonomía universitaria y protestar cuando esta no ha sido respetada sigue siendo válida y como tal debe guiar las acciones de la organización, sin descuidar la tarea orientada al mejoramiento de la calidad. (Declaración de Quito, 1991:64)

En esta reunión se aprobó la conveniencia de reformar los estatutos de la UDUAL para reforzar el compromiso de integración latinoamericana, habida cuenta de la identidad de nuestra cultura y objetivos regionales comunes; ante el impulso de los encuentros universitarios subregionales se acordó la conveniencia de promover el desarrollo subregional y regional. Este encuentro es el primero de la organización interinstitucional, en el cual se plantea como inevitable el proceso de globalización y se encuentra conveniente ir previendo la adopción de las nuevas aplicaciones científicas, tecnológicas en la educación con el apoyo en la nueva red de información computarizada (Internet).

A comienzos de la década del noventa, en los diferentes foros académicos programados por la UDUAL, como en sus asambleas trianuales o en sus consejos, se examinan y adoptan los temas universitarios incluidos en las agendas de los organismos multilaterales de mayor influencia y alcance como la UNESCO, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. En ese sentido se acogen con interés los procesos políticos y estratégicos promovidos sobre la educación superior en la región

promovidos por el IESALC-UNESCO, que culminan en las conferencias regionales de La Habana (1996) y Cartagena de Indias (2008).

Por el alcance de las reformas resulta pertinente referirse a los “Apuntes para la agenda de la universidad latinoamericana (Las reformas necesarias)” presentados por Rafael Cordera Campos, secretario general de la UDUAL en la Universidad del Rosario (Argentina, septiembre de 2008), en donde afirmó:

[...] es preciso reconocer que, a la luz de la particular situación de América Latina y el Caribe dentro del mundo globalizado y de la sociedad del conocimiento, las instituciones de educación terciaria se encuentran en la tesitura de realizar tareas de una exigencia superior a las que tradicionalmente habían hecho [...] el predominio de las grandes empresas globalizadas y su interés mercantil tiene que tener una respuesta latinoamericana; el control social de la producción científica y tecnológica es ya una asunto vital [...] no puede negarse que las circunstancias adversas pueden remontarse, ni dejar de reconocer el papel estratégico que desempeña la educación superior para acceder al desarrollo sustentable, promover la solidaridad regional y la inclusión social como lo señala uno de los enunciados obtenidos en la Declaración de la CRES 2008, como parte de los compromisos sociales de la educación superior. (Cordera, 2008:72)

La primera década del siglo XXI

A partir del año 2000, la autonomía y la reforma universitaria vuelven a ser temas centrales de la universidad y de la UDUAL, y resulta conveniente hacer referencia a lo expresado por Rafael Cordera Campos en el editorial de la revista *Universidades* (n° 36, enero-abril de 2008), en el cual se dice que en Consejo Superior de esta institución –efectuado en la Universidad Nacional de Córdoba en el 2007– se decidió, con ocasión del nonagésimo aniversario de la Reforma de Córdoba, reafirmar el compromiso de respetar los principios logrados por los reformistas el 15 de junio de 1918, entre los cuales sobresale la autonomía y el compromiso con la transformación de la sociedad, rendirles permanente homenaje y declarar el año 2008 como el de la Reforma Universitaria.

En ese editorial de la revista mencionada, se reitera:

Desde su nacimiento, la UDUAL definió su vocación por la defensa de la autonomía universitaria. La Comisión de Defensa de la Autonomía es, desde entonces, una comisión emblemática. Hablar de la autonomía hoy es dejar de subrayar aquellos tiempos en que se le

violaba por la vía de la irrupción de la fuerzas públicas, generalmente sin respaldo alguno de la ley, para adentrarse en los sutiles terrenos de la asignación de presupuestos y las regulaciones estatales o gubernamentales de diferente tipo y calidad.

La autonomía no ha sido considerada en la UDUAL como un tema aislado, por eso se señalan a continuación otros campos de interés en el desarrollo de la UDUAL que contribuyen a la legitimidad de las instituciones universitarias. En los puntos mencionados aparece, por ejemplo, la preocupación por la extensión. Al respecto, Cordera insiste en que la universidad latinoamericana necesita reformarse y arribar a una ambiciosa y exitosa reforma universitaria que altere su inercia y modifique su estatus académico, normativo y administrativo. La reforma debe cubrir tres aspectos:

[...] lo que concierne a los cambios internos para dar lugar a la superación de la actual condición académica. Establecer un nuevo concepto de la extensión y ampliar su campo de acción en el entendido de que en la sociedad están presentes grandes núcleos poblacionales que se encuentran en situación de pobreza, marginalidad y segregación. Se trata, ni más ni menos, de plantearse la reformulación de los nexos con la sociedad, sin abandonar lo que es hoy por hoy dominante, la difusión cultural. El tercer aspecto es la revisión de sus relaciones con el poder, es decir con el Estado, parece que aquí deben considerarse, al menos, los temas relativos al financiamiento, la evaluación institucional, la rendición de cuentas. (Ídem, 73)

Iniciado ya el siglo XXI, el eje fundamental del cambio debe ser la investigación, con el fin de poner en el centro la producción de conocimientos, que a su vez sirva de soporte a las actividades académicas en las demás funciones sustantivas, como lo son la docencia y la extensión, de ahí la importancia de la universidad de investigación, perspectiva en la que se encuentran las cinco universidades objeto del proyecto ALESAL.

En el número 37 de la revista de la UDUAL *Universidades* se vuelve a incluir en su contenido el tema de la autonomía, por su importancia y actualidad, relacionándolo con calidad e internacionalización como elementos académicos para la integración de América Latina y el Caribe, siguiendo para ello con los lineamientos de política de la UDUAL, en una juiciosa presentación de Rafael Cordera Campos y Roció Santamaría Ambriz, que se ubica además en la perspectiva prevista y acordada en la CRES 2008.

