

Vaccarezza, Leonardo Silvio. **Autonomía universitaria, reformas y transformación social.** *En publicación: Universidad e investigación científica.* Vessuri, Hebe. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Noviembre 2006. ISBN: 978-987-1183-62-3

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/vessuri/Leonardo%20S%20Vaccarezza.pdf>

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

LEONARDO SILVIO VACCAREZZA\*

## AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, REFORMAS Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL

LA IDEA DE AUTONOMÍA es un constructo social con una evidente función de identidad. Se trate de un grupo social o de la producción de la cultura de una institución que sus integrantes sostienen con sus prácticas, la noción de autonomía refuerza el sentido de pertenencia, garantiza sus límites y asegura el monopolio sobre la actividad que despliega. Cuando se habla de autonomía universitaria, entonces, no solamente estamos hablando de una categoría “objetiva”, perteneciente al derecho positivo, sino también de la producción de significaciones en el campo de interacciones sociales en el que se despliegan las instituciones de la sociedad. En este sentido, autonomía universitaria, así como también la autonomía de la ciencia, no es un término neutro. Con respecto a este último, Cozzens afirma: “la autonomía de la ciencia se describe como símbolo positivo y central de nuestra cultura, ya sea desde el autogobierno colectivo de las colectividades científicas, hasta la libertad de los individuos para elegir el tema de su investigación” (Cozzens, 1996: 134). Así, la autonomía universitaria tiene también una carga de sentido valorativo que refuerza, entonces, la identidad de los integrantes de la institución universitaria.

\* Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Pero así como la autonomía de la ciencia se sostiene en su legitimidad en la sociedad (quizá construida a partir de la capacidad de resolución de problemas que la convierte en el monopolio del conocimiento), la autonomía universitaria se debate en la continua construcción de la legitimidad social de la universidad. ¿Pero cuáles son las fuentes de esta legitimidad? La historia de la universidad acumula distintos argumentos en la lucha por la legitimación social, siendo los más evidentes en el presente el haberse constituido en el *locus* de la investigación científica y la productora y transmisora del saber profesional. Sin embargo, uno y otro argumento, especialmente en América Latina, se encuentran en permanente cuestionamiento, sea por atribución de inadecuación en un marco de mercados de trabajo profesional asimétricos, sea por atribución de incapacidad en la resolución de problemas por medio de la investigación científica (o la generación de nuevos problemas por el mismo medio), sea por ineficacia en la administración del aprendizaje profesional. De este modo, la legitimidad social sobre la cual asentar la pretensión de autonomía por parte de la comunidad universitaria se encuentra en un estado de tensión cuasi permanente. Esto ha facilitado las recurrentes intervenciones y represiones de los gobiernos (generalmente de facto) a las universidades, especialmente típicas en el cono sur hasta los años ochenta, con interludios más o menos intensos o más o menos borrosos de autonomía. Pero en un marco de legitimidad social débil de la universidad, la pretensión de autonomía se construyó y fortaleció, justamente, en la reivindicación frente a la represión, convirtiéndose la represión a la universidad en un símbolo caro de la represión de la sociedad por parte de tales gobiernos. De esta manera, el significado de autonomía para los integrantes de la institución se conformó con el sentido de lucha contra la represión. Más que una legitimación basada en las atribuciones vinculadas a la producción y transmisión de conocimiento, se trató de una legitimidad sostenida en el valor de símbolo, de protagonismo e inclusive de liderazgo en la lucha por la democracia, la justicia y la libertad. Claro que tal fuente de legitimidad (y por ende de pretensión de autonomía) sufre el avatar del desgaste rápido, y pone nuevamente en primer plano el ejercicio de las funciones de la universidad en la sociedad. En la medida en que América Latina ha entrado en un largo período de gobiernos constitucionales, el argumento de la reivindicación política de la autonomía frente a la represión ha perdido capacidad de legitimación. En este contexto, la cuestión de la autonomía se ha ido perfilando recurrentemente con nuevas connotaciones y significados, poniéndose más en evidencia su carácter polisémico.

En este trabajo trataré de desplegar algunas reflexiones –o simplemente poner algunos temas en discusión– alrededor de la autonomía universitaria. En primer lugar, señalaré que la discusión sobre el

tema adolece de una relativa confusión de puntos de vistas y significados atribuidos a un concepto que, como dije, acarrea una carga valorativa acumulada a lo largo de su historia. Las reformas o intentos de reforma y “modernización” de la educación superior en América Latina durante los noventa, al compás de las políticas neoliberales, abrieron un nuevo panorama en la significación de la autonomía universitaria. Trataré de relevar los nuevos componentes del término y las nuevas prácticas y tensiones que generaron. Me preguntaré, luego, cuáles son las condiciones por las cuales las universidades de América Latina parecen tener dificultades para generar autorreformas, haciendo honor a un significado ampliado de autonomía. En una perspectiva más amplia propondré como tema de discusión el impacto que algunos procesos globales (como la heterogeneidad, la internacionalización o la virtualización de la enseñanza) tienen sobre la autonomía universitaria. Estos cambios y los propios que ocurren en la producción de ciencia y tecnología inciden en la relación entre universidad, profesión académica e investigación científica, la cual guarda especificidades para sociedades periféricas en cuanto a producción de conocimientos apropiados por la sociedad. Esto nos llevará a discutir la tensión, generalmente sorda, entre autonomía universitaria y autonomía científica. Por último, me preguntaré por la recuperación, a partir del origen de la Reforma del ‘18, de una función de la autonomía universitaria articulada con la transformación social en América Latina.

### AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO TÉRMINO POLISÉMICO

Un enfoque particular sobre el concepto de autonomía es, obviamente, el jurídico. La doctrina parte del sentido etimológico del término como la “capacidad que tiene un ente para darse su propia ley y regirse por ella” (Finocchiaro, 2004: 27), pero en el marco de un sistema normativo superior. De esta manera, el significado jurídico de autonomía queda delimitado por los siguientes atributos: capacidad para dictar sus propias normas y para autoadministrarse, y sujeción a un marco normativo superior y al control de un ente superior; si bien con respecto a esto último la doctrina no es taxativa. En este sentido, la universidad declarada como autónoma cuenta con la facultad del autogobierno, la decisión de políticas internas, la distribución de sus propios recursos, la determinación de los objetivos de su actividad. No existiendo una ley superior que lo determine, la autonomía la faculta para elegir qué carreras dictará, que áreas de investigación privilegiará, cómo retribuirá a su personal, etcétera. En la medida en que la universidad estatal, como ente público, está subordinada a una ley superior de presupuesto y gastos fiscales, es pasible de control por los órganos pertinentes, pero es polémica la cuestión de si tal control se extiende a la evaluación por parte del estado

de los objetivos, orientación y calidad de su producción. Es fundamentalmente en relación a la evaluación que se expresa significativamente el sentido de la autonomía en términos de poder político.

En efecto, en la medida en que entendamos que la política es una instancia de decisión relativa a la distribución de recursos y recompensas, la cuestión de la autonomía universitaria adquiere una doble connotación: por un lado, se trata de afirmar la capacidad jurídica antes mencionada en los hechos sin que la dependencia de recursos respecto del estado limite tal actividad o las amenazas del juego político condicionen la libertad del gobierno interno; a su vez, se trata de afirmar la legitimidad de la universidad como ente rector en la producción de la cultura, la profesionalidad y la ciencia, de manera tal que, en un momento histórico dado, se le reconoce al conjunto de universidades autónomas la plena capacidad de decidir e influir en el desarrollo de las profesiones, la enseñanza superior y el conocimiento científico. Es decir, poder político para su propio manejo y poder político (sin injerencia estatal directa) en el desarrollo de la sociedad en los aspectos que le conciernen. La historia de las universidades muestra diferentes situaciones en relación con ambas dimensiones. Es en el siglo XIX cuando comienza a instaurarse una política universitaria activa en los estados europeos, pero el grado de injerencia al interior del gobierno universitario y de orientación de la actividad de las universidades por parte del estado ha sido variable, y variados los mecanismos de gestión al respecto. Es reciente el hecho de que el estado asuma la producción de conocimientos científicos y tecnológicos y la distribución de saberes profesionales como una función propia y objeto de políticas específicas, a partir de la convicción de que las profesiones y los conocimientos son computados como recursos de la economía.