En el transcurso de las dos últimas décadas, la UDUAL ha tenido

la oportunidad de ser coautora y participe del acontecer universitario latinoamericano y caribeño, e inclusive mundial, no solamente a través de sus documentos, iniciativas y presencia de sus representantes en los diferentes foros, proyectos y acuerdos sobre el presente y el futuro de la educación superior en América Latina y el Caribe, sino, como se ha dicho, es la asociación o red más reconocida por sus trabajos relacionados con la autonomía. Al respecto, el investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, Axel Didriksson, en un reciente trabajo sobre “La universidad pública latinoamericana desde su autonomía”, expresa:

La UDUAL es uno de los preclaros símbolos de la autonomía de la región. No existe otro organismo con esta historia y con este futuro, vinculado estrechamente al devenir universitario que ahora está de nuevo posicionándose en el acontecer contemporáneo y que darán, ambos, mucho de que hablar. (Didriksson, 2007:17)

El autor antes mencionado pone de presente que hemos llegado en nuestra región a un punto en extremo pelagroso, porque

[...] estamos en el umbral de la indefinición y del pragmatismo economicista, en donde a la ramplona privatización que no se compromete con la investigación, con la organización de una nueva oferta de carrera ni con la difusión de la cultura, se le está sumando una tendencia a la comercialización sustentada en los recientes acuerdos de la OMC, que ha abierto al cien por ciento el mercado de los servicios educativos del país, para la llegada de decenas de empresas e-learning, de educación abierta y a distancia, algunas supuestamente virtuales, pero que son en su gran mayoría de carácter mercantilista y de muy dudosa calidad, operando bajo la forma de empresas de lucro. (Ídem,18)

Para Didriksson:

La universidad latinoamericana, la pública, debe pensar y emprender la construcción de un escenario diferente, absolutamente alternativo al actual y, por supuesto, que piense en poner en marcha una nueva reforma universitaria, la del siglo XXI. (Ídem, 19)

En el estudio antes referido,

[...] se convoca a reflexionar sobre las tendencias que están redefiniendo la universidad del futuro, desde la orientación de una universidad comprometida con su autonomía, con su pertinencia relacionada con la calidad, pero sobre todo con su historia y con

la vigencia de mantener los conocimientos que se producen y se transfieren desde su sentido público y de beneficio social. Se apuesta a que el otro escenario, el que aparece como dominante, no logre imponerse en serio. Esto hace que el tema central de la agenda para la educación universitaria pública sea el de la transformación con un sentido como el que aquí se ha mencionado, para alcanzar la vigencia y la implantación de un escenario de universidad de innovación con pertinencia social. (Ídem, 23)

Además de la necesidad de las universidades de ser autónomas y desde allí replicar con un nuevo esquema de reforma sustantiva, debemos proponer, impulsar y luchar por la constitución de un nuevo paradigma de Estado, un nuevo esquema de desarrollo, un nuevo modelo de sociedad, más justo, equitativo, igualitario, libertario y de bienestar para todos (ídem).

En otro estudio complementario, elaborado con motivo de los sesenta años de la UDUAL, Fernando A. Arruti Hernández dice:

[...] al finalizar la primera década de este siglo, los retos potenciales que tiene la educación superior en América Latina y el Caribe y por ende la actuación de la UDUAL, son numerosos, variados, viejos y nuevos dilemas. De qué sirve que la UDUAL considere la educación como un bien público y social, si la participación del Estado para que este precepto se cumpla es insuficiente, sin su compromiso definido todo esfuerzo será incompleto. Y lo será también si la UDUAL no influye de manera importante para promover los cambios que requiere el quehacer universitario de América Latina y el Caribe (Arruti, 2009:39)

En el número 45 de la revista *Universidades* se desarrolla otro tema igualmente relacionado, “Responsabilidad social: eje de la transformación de la universidad en la era de la globalización”. Allí se observa el cambio cualitativo en la noción de responsabilidad social universitaria que no es solo la correspondencia con el sector productivo y tampoco la perspectiva social-institucional, sino

[...] la articulación entre las necesidades sociales e individuales que se busca satisfacer con la educación superior y lo que realmente se llega a alcanzar, aunada aspectos como la socialización, desarrollo humano, legitimación, formación cultural de extensión y servicios. (Herrera, 2010:26)

En otros términos, como se mencionan en la editorial de la revista citada:

[...] el eje de la transformación de la universidad latinoamericana y caribeña tendrá que ser la responsabilidad social universitaria, expresada en el diseño de alternativas dirigidas a garantizar la inclusión social y el mejoramiento del bienestar genérico de la región. (Ídem)

En 2010, el tema de autonomía ha vuelto a ponerse a la orden del día por el impulso de políticas populistas de parte de gobiernos como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador, o desarrollistas en otros países que han afectado la vida de las universidades o inclusive acciones coyunturales, como en Costa Rica y México. Al comenzar ese año, rectores y directivos universitarios congregados en Lima, entre ellos las autoridades de la UDUAL, acordaron un pronunciamiento sobre la situación de las universidades de nuestra región afectadas por situaciones que afectan o tienden a afectar la autonomía universitaria por parte de los Estados.

Como hemos señalado, Centroamérica ha sido un escenario de conflicto permanente de las relaciones de los gobiernos con las universidades y, el año pasado, en Costa Rica, Nicaragua y Honduras surgieron dificultades de tal magnitud que las universidades públicas de esos países, a través de sus rectores, emitieron pronunciamientos en defensa de la autonomía que aparecen registrados en comunicados difundidos por la UDUAL e inclusive recogidos en sus publicaciones institucionales.

Recientemente, el tema de la autonomía universitaria se ha puesto sobre la mesa con motivo de la acción de autoridades de los Estados que tienden a la reducción del financiamiento de las universidades públicas, a una mayor presencia de los gobiernos locales y a facilitar el crecimiento de la universidad privada. El caso más reciente en México es el de la Universidad Veracruzana, una de las más importantes de ese país, que ha motivado la reacción solidaria. Colombia se ubica entre los países que mantienen esa tendencia, agravada en los últimos meses con la presentación por el Gobierno nacional de un proyecto de ley sobre educación superior que pretende afectar el concepto de bien público social, la responsabilidad del Estado y dar paso al ánimo de lucro en la actividad educativa.

Para terminar, es conveniente indicar que en la primera década de este milenio se creó el Observatorio de la Autonomía Universitaria, con presencia permanente en línea en el sitio web de la UDUAL, “dedicado a promover y vigilar el cumplimiento de la misma por parte de los gobiernos y cualquier otra fuerza en su relación con las instituciones de educación superior en el subcontinente”. Con el mismo propósito se fortaleció la Comisión de la Defensa de la Autonomía Universitaria, integrada por rectores de las universidades afiliadas.

Hace algunos días, el 19 y 20 de mayo de 2011, se realizó un Foro Latino-

americano convocado por la UDUAL, en homenaje a Rafael Cordera Campos, recientemente fallecido y dedicado a considerar “La Autonomía Universitaria hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina y el Caribe”, en el cual se discutieron los problemas, desafíos y perspectivas de esta en la región.¹

Bibliografía

- Arruti Hernández, Fernando. “En los sesenta años de la UDUAL”, en: *Universidades*, n° 43, México, UDUAL, 2009.
- Burbano, Galo. “Surgimiento e importancia de las redes universitarias en América Latina y el Caribe”, Boletín Iesalc Informa 210, Redes de Educación Superior, en: http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2381%3Aboletin-iesalc-informa-210-redes-de-educacion-superior&catid=127%3Aotros-boletines-iesalc-informa&Itemid=598&lang=es. Fecha de consulta: 15 de julio de 2011.
- “Las redes universitarias en el proceso de construcción de las sociedades de conocimiento”, en: *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO, 2008.
- Campos, José Rafael. *Apuntes sobre la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe*, México, UDUAL, 2011.
- Cordera, Rafael. *Historia de la Unión de Universidades de América Latina, a través de los informes de sus secretarios generales a los consejos ejecutivos y a las asambleas generales, años 1970-1972*, México, UDUAL, 2007.
- “Apuntes para la agenda de la universidad latinoamericana” en: *Universidades*, n° 39, México, UDUAL, 2008.
- “La universidad latinoamericana y la crisis global” en: *Universidades*, n° 43, México, UDUAL, 2009.
- y Sheinbaum L., Diana. “Los retos de la autonomía universitaria en la sociedad del conocimiento”, en: *Universidades*, n° 36, México, UDUAL, 2008.
- De la Fuente, Juan Ramón. “La construcción de la sociedad global del conocimiento. El cambio sistemático e institucional” en: *Universidades*, n° 45, México, UDUAL, 2010.
- Del Pozo, Efrén. *Historia de la Unión de Universidades de América Latina, a través de los informes de sus secretarios generales a los consejos ejecutivos (I a XX) y a las asambleas generales (I a VI)*, México, UDUAL, 1976.
- Didriksson, Axel. “Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe”, en: *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO, 2008.
- “La universidad pública latinoamericana desde su autonomía” en: *Universidades*, n° 33, México, UDUAL, 2007.
- Foro Latinoamericano sobre Autonomía Universitaria Rafael Cordera

1. Ver anexo.

Campos, La Autonomía Universitaria hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina, en: <http://www.udual.org/AutonomiaUniversitaria/ConclusionesForoRCC.pdf>. Fecha de consulta: 29 de julio de 2011.

Herrera, Alma. “Responsabilidad social: eje de la transformación de la universidad en la era de la globalización” en: *Universidades*, n° 45, México, UDUAL, 2010.

Martínez, Ana Yesica. *La universidad latinoamericana a través de la revista Universidades de la UDUAL (1949-1999)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15 DE JULIO DE 2011

FECHA DE APROBACIÓN: 10 DE NOVIEMBRE DE 2011

Anexo

Foro Latinoamericano Rafael Cordera Campos *La autonomía universitaria hoy: experiencias y desafíos en América Latina*

Conclusiones

La autonomía universitaria ha sido, desde el nacimiento de la UDUAL en 1949, uno de sus principales baluartes y preocupaciones en el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe, de ahí la existencia de la Comisión de Defensa de la Autonomía Universitaria en la UDUAL, como parte de su organización.

En virtud de las permanentes agresiones que ha sufrido la autonomía universitaria desde el siglo pasado y de las aceleradas transformaciones que ha venido sufriendo la economía mundial desde la pasada década de los noventa, surgió, en el máximo órgano de la UDUAL, su Asamblea General de Rectores, realizada en noviembre de 2010, en Lima, la preocupación y el interés por evaluar el estado actual de la autonomía en Latinoamérica y el Caribe. Para abordar esta problemática, los días 19 y 20 de mayo de 2011, se organizó el Foro Latinoamericano sobre Autonomía Universitaria Rafael Cordera Campos, cuyo tema central fue “La Autonomía Universitaria hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina y el Caribe”, en la Universidad de Guadalajara, con el fin de discutir los problemas, desafíos y perspectivas que enfrenta la autonomía en el mundo contemporáneo.

Para organizar la discusión, el foro se organizó en tres coloquios titulados: “Problemas y amenazas de la autonomía universitaria”, “La autonomía universitaria y los desafíos actuales en América Latina y el Caribe” y “Perspectivas de la autonomía universitaria en el siglo XXI”, en los cuales participaron diferentes rectores o representantes de universidades y de instituciones de educación superior, cuyas conclusiones se presentan a continuación:

1. La autonomía universitaria es un valor que las universidades latinoamericanas vinieron conquistando desde el movimiento de Córdoba, Argentina, hace casi 100 años, para que desarrollen sus funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura, de manera independiente y en beneficio de la sociedad.
2. La autonomía universitaria no significa soberanía, sino independencia administrativa, gubernativa y financiera interna, para garantizar el cumplimiento de sus funciones sustantivas y salvaguardar a la universidad de injerencias externas.

3. La autonomía universitaria debe ser defendida por el conjunto de los miembros de la comunidad universitaria: funcionarios, académicos, investigadores, trabajadores y estudiantes, así como por la sociedad misma.
4. El marco legal de la autonomía universitaria en los países de América Latina es muy limitado y desigual.
5. Desde el nacimiento de la autonomía universitaria en América Latina, ha sufrido permanentes agresiones y violaciones en la gran mayoría de los países latinoamericanos, que han llegado incluso a la intervención militar en los campus universitarios.
6. El desarrollo económico mundial de la época moderna, a partir de la última década del siglo pasado, conocido como globalización, ha implicado nuevos retos y desafíos a la autonomía universitaria.
7. Las principales amenazas que enfrenta la autonomía universitaria actualmente son:
 - La incorporación de la educación superior como un servicio comercial, como una mercancía, atendiendo al marco de la Organización Mundial del Comercio, y con la complacencia de algunos de los gobiernos de la región.
 - En varios países de la región, la educación superior, cada vez más, está siendo ofrecida por proveedores internacionales sin una garantía de calidad y de pertinencia social.
 - Hay que criticar y evitar la degradación del concepto de universidad como una institución de educación superior cuyo interés principal es el mercantil, con intereses pragmáticos y una visión de éxito individualista.
 - La privatización de la educación superior desnaturaliza el concepto de la misma como un bien público, al cual deben tener derecho todos los miembros de la sociedad.
 - Los legisladores han eludido la gran responsabilidad de garantizar a la sociedad un derecho y un bien público, como es el de la educación universitaria autónoma.
 - Los gobiernos de la región están tendiendo a tener cada vez más un excesivo control sobre las instituciones de educación superior autónomas.
 - La denominada política de aseguramiento de la calidad de la educación se ha convertido en una estrategia de los gobiernos para intervenir punitivamente en procesos que son de la autonomía plena de las universidades.
 - La universidad ha venido perdiendo protagonismo en la vida

nacional en asuntos relevantes como la defensa del humanismo y la democracia.