En la tradición decimonónica en América Latina, el dominio del estado sobre la universidad respondía a la necesidad de asegurar la consolidación de las elites políticas y sociales en el marco de un evidente dominio de clase. La Reforma del '18 iniciada en Córdoba, con su planteo de autonomía y autogobierno, contribuyó a crear las condiciones no solamente para una democratización social de la universidad, sino para que la universidad se constituyera en la entidad protagonista del desarrollo profesional de la sociedad con prescindencia del estado. La vinculación del estado con la universidad, entonces, se desarrolló en el movimiento pendular entre el sostenimiento financiero, la represión política y la paz de cierta indiferencia entre uno y otro término de la relación. El estado represor prestaba atención a la universidad en la medida en que el mundo de la política se introducía en el claustro universitario, pero no por la producción profesional y cognitiva que esta universidad realizaba. Sólo recientemente esta relación política entre estado y universidad se modifica significativamente: el estado pretende

tomar el protagonismo universitario en la producción social y dirigir, a través de mecanismos como evaluación e incentivos, su actividad, dando un significado particularmente acotado al concepto de autonomía.

Como expresé anteriormente, la autonomía universitaria es un rasgo peculiar de la cultura institucional de la universidad, un parámetro de identificación grupal. Como rasgo de la cultura, sin embargo, el significado de autonomía universitaria puede no ser homogéneo en toda la comunidad universitaria. Involucra, por cierto, potestad de gobierno para las autoridades de la universidad y para aquellos que intervienen de manera más o menos activa en la política universitaria. Implica, fundamentalmente para los docentes, libertad académica, libertad de opinión en la cátedra, atribución de recompensas en base al mérito más que en base a la ideología u otros criterios entendidos como particularistas. De más está decir que ambos significados de autonomía (uno centrado en la institución, el otro en el individuo) no necesariamente se compatibilizan en esferas históricas concretas. Por cierto, la autonomía institucional es una función de protección de la injerencia del estado en el contenido y orientación de la enseñanza y la investigación, pero en la medida en que ella misma no habilite a las autoridades universitarias a ejercer el control en la producción de los docentes. Por lo tanto, se trata aquí de la posibilidad de un desacople de sentidos de autonomía que no está ausente en la historia de las universidades.

Además de este contraste entre lo institucional y lo individual, la cuestión de la autonomía universitaria se confunde y contradice con la autonomía de la ciencia. También en esta podemos diferenciar entre autonomía de la ciencia como institución y colectivo frente al estado, y autonomía del científico en la elección de sus temas y métodos de investigación en una doble referencia: frente al estado y frente a los grupos dominantes en la disciplina. El juego de articulaciones se multiplica si observamos la producción de ciencia en la universidad y tenemos en cuenta la compleja tensión para la autonomía del individuo entre la inserción en la disciplina y la inserción en la universidad como organización. Difícilmente podemos hablar de autonomía del investigador universitario enclavado en este complejo sistema de dominación: el dominio de la disciplina sobre la producción de conocimientos es eficaz aun cuando el investigador pueda eludir la dominación de la institución en cuanto al ejercicio de su libertad de investigación y enseñanza.

En otro sentido, en el imaginario del colectivo universitario, autonomía refiere a democracia en la universidad. La tradición en América Latina sobre autonomía se sustenta en la elección democrática de las autoridades institucionales. Una democracia que, sin embargo, se articula con la jerarquía del saber (voto calificado, proporcionalidad de los claustros). Así, el concepto de autonomía se proyecta, como en el caso de la autonomía individual, hacia el ambiente interior, de manera

tal que como concepto valorativo enlaza la vida interna de las universidades con una cualidad relacional de la universidad con el estado. Como en el caso anterior, también es posible encontrar desacoples: universidades actuando con plena autonomía frente al estado, y manejos clientelares o represivos, negociación turbia y corrupción, de parte de su gobierno institucional.

En una articulación política “hacia afuera”, el concepto de autonomía se proyecta como condición de la universidad en tanto entidad de transformación social. Este es el contenido destacable del ideario de la Reforma Universitaria de 1918, en tanto el movimiento no solamente se dirigió a la conquista de reformas internas y cambios en la relación con el gobierno, sino que constituyó una gesta social de cambio en la sociedad, destacándose “su proyección social, su sentido americanista, y sus fundamentos antioligárquicos y antiimperialistas” (Rébora, 1989: 28). En este sentido, la autonomía universitaria en América Latina se constituye, para el imaginario político de sectores importantes, en un concepto que se articula en luchas que trascienden el espacio académico y se proyectan en el plano de la transformación social. Este significado ampliado de autonomía se expresa a lo largo de la experiencia latinoamericana en la extensión social como una función fundamental de la universidad, planteada –más allá del mero servicio, actualización o articulación con la industria cultural– como eje de transformación a través del servicio del saber a la lucha social<sup>1</sup>.