8. La autonomía universitaria es un valor vigente y preocupante, por lo que no debe perder sentido en el mundo moderno, lo cual implica tener una reflexión sobre ella para adaptarse a los nuevos retos y desafíos de la época moderna.
9. Entre los nuevos compromisos que debe tomar en cuenta la autonomía universitaria en la época actual están:
 - Cumplir con los requisitos de transparencia y rendición de cuentas, con el fin principal de comunicar los logros a la sociedad.
 - Los procesos de evaluación, acreditación y certificación juegan un papel importante en la concepción moderna de la autonomía.
 - Es indispensable establecer una mayor relación entre las universidades, así como una mayor vinculación con el sector empresarial, sin afectar la autonomía.
 - La relación con el Estado debe de ser de mutuo respeto, en especial de la autonomía, garantizando los flujos financieros necesarios y equitativos para el cumplimiento de sus funciones.
 - Es indispensable pensar en mecanismos que generen ingresos y financiamiento propio para la universidad, sin que ello signifique que el Estado deje de seguir cumpliendo su compromiso con ella y la sociedad.
 - La universidad debe estar abierta a las críticas constructivas que es sometida, con el fin de lograr su validación y legitimación social.

VVAA, «Historia, coyuntura y descolonización. Katarismo e indianismo en el proceso político del MAS en Bolivia»

La Paz: Fondo Editorial Pukara, 2010, 205 p.

[Disponible en <http://periodicopukara.com/archivos/historia-coyuntura-y-descolonizacion.pdf>]

Edwin Cruz Rodríguez

Político Universidad Nacional de Colombia

ESTE LIBRO REÚNE las intervenciones de diecinueve líderes e intelectuales kataristas e indianistas en el seminario del mismo título llevado a cabo en La Paz entre el 10 y el 12 de marzo de 2010. Constituye una fuente sin par para realizar una aproximación a su pensamiento político y sus evaluaciones del gobierno de Evo Morales. Las distintas exposiciones permiten ver que el pensamiento katarista indianista presenta una gran diversidad aún cuando todos los autores parten de posiciones comunes sobre problemas como el colonialismo y la crítica al gobierno de Evo Morales. Esta diversidad plantea la pregunta por si se puede sostener, como se hiciera décadas atrás, una distinción tajante entre kataristas e indianistas¹.

Varios de los autores plantean esta distinción. Ramos señala que el katarismo tenía como objetivo “fundar un nuevo Estado Nacional o más una especie de ‘nacionalización del Estado nacional’ a favor de las mayorías nacionales. El indianismo nació con tendencia a la reconstrucción del Tawantinsuyu y del Qollasuyo” (24). En un sentido similar afirma Calle: “Unos querían el indio no más al poder y los kataristas... discutíamos al interior de nuestro equipo: ‘Y los blancos... ¿qué vamos a hacer con los blancos?, ¿acaso los vamos a botar?’. Y nosotros, como kataristas,

1. En el Congreso de la Central Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) de marzo de 1978 hubo una ruptura del katarismo entre el Movimiento Revolucionario Túpac Katari (MRTK) y el Movimiento Indio Túpac Katari (MITKA). El MRTK adoptó una posición flexible respecto a la izquierda y se mostró más receptivo frente a la herencia revolucionaria de 1952. El MITKA, por su parte, fue más proclive a la denuncia de la opresión racial y “la izquierda q`ara” (“blanca”. Según Silvia Rivera, dos “horizontes de memoria colectiva” explican esa diferenciación del movimiento. Los aymaras con mayor experiencia urbana y más conocimiento del medio mestizo viven más de cerca las contradicciones no superadas por la Revolución de 1952 y son más proclives a reivindicar la memoria larga anticolonial y la identidad india sobre la memoria corta y la identidad campesina y boliviana. En contraste, los aymaras con mayor experiencia rural son menos proclives a negar la revolución de 1952. Rivera Cusicanqui, Silvia (1986). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua de Bolivia 1900-1980*, Ginebra, UNRISD, pp. 158-159.

dijimos a los hermanos mestizos blancos que no les vamos a botar, que los queríamos incorporar. Esa era la gran diferencia con los hermanos indianistas, ellos pensaban ‘sólo el indio al poder’” (37). Es decir, lo que diferenciaba a los kataristas de los indianistas era su posición respecto al lugar que el otro, lo blanco mestizo o lo boliviano, tendría en su proyecto descolonizador. Al examinar las distintas intervenciones podemos sostener que estas distinciones se mantienen. Los antiguos militantes indianistas (Felipe Quispe, Constantino Lima) continúan enarbolando los discursos más radicales respecto al otro, mientras que los kataristas (Víctor Hugo Cárdenas, Daniel Calle), muchos de ellos tras hacer una crítica de la izquierda, mantienen posiciones que concilian con la otredad, boliviana o blanco mestiza. Sin embargo, ahora existe una mayor diversidad de posiciones, un mayor eclecticismo, y una crítica más radical de la izquierda que está en el poder. Por ejemplo, Pedro Portugal, con un historial de militancia indianista, asume posiciones favorables a la interculturalidad, mientras que Walter Reynaga, con anterior militancia katarista, asume posiciones críticas de la izquierda y favorables a un desarrollo capitalista como parte del proceso de descolonización.

El punto de partida de las contribuciones del pensamiento katarista indianista, con cierto consenso, es su teorización acerca del problema colonial y la descolonización. La colonización implica una alienación de la identidad, individual y colectiva, y una imposición de una identidad ajena, definida por el otro colonizador. Para Portugal: “la colonización para asentar su dominio buscó siempre cambiar el cerebro del colonizado, alienar su mente para que no se reconozca en sí mismo, sino como abyecta dependencia del colonizador. Si el colonizado pierde su identidad, fácilmente puede aceptar una situación injusta” (95). Rojas (105) sintetiza las implicaciones de la alienación: “Este sometimiento a partir de la educación, la Iglesia y los cuarteles, busca cambiar hasta la forma de pensar. Ya no somos, no pensamos como indígenas, como aymaras... Nuestro cuerpo mismo, incluso cambiamos la forma de caminar, de acuerdo a la ropa, al ambiente que llevamos en las ciudades o en la oficina” (105). Para Turpo (118), “otro problema que tenemos, es que nosotros siempre aceptamos la identificación que nos da el otro (colonizador), sobre nosotros. Primero nos dijeron *indios salvajes*, después nos dicen *indígenas*, luego nos dicen *campesinos*, *proletarios*, *pequeño burgueses*, *burgueses*. Estas identificaciones obedecen a la ideología y la política colonizadora” (118).

La alienación se manifiesta en la imposición de una identidad colectiva ajena. Para Yampara, la colonización es un proceso de encubrimiento de una matriz cultural por otra: “niegan los valores propios para formatearnos en lo occidental como un favor de inclusión. Es decir, nos excluyen

para incluirnos” (186). El colonialismo es también interno, es decir, no terminó con los procesos de independencia llevados a cabo por los criollos a principios del siglo . Según Portugal, “la ‘independencia’ ha sido obra de los criollos, de los hijos de los españoles, quienes mantuvieron y en muchos casos empeoraron la situación colonial en estas tierras” (93). Uño resalta que el “establecimiento del sistema ideológico, político, colonial del nacionalismo revolucionario, que implantó un nacionalismo boliviano casi fascista en Bolivia”, tuvo la capacidad de “convertir las naciones originarias, al campesinado, al indio, al indígena, en un nacionalista boliviano” (78). De esa forma les impidió definir su propia identidad. Finalmente, existe también un colonialismo mental. De acuerdo con Turpo, este implica “la desestructuración de nuestra lógica de pensamiento cósmico tawantinsuyano por los doctrineros cristianos y ateos”, empezó y se mantiene con “la cristianización y la castellanización de salvajes” (111-112).

La descolonización implica una toma de conciencia y el planteamiento de una identidad propia por parte del colonizado. Según Portugal, “si analizamos comparativamente los movimientos históricos mundiales de descolonización, esos procesos se iniciaron siempre con una valoración de la identidad” (95). En la reinterpretación de la historia presente en el pensamiento katarista indianista existe tanto una toma de conciencia como una práctica teórica descolonizadora. En su interpretación de la historia lo que se produjo en 1492 no fue un descubrimiento sino un encubrimiento, como afirma Calle “la invasión de nuestro gran territorio, de nuestro Estado Tawantinsuyu” (36). Para Turpo: “nosotros no hemos sido ‘encontrados’, nosotros hemos sido invadidos y al ser invadidos, al mismo tiempo, hemos sido colonizados (1526-2010)” (112). Además, el colonialismo no terminó con la fundación de la república: “La república emancipada de la madre patria España, se constituye en nuevo escenario de la colonización... la republicanización, no es más que la continuidad de ese proceso de invasión y de colonización iniciada por los euro-españoles” (116). Es esta práctica teórica descolonizadora la que da sentido al planteamiento de una continuidad entre las luchas anticoloniales de fines del siglo y las actuales. Según Ramos: “el katarismo como movimiento político militar tiene sus fuentes principales en Chayanta, Potosí, en la Provincia Aroma y en Tangasuca en el Cuzco. En Potosí, con Tomás o Dámaso Katari; en Ayo Ayo, provincia Aroma de La Paz, con Julián Apaza Mina y en el Cuzco con José Gabriel Condorcanqui, respectivamente en el transcurso de 1780 a 1783. Estas luchas se proyectan hasta nuestros días” (22). Esta es una reinterpretación de la historia que reniega de los cánones de la historia lineal occidental, reivindica su papel protagónico en la historia y pretende recuperar, como afirma Calle (36) la

historia de los abuelos, por lo que cuestiona la distinción occidental entre memoria e historia.

La afirmación de su identidad, como parte del proceso de descolonización, empieza por reivindicar su situación precolonial. Según Turpo, el imperio inca era una sociedad en la que “no se robaba, no se era ocioso ni mentiroso. Eso es muy judío cristiano, porque ya en el decálogo hay la advertencia del robo” (113), “las clases sociales en la sociedad tawantinsuyana no ha (sic) tenido su origen ni su desarrollo, pues, la propiedad privada no ha existido sino las relaciones sociales de reciprocidad” (118). Sin embargo, a la hora de afirmar una identidad se encuentran las primeras diferencias. Zenobio Quispe rescata de la experiencia del Primer Congreso Indígena (1945) el hecho de que “participaron los de la selva, la gente de los *ayllus* y la gente de las ciudades bajo un solo denominativo: indígenas. Tener un solo nombre que aglutine es importante, un solo nombre y no como hoy que en la Constitución nos colocan tres nombres: indígena, originario y campesino... Tenemos que alcanzar la unidad con un solo denominativo” (27-28). En contraste, Felipe Quispe aborrece el término “indio” que viene desde Colón, “desde ahí sale ese término maldito –indios– y con ese término nos han manejado” (200).

La afirmación de una identidad positiva propia pasa por contrariar los lugares comunes desde los cuales el otro colonizador les ha impuesto una identidad. El planteamiento de una identidad positiva propia implica una deconstrucción de la identidad que les ha sido impuesta. En esta deconstrucción la identidad de referencia es la propia identidad, el otro, identidad negativa, deja de ser el indígena y pasa a ser el otro colonizador, definido con referencia a la identidad positiva del indígena. Primero desafían la identificación como campesinos impuesta por el nacionalismo revolucionario y la afirmación de que son una minoría nacional. Afirma Zenobio Quispe (30-31): “cuando los gobiernos o las hacen sus eventos, todos creen que los indígenas están en el campo, que son campesinos o selvícolas como indígenas. Sin embargo, la mayoría de la gente indígena, aymara, quechua, vivimos en las ciudades, ya no somos, campesinos, somos la mayoría de la clase media... Los aymaras, quechuas, guaraní, etc., somos mayoría... Cuando responden cómo se identifican, la mayoría en las ciudades de La Paz y El Alto dicen: ‘somos aymaras’; la mayoría en Cochabamba dicen: ‘somos quechuas’. En todas las ciudades lo que también hemos podido ver es que quienes no se ubican en su identidad son algunos profesionales, los políticos, gente que se cree de clase muy alta”.