Un último significado de autonomía universitaria tiene su vigencia a partir de lo que la literatura reciente ha denominado “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1999). Se trata de la autonomía de la universidad entendida como capacidad de esta de actuar como agente económico libre en el mercado de bienes y servicios. Dentro de la misma concepción se ha esgrimido como significado clave de autonomía la facultad de la entidad académica de obtener y generar sus propios recursos sin depender, por lo menos totalmente, del tutelaje financiero del estado. Este significado se ha puesto en vigencia en los noventa con las políticas de reforma y modernización de la educación superior.

## LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS EN LOS NOVENTA

Algunos de los conceptos centrales de las reformas universitarias que se desarrollaron en América Latina durante los noventa pueden resumirse

---

1 En la universidad argentina de los años sesenta, en uno de los interludios democráticos con mayor despliegue de la universidad, la extensión universitaria intentó constituirse en un pilar ideológico clave por el desarrollo de programas de fuerte contenido social, y como elemento constitutivo de la autonomía de la universidad, no ya solamente frente al estado, sino en tanto protagonista clave de la política de cambio social.

así: eficiencia; diferenciación y segmentación del sistema; autonomía financiera y de mercado; evaluación externa; segmentación presupuestaria; privatización; responsabilidad o *accountability*.

La eficiencia se expresa en una nueva forma de gestión del sector público que incluye los siguientes parámetros: involucramiento de gerentes profesionales en el sector público; explicitación de los estándares y medidas de rendimiento y uso de indicadores de efectividad; supeditación de recursos a los logros (lo que exige control de calidad de productos); descentralización de operaciones y gestión; introducción de la competencia interna como estímulo; disciplinamiento en el uso de recursos públicos mediante recortes (Betancur, 2001: 8).

La diferenciación y segmentación del sistema implica la aceptación de una tendencia global hacia la heterogeneidad del sistema de educación superior. Es importante destacar que la orientación política de los noventa enfoca de manera privilegiada a este sistema más que a la universidad considerada individualmente. De esta manera, se producen políticas para el sistema en un intento de procesar la diferenciación (universitario-terciario, público-privado, masivo-selectivo, investigación-enseñanza, alcance nacional-alcance regional), aun cuando se establezcan con frecuencia mecanismos de uniformización (incentivos a docentes investigadores, pautas de evaluación). Las reformas de los noventa parecen haber acallado la lucha por la autonomía. El reconocimiento de esta por parte del estado es explícito en la normativa actual. Esta noción de autonomía, como dije anteriormente, destaca la facultad de las universidades para actuar en cuanto agentes económicos en el mercado, prestar servicios onerosos, crear empresas propias o mixtas, patentar desarrollos, etcétera. El discurso refiere a la “autonomía responsable” como aquella que lleva a la universidad a atender el interés general más que “sus propios fines e intereses como corporación” (Sánchez Martínez, 1999: 83), y como autonomía relativamente limitada en el sentido en que se articula con el control y orientación del estado de manera indirecta.

De esta manera, la evaluación externa es clave en el discurso de la reforma. A decir verdad, la evaluación es una institución propia del ambiente académico y científico y la fuente de legitimidad de sus productos. Sin embargo, la evaluación queda fuera del dominio de la misma universidad. Las instituciones de la reforma han generado mecanismos de diferente naturaleza para la evaluación externa. Todas ellas involucran a la comunidad científica y académica como agentes de la misma, pero, cooptados en un ejercicio de autoridad estatal, son puestos frente a la universidad. El estado evaluador (Neave, 2001: 211) se presenta más como un organizador indirecto, a distancia, que permite la consagración de la evaluación por la ciencia. Sin embargo, los criterios de evaluación tienden a adquirir rigidez en metodologías de aplicación

universal, los evaluadores contratados son disciplinados por criterios preconcebidos y, con frecuencia, la evaluación de raíz académica recibe el “auxilio” de consultorías no académicas. En este sentido, lo nuevo de las reformas consiste no solamente en la pérdida de autonomía de la universidad para componer su sistema de evaluación, sino también en el cambio de estilo y significación de la evaluación misma.