Otro paso en el proceso de descolonización es desafiar la identificación que se les ha dado como etnias o clases, en su lugar se identifican como

naciones originarias planteando al mismo tiempo que el reconocimiento de estas naciones y su autodeterminación es una condición necesaria para la descolonización. Con la identificación como naciones originarias los intelectuales kataristas indianistas no aceptan ser incluidos en una nación que no es su nación y que además ha sido construida por las élites; en ese sentido, cambian por completo las coordenadas del debate sobre inclusión/exclusión, desbordan la forma como en occidente se piensa el problema nacional, para ellos no se trata de ser o no incluidos sino de construir algo nuevo como condición para descolonizarse. Para Uño (80), este concepto “rompe la hegemonía del nacionalismo boliviano... plantea una ruptura epistemológica con los anteriores sistemas ideológicos y teóricos”. Para Ari (87) este concepto se fundamenta en el hecho de que Bolivia “no se constituyó como nación, primero porque no tiene una cultura propia”, Bolivia es “un Estado sin nación, al contrario de la nación aymara, que es una nación sin Estado, una nación que tiene territorio propio, lengua propia, cultura propia, etc., pero que no tiene el Estado, porque fue subordinada”. Sin embargo, también existen críticas a esta idea, como la que plantea Portugal: “cuando se parcializa la identidad indígena en supuestas identidades nacionales (y en este esfuerzo se puede inventar la cantidad de ‘naciones’ que se quiera) se soslaya la solución del problema colonial al fortalecer la única entidad que puede ‘administrar’ a las dispersas entidades indígenas, es decir, al Estado boliviano, que es un Estado colonial así se llame ahora ‘plurinacional’” (98).

El concepto de naciones originarias también les sirve para formular una crítica a las autonomías consagradas en la Nueva Constitución, que a su juicio no contiene un proyecto descolonizador. Para Uño (81): “varios departamentos fracturan los territorios históricos de las naciones originarias. Por tanto, los departamentos son estructuras territoriales coloniales... en ninguna parte de la Constitución se habla de soberanía de las naciones originarias” (81-82). Ari afirma: “fraccionándonos en autonomías regionales y hasta departamentales llegaremos a la ruptura en pedazos de la nación aymara” (89). Para Portugal: “en la política autonómica del actual gobierno, que habla de 36 naciones originarias, ¿no están contempladas las naciones aymara o quechua al no ‘designárseles’ un territorio!... Para aymaras y quechuas se pretende desmenuzar su unidad nacional al promover que los municipios coloniales en sus territorios pasen a ser municipios con autonomía indígena” (93).

Por otra parte, la autodeterminación de las naciones originarias plantea una distinción interna en los proyectos de descolonización que reproduce la anterior fractura entre katarismo e indianismo en cuanto a su posición frente a la otredad. Una perspectiva concilia con la existencia

del otro boliviano. Si bien Uño (81) afirma que “no se puede hablar de auténtica descolonización mientras no haya nación originaria que no tenga su territorio histórico reivindicado, reconstituido”, también sostiene: “no creo que sea posible una descolonización en el sentido de una construcción de las naciones originarias solas. Aquí hay que hablar ya de un concepto de convivencia nacional que lo estoy elaborando. Sigo trabajando de un proyecto (sic) de descolonización federalista, en donde se construya un Estado Federal entre las naciones originarias y las subnaciones de la nación boliviana” (87). Esta perspectiva puede articularse con la “democracia intercultural” que propone Víctor Hugo Cárdenas como un proyecto descolonizador en sentido positivo (122) y con el mutuo reconocimiento de los saberes, del “cosmocimiento ancestral milenario” y el “conocimiento occidental centenario” que propone Yampara (192). Se funda en el hecho de que, como advierte Portugal, la descolonización pasa por “reconocer al resto del mundo... pues cuando sobrevaloramos ficticiamente nuestra identidad dejamos de ejercer poder sobre lo concreto, dejando a otros la responsabilidad y el privilegio de gobernarnos. Es decir, jugamos el rol que precisamente desea el colonizador” (98-99). En fin, esta posición sostiene que la descolonización es un proyecto que incluye al otro, no se trata de instaurar una nueva opresión sobre el otro colonizador, sino de construir relaciones de reconocimiento y enriquecimiento mutuo.

Desde otra perspectiva, la autodeterminación apunta hacia la construcción de una identidad excluyente del otro boliviano. Como afirma Lima: “somos anti invasionistas, de hecho rechazamos el 12 de octubre de 1492. Somos anti foraneista [sic], y antibolivianistas, nunca vamos a ser bolivianos, por eso cuando yo era diputado en mi primer discurso he sido bien claro al decir: ‘Yo no soy ciudadano boliviano, yo soy ciudadano del Kholasuyo’” (71). Felipe Quispe complementa al afirmar: “en este país no hay esa unidad, no hay esa complementariedad, como la que se ilusiona el Simón Yampara... no, nosotros somos como el agua y el aceite que podemos dar vueltas y vueltas, día y noche, no vamos a juntarnos. De eso hay que estar bien consciente y no me tomen como un racista” (203). Esta perspectiva puede fundamentarse en el hecho de que no se reconoce que exista una identidad mestiza, como argumenta Tarqui tomando a Franz Tamayo, “el indio es todo” (148). Los birlochos (blancos y mestizos), no tienen patria “su patria está fuera de Bolivia... ¡odian esta patria!, ¡odian al indio!” (146), mientras “el cholo es aquella persona que lleva sangre ‘india’... pero... se aliena, se *desindianiza*, y es el que también odia a su ‘indio’” (147). A los mestizos “no les queda otro que volver a su indianidad, o morirse como autoeliminados culturalmente” (148). Esto conduce a un proyecto de descolonización en el que no se trata de erigir relaciones

de mutuo reconocimiento con la otredad, sino a una dominación de los oprimidos sobre los opresores, como dice Saavedra: “la plurinacionalidad, por más cariño que le tomemos a esta palabra, tampoco es aymara, ni quechua, no es *qulla*. La plurinacionalidad es propia del multiculturalismo (neo) liberal norteamericano. Lo que aquí proponemos... es la hegemonía *qulla*. No estamos para pedir un lugarcito en el parlamento, menos las cuotas étnicas en el gabinete, tampoco conformarnos con las seis o siete circunscripciones indígenas especiales, nosotros podemos, debemos y queremos ejercer el poder total” (180).

Estas dos perspectivas también operan cuando se trata de pensar en la otredad latinoamericana. Hay cierto consenso entre los autores en que la construcción de la identidad por parte del katarismo indianismo se plantea como algo distinto a la identidad latinoamericana. Esta construcción empieza por reivindicar su espacio identitario como la totalidad de América del Sur, como afirma Turpo: “el Tawantinsuyu es todo lo que hoy día es América del Sur... ese es el espacio territorial ancestral nuestro. Y ahí es donde nosotros tenemos que encontrar nuestra pertenencia territorial, porque a nosotros, hoy día, como consecuencia de la colonización, nos dicen ‘sudamericanos’, nos dicen ‘latinoamericanos’, con lo que definitivamente niegan nuestra pertenencia territorial como tawantinsuyanos” (117). Sin embargo, las implicaciones de esta identificación son diversas. Una posición se orienta a desconocer la otredad latinoamericana. Esta se encuentra en ciertas afirmaciones de Constantino Lima, cuando critica los acuerdos entre Evo Morales y Hugo Chávez: “qué tipo de ‘descolonización’ puede ser eso cuando ese Bolívar –de donde viene Bolivia– nos ha desconocido, como a animal, como a objetos nos ha tratado ¿y yo voy a estar respetando a ese cabrón?” (70). Por otro lado, excluye la otredad de su espacio identitario: “declaramos que somos dueños de casa. El Mamani, Quispe, Condori, Yampara, Cusi, todos quienes somos dueños de casa. El blanco, el mestizo, no puede ser dueño de casa por más que diez mil veces haya nacido aquí. Esta pachamama es nuestro lugar, como la pachamama de Europa en su lugar ha parido pues a la raza blanca” (71). Otra posición es admitir la existencia de la otredad latinoamericana. Portugal afirma: “debemos admitir que la descolonización es tarea enmarañada. Tenemos que admitir también que los bolivianos existen. La situación es pues compleja, pues no solamente existe Bolivia y los bolivianos; existe también Latinoamérica y el Mundo y existen contradicciones internacionales y existen posicionamientos” (100).

Encontramos también planteamientos muy diversos cuando se trata de pensar los modelos de desarrollo que estarían comprendidos en el proceso descolonizador. En general, se parte de una crítica de los modelos

de desarrollo asociados con la izquierda y el marxismo, pues se asimila el proyecto de la izquierda boliviana al socialismo real, pero al mismo tiempo se intenta plantear alternativas al neoliberalismo. Por una parte, un proyecto de desarrollo se basa en la recuperación de sus saberes y prácticas ancestrales en una perspectiva “poscapitalista”. Para Saavedra (178) es necesario recuperar los saberes ancestrales, pues Laclau, Bourdieu, Negri, no nos pueden decir nada sobre nosotros mismos. Por eso propone rescatar la lógica del *ayllu* y el *qarimi* para potenciar el empresariado aymara. “El aymara quechua no es alguien que mendiga, es más bien alguien que trabaja, acumula riqueza y la redistribuye a través de la feria, fiesta y celebración, eso es ser *qarimi*... El horizonte colonial no es por tanto anti-capitalista, esto está bien para los izquierdistas, que no sólo piensan [¿?] para los pobres, sino que también piensan pobremente, sino más bien y decididamente post-capitalista. En este contexto, los verdaderos agentes y/o sujetos de la descolonización no son pues los dirigentes sindicales, tradicionalmente odiosos e indolentes, sino más bien y fundamentalmente los *qarimis*, cuyos máximos representantes, en la actualidad, son empresarios tan notables e importantes como don Demetrio Pérez y Tito Choque, ambos grandes empresarios soyeros” (179). En forma similar Gutiérrez (8) propone “descolonizar la economía”, invertir en la empresa privada, en la microempresa “de contenido endógeno originario” (9).

Por otro lado, existe una perspectiva en la que la descolonización no necesariamente abdica del desarrollo entendido en sentido occidental. Para Reynaga el movimiento aún no tiene claro el horizonte descolonizador: “no queremos el colonialismo, no queremos el Estado oligárquico. Cierto. ¡Qué queremos entonces!... esto es lo que nunca ha estado claro entre nosotros. Y no está claro todavía. Volver al *ayllu*, a la economía comunitaria, está bien. Pero esto a más de dos o tres frases agradables y simpáticas no tiene nada más. Cuando lo que se necesita, y tiene que haber, es un diseño concreto, específico, técnico, del tipo de economía y del tipo de gobierno que queremos instaurar luego de dejar atrás el colonialismo. Y eso es lo que no tenemos” (44). Es la falta de claridad sobre lo que se quiere la que ha llevado a la imposición de la ideología marxista, “tributarios de una ideología que en otras latitudes ya es asunto de museo” (45). En contraste declara: “tenemos también derecho a ser un país desarrollado. Y aunque parezca increíble a muchos, la posibilidad está abierta... En las últimas décadas, países en peores condiciones que el nuestro lo han logrado”. Sus ejemplos a emular son Hong Kong, Singapur, e incluso la experiencia de “desestatización de la economía” China (48).

Finalmente, si bien existen puntos de vista diversos sobre los proyectos de descolonización o la relación con la otredad, todos los autores tienen

una perspectiva crítica del gobierno del y de Evo Morales. En primer lugar, hay una enorme coincidencia en que el gobierno ha excluido a los kataristas indianistas. Para Calle, “este nuevo Estado que estamos creando, este Estado de cambio, no incorpora en el actual proceso a estos pensadores ni a estos actores. Los kataristas no estamos en el gobierno” (38). De acuerdo con Lima, “Evo no es más que un maniquí, títere de blanco mestizos” (74). Afirma Conde: “tenemos un Presidente indio, pero no un gobierno indio” (166). Según Cárdenas: “Yo creo, y no con sentido ofensivo, que aquí no tenemos un gobierno indígena, tenemos simplemente una instrumentalización de lo indígena par un proyecto autoritario de poder” (131). En segundo lugar, el gobierno de Evo tiene una concepción colonial de lo indígena. Para Portugal el discurso del actual gobierno es neoindigenista: “el indígena es sinónimo de una especie de cosmovisión diferente, de universo cultural exótico, de un mundo curioso y delicado que puede salvar a la humanidad. Es decir, un discurso construido y que solo puede ser defendido y argumentado por los no indígenas... Ese discurso parece destinado más a paralizar una verdadera descolonización que a dar respuesta a las expectativas de nuestros pueblos” (97). Según Patzi: “El actual gobierno redacta y entiende lo indígena solamente como lo *leco*, lo *afroboliviano*, pero lo aymara o lo quechua, que es la población mayoritaria, ya no lo consideran indígena, anulan su institucionalidad política más importante, por la que han luchado históricamente estos pueblos” (58). “Lo comunitario pasó a ser folklore o discurso. Muchos creen que este gobierno es comunitario porque el Presidente Evo Morales es indígena, pero eso es ingenuidad” (59). Todavía hay una mentalidad colonial patente en el hecho de que ni el propio presidente reconoce a los profesionales indígenas (60). Finalmente, muchos de los autores ponen en duda el que el gobierno de Morales sea descolonizador: Para Ari, “existe un proceso de disfrazamiento, de redomesticación... Sólo hay una pretensión de enriquecimiento personal y no por lo que sería uno de los objetivos principales por los que lucharon nuestros antepasados, que es justamente luchar por rehacernos como Nación, constituirnos en Nación” (88-89). De acuerdo con Gutiérrez, la descolonización implica reivindicar el “nacionalismo Kolla”, no el “socialismo comunitario”, “al asumir ese socialismo comunitario están empezando a imitar y a no ser creativos” (11). Sin embargo, muchos de ellos plantean la necesidad de apropiarse del proceso, por ejemplo sostiene Calle: “hay que defender este proceso y este proceso no tenemos que desperdiciarlo, tenemos que agarrarlo y apropiárnoslo los kataristas indianistas y la clase media” (40).