Un elemento destacable de este estilo es la confección de indicadores de evaluación. No hace falta insistir en el hecho de que los indicadores implican construcciones ideológicas y, por lo tanto, son pasibles de desacuerdos sociales; además cabe reconocer la debilidad intrínseca de la información correspondiente a muchos de tales indicadores debido a la forzosa homogeneización de situaciones bajo conceptos poco flexibles, los inacabables errores de registro, etcétera. Sin embargo, como estilo de evaluación, los indicadores instauran la comparabilidad entre universidades, permiten establecer un régimen de premios y castigos presupuestarios, estimulan la competencia entre universidades y remueven, por decirlo así, la tranquila indiferencia entre estas. La evaluación externa no se enfoca solamente a nivel del establecimiento universitario, sino que, a través de un conjunto de indicadores, se levanta como control de la actividad de los individuos (investigadores, docentes). Dispositivos como el sistema de categorización de investigadores, la certificación de posgrado, la cantidad de publicaciones logradas con referato, inciden en las prácticas de los individuos, transformando la cultura académica. Esto configura una nueva “cuadrícula” que clasifica jerárquicamente a los individuos, modifica los procesos de reconocimiento académico y, fundamentalmente, se transforma en un “panóptico” de la vida académica, externo a la propia universidad (Suasnabar, 1999: 104). De esta manera, el control tiende a instalarse (y, por lo tanto, la disminución de autonomía tiende a producirse) no solamente en la relación estado-universidad a través del manejo presupuestario, sino también en el individuo académico: si anteriormente los criterios de evaluación del mundo académico se regían en el marco del establecimiento universitario y/o a través de los canales de la evaluación disciplinar (premios, congresos, referatos de publicaciones, etc.), ahora se agrega a nivel del individuo un nuevo dispositivo de evaluación-control exógeno (con efectos directos en la asignación de recursos al individuo y efectos indirectos en la universidad), regido en el ámbito burocrático del estado y articulado con herramientas estadísticas, aun cuando se siga apelando a la figura de los pares.

En términos de los sujetos, estos dispositivos configuran nuevos comportamientos académicos a fin de adecuar las prácticas académicas a los criterios de evaluación. De esta manera, los investigadores de ciencias sociales o humanidades fuerzan sus parámetros de logro a criterios extraños al propio campo, ya que los criterios de evaluación

se inspiran en las prácticas de las ciencias naturales. La actividad de investigación requiere estar subsidiada o acreditada institucionalmente para adquirir su valor académico, limitando el valor de las actividades de extensión, la investigación-acción. En el plano de la estructura académica, estos dispositivos producen segmentaciones marcadas: investigadores docentes/docentes, categorías de elite/categorías de base, evaluadores/evaluados. La tendencia parece orientarse hacia una creciente segmentación y rigidez de roles, con efectos de “elitización” y segregación al interior de las mismas universidades. De esta manera, y ante la generación de comportamientos defensivos de los individuos frente a tales dispositivos, las reformas tenderían a reducir, en este plano, la autonomía individual, es decir, aquella que proclama la libertad de creación de conocimientos.

Un proceso propio de los últimos años en el ambiente académico es el de burocratización del gobierno universitario. Quizá ello no se explique principalmente por efecto de las reformas pero, en cierta medida, las presiones por la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento o, como se indica más adelante, la privatización del espacio académico, o las necesidades de una gestión más compleja al interior de las universidades, exigida por la evaluación externa (información para evaluaciones y categorizaciones, manejo de contratos de vinculación con empresas, etc.), requirieron la confección de diseños administrativos diferenciados y con escalas jerárquicas y funcionales más complejas. Esto ha dado lugar a nuevas tensiones en el campo académico, ya sea por el nivel de requerimientos que el sistema burocratizado reclama de los investigadores y docentes, ya sea por las diferencias salariales que pueden generarse entre uno y otro sector, ya sea por la diferencia de concepciones con respecto a la función de investigación, docencia y extensión de las universidades.

Con la reforma de los noventa, la segmentación presupuestaria se ha constituido en una pieza estratégica de dominio estatal en la distribución de los recursos en función de criterios aplicados por fuera de la gestión propia de la universidad. Esto se ha instrumentado a través de programas especiales gestionados por el estado y frecuentemente financiados por organismos de crédito internacionales. Con ello, el manejo presupuestario por parte de la universidad ha quedado prácticamente restringido, por lo menos en el caso de Argentina, al pago del personal, una categoría, sin embargo, de baja flexibilidad en la toma de decisiones, habida cuenta de la alta conflictividad social en relación con los mercados profesionales, particularmente el universitario.

Ya he referido a la proclama de la autonomía de mercado. Ello induce a procesos de privatización del campo académico: financiamiento privado a través de convenios con empresas, ventas de servicios; transformación de la universidad en gestor de negocios privados propios

o de desarrollos privados de sus miembros (incubadoras de empresa, etc.); confección de currícula sobre la base de la dinámica del mercado de estudiantes (particularmente en los posgrados) con el fin de asegurar ingresos financieros por matrícula. La reducción de los sueldos docentes en la mayoría de los países de la región constituyó una condición favorable a la privatización del investigador o docente universitario. En Argentina, esto se verifica ya sea en la tendencia creciente hacia la práctica de actividades onerosas en la misma universidad, ya sea en la participación en el mercado profesional como una actividad paralela a la académica. Tanto en el nivel institucional como individual, entonces, la privatización se presenta como una consecuencia (indudablemente buscada por la política de reformas) de la reducción presupuestaria en las universidades. Por cierto, ello contribuye a ampliar, en uno y otro nivel, la inserción en diferentes mercados, generar innovaciones organizacionales de toda índole, ganar recursos, etcétera. Sin embargo, también es necesario recalcar que la sujeción de la vida universitaria a la dinámica de los mercados somete las decisiones de largo plazo en materia de educación y producción de conocimientos a la inmediatez de la dinámica económica en sociedades que carecen de una función principal en la gestación del desarrollo tecnológico prolongado.

Por último, la apelación a la responsabilidad social de la universidad, en una traducción algo equívoca del término *accountability*, permite mantener una noción difusa del papel de la universidad frente a la sociedad. Si el término responsabilidad social evoca fácilmente el papel protagónico de la universidad en la transformación de la sociedad, su sentido se identifica con la más enraizada tradición de la Reforma del '18. Si la traducción se acota a la "rendición de cuentas", el problema se plantea en términos de cuáles son los parámetros en función de los cuales se practica tal rendición: costo por alumno, tasa de egreso, calidad profesional en términos de mercados heterogéneos. Si el primer término apela a la autonomía plena de la universidad para protagonizar el cambio social, el segundo refiere a la respuesta a un parámetro de evaluación constituido por fuera de la propia universidad.

Para resumir, el cuestionamiento de la autonomía se expresa, entonces, en diferentes planos.

- La disminución de presupuesto (o la segmentación del presupuesto y su aplicación focalizada) hace de los gobiernos de las universidades instancias con poder devaluado. Se crea un nuevo lugar de poder cognitivo en el estado –académicos-evaluadores y burócratas-políticos. Si antes el poder del estado estaba en la intervención por la fuerza de represión, ahora está legitimado en el conocimiento (académicos con prestigio como evaluadores cooptados por el estado).

- No es posible hablar de heteronomía en el caso de las universidades, sino de debilidad de la toma de decisiones autónomas, limitadas en un juego de tensiones con las instancias gubernamentales.
- La segmentación y la inducción de prácticas académicas tradicionales en el nivel individual llevan a la limitación de la autonomía académica en favor de la “libertad de mercado”: los individuos salen a competir en el mercado, pero la libre elección de producción y transmisión de conocimientos queda limitada. Por ejemplo, la extensión (en ciencias sociales) se ve limitada por la necesidad de salir a buscar subsidios: una extensión onerosa.
- Las pautas de evaluación y la globalización imponen criterios tales que obligan a orientarse hacia la presión de las disciplinas a nivel internacional: “publicar o morir” no es sólo una pauta de acción del científico, sino también del académico. De esta manera, las reformas generan la contradicción entre la evaluación con parámetros disciplinares y las presiones para la obtención de recursos con criterios de negocio. Ambos principios limitan la capacidad y la vocación de la academia por la extensión social.

Me parece, entonces, que en todas las dimensiones o conceptos propios de las reformas de los noventa la noción de autonomía queda afectada en su significado, produciéndose desplazamientos de sentido, como así también nuevos elementos denotados que oscurecen anteriores connotaciones. En términos generales, diría que su significado no se encuentra estabilizado entre los distintos actores que intervienen en la dinámica de la educación superior, y que, si bien el discurso del poder público parece haber fijado en el concepto de autonomía universitaria un espacio de consenso entre aquellos, los equívocos del término continúan dando lugar a diferencias y tensiones, tanto en el plano semántico como social.

#### LA FALTA DE PROTAGONISMO DE LAS UNIVERSIDADES EN LA DIRECCIÓN DE LAS REFORMAS

Es claro que las reformas de los noventa pusieron a las universidades en una situación defensiva frente al estado. La articulación de políticas estatales en el marco de concepciones gestadas en organismos internacionales de crédito definió los parámetros del cambio, abonado en una situación de crisis de calidad, financiamiento y legitimidad social de la educación superior. Cabe preguntarse por qué las universidades no tuvieron la capacidad de autorreforma, imponiendo los parámetros de cambio bajo la forma del consenso en la comunidad académica. Cier-

tamente, la dependencia financiera del estado es una condición estructural de peso para dificultar la autonomía en la fijación de la reforma. Sin embargo, es posible que factores internos atentaran contra la posibilidad de alcanzar consensos propios y, por lo tanto, lograr legitimidad social para los propios criterios de reforma.

Ya mencioné anteriormente el carácter restringido de la democracia universitaria. Más que un problema de diseño institucional, la limitación de la democracia se revela en el papel de las corporaciones académicas: facultades, cátedras, organizaciones gremiales, agrupaciones de política interna e institutos son nucleadores de intereses sectoriales que actúan en el interjuego de influencias tanto al interior como hacia el exterior del ambiente académico. En este marco, la preservación de los espacios de poder corporativo es un elemento clave en la dinámica política, que retacea posibilidades de cambio y nuevas combinaciones de intereses. Por otra parte, como señala Krotsch (2003), la universidad latinoamericana –debido a su impronta profesionalista, su poca capacidad de producción de conocimientos, el débil desarrollo de la profesionalidad académica– “tiene un estilo de cambio básicamente exógeno, pues este es fundamentalmente producto de la presión externa, ya sea de la demanda de expansión matricular o de las políticas de reforma que provienen del estado” (Krotsch, 2003: 17).

Asimismo, la clásica caracterización de la universidad propuesta por Burton Clark (1983), según la cual se trata de una institución de “base pesada” porque carece de autoridad centralizada y dominación vertical, y que posee límites difusos ya que la producción de conocimientos entrelaza distintas instituciones y campos sociales, evidencia una estructura en la que la construcción de consensos tiende a referirse a valores centrales del sistema conformados en plazos prolongados, pero difíciles de lograr en plazos breves y para objetivos que por lo menos pongan en cuestión algunos de esos valores y las pautas de organización derivadas.

Sin embargo, más que a esta característica del poder en las universidades –que en la bibliografía organizacional aparece “naturalizada” como un rasgo ineludible de una organización basada en la producción diversificada y esotérica de conocimientos (Naishtat, 2004)–, la disgregación de puntos de poder en las universidades de la región puede responder a cuestiones de su conformación: la laxitud y desacople de sus componentes puede ser resultado de la baja integración del personal académico a la institución, con una baja conformación de profesionalidad académica que aferre sus intereses individuales a ella. En tanto la universidad es un ámbito secundario de desarrollo personal, la posibilidad de crear comunidades con alto consenso es baja. Por otra parte, las universidades son, en América Latina, espacios significativos de la lucha política; su dinámica no deja de estar teñida por esta, y ella

misma es una arena de despliegue de la lucha que la trasciende. Siendo fruto de la masificación, la universidad procesa en su seno multitudes políticas que necesariamente subordinan la dinámica institucional al proceso político nacional.

Parecería que estos procesos cercenan las posibilidades de consenso y generación de procesos autónomos de reforma autodiseñados