Instrucciones para los autores

La revista *Ciencia Política* es una publicación semestral del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia que tiene la finalidad de difundir y proyectar, a través de artículos de excelente calidad académica y científica en el campo de la ciencia política, el pensamiento y el conocimiento desarrollado por las diversas comunidades académicas.

La estructura de la revista gira en torno a secciones básicas: Tema Central, Investigación y Recensiones (Reseñas). Los artículos deben caracterizarse por la pertinencia temática en el campo de la Ciencia Política (aportes académicos o investigativos, reflexiones con sólidas bases bibliográficas o revisiones teóricas coherentes) y manejo adecuado del lenguaje (claridad expositiva y coherencia conceptual). Su contenido debe ser original, inédito y no debe ponerse a consideración de otro comité editorial o evaluador perteneciente a publicación distinta a *Ciencia Política*. Debe consistir en reseñas o traducciones de textos académicos, los cuales deben incluir la autorización para su publicación. Para tales efectos se remitirá a los autores y autoras de los textos *Cartas de originalidad* que deberán ser firmadas certificando las anteriores exigencias, así como *licencias de propiedad intelectual* que garanticen la protección y promoción de los derechos de autor.

Se espera que los trabajos reúnan una serie de criterios, entre ellos que atiendan las condiciones establecidas en el Servicio de Indexación de Revistas Científicas y Tecnológicas Colombianas de Colciencias, que propone una tipología de artículos, de los cuales los tres primeros obtienen más reconocimiento académico y científico. Dicha tipología se presenta a continuación:

- 1) *Artículo de investigación científica y tecnológica*. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
- 2) *Artículo de reflexión*. Documento que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- 3) *Artículo de revisión*. Documento resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
- 4) *Artículo corto*. Documento breve que presenta resultados originales preliminares o parciales de una investigación científica o tecnológica, que por lo general requieren de una pronta difusión.
- 5) *Reporte de caso*. Documento que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.
- 6) *Revisión de tema*. Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

Criterios técnicos

- 1) La extensión máxima de los artículos debe estar entre 60.000 y 70.000 caracteres (incluidos espacios), y se deben cumplir las siguientes normas técnicas:
 - Título del artículo en español y en inglés
 - Nombre del autor
 - Perfil del autor (formación académica, cargo o campo de desempeño y filiación institucional)

- Resumen (500 palabras máximo)
 - Palabras clave (de 5 a 8) en español e inglés
 - Abstract (resumen traducido al inglés)
 - Unificar el tipo y el tamaño de la letra de los subtítulos
 - Bibliografía completa referenciada al final del artículo
- 2) Las reseñas deben tener una extensión máxima de 17.000 caracteres (incluidos espacios).

3) La bibliografía debe seguir las siguientes pautas:

- Libro en general:

Moreno, Luis. *La federalización de España. Poder Político y territorio*, Madrid, Siglo XXI, 1997.
- Conjunto de páginas de un libro:

Borja, Jordi y Manuel Castells. Local y global. *La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 25-31.
- Artículo publicado en una revista:

Alcántara, Cynthia Hewitt. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 155, Unesco, Bogotá, 2000, p. XX o pp. XX. (según sea el caso).
- Artículo (tipo columna de opinión) publicado en periódicos:

Rodríguez Giavarini, Adalberto. "Hacia la integración latinoamericana", en *La Nación*, Buenos Aires, agosto 30 de 2000, p. 17.
- Artículo (tipo noticia) publicado en periódicos:

Vanguardia Liberal, "El Congreso buscará un acuerdo para el despeje", Bucaramanga, junio 21 de 2002, p. 3A.
- Cita página de Internet:

Semsey, Viktoria. Transición política en Hungría, 1989-1990, en: <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/ghi/0214400x/articulos/CHCO9393110157A.PDF>. Fecha de consulta: febrero 16 de 2007.

Palné, Ilona. "Dilemas de la regionalización en Hungría". *Revista Universidad de Guadalajara*, n° 31, 2004, en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug31/dossier3.html>. Fecha de consulta: febrero 17 de 2007.

4) Las notas de pie de página deben seguir las siguientes pautas:

- La cita, al final y entre paréntesis, debe incluir apellidos de los autores, año de publicación y páginas citadas:

(Moreno, 1997, 25)
- Cita inmediata:

(ídem, 55-56)

Remisión de los artículos

Los documentos deben ser enviados a los siguientes correos electrónicos:

recipo_fdbog@unal.edu.co

recipo@gmail.com

Proceso de evaluación

El proceso de arbitraje de los artículos está compuesto por tres fases:

1. Una vez recibido el artículo, una primera revisión verifica que se cumplan rigurosamente los criterios técnicos (que el artículo cuente con resumen, título y palabras clave en inglés y español, número máximo de caracteres, etc) .
2. Si las pautas técnicas son acatadas, el escrito es presentado ante el Comité Editorial de

la Revista. Este órgano emite una primera valoración del texto. Si es considerado no publicable, es archivado; si por el contrario el artículo es valorado como publicable, es remitido a dos evaluadores académicos externos bajo la modalidad doble ciego. Estos emiten su concepto basándose en el análisis de la originalidad y los aportes del artículo, la pertinencia del tema, la coherencia lógico-expositiva, la existencia de un marco teórico, la bibliografía utilizada y la calidad del contenido.

3. El concepto de los evaluadores es informado al autor(es) o autora(s) del artículo. Si el escrito es considerado publicable, se inicia el procedimiento editorial. En los casos en los que corresponda, los(as) autores(as) deberán hacer los ajustes pertinentes a sus textos, de acuerdo a los comentarios de los evaluadores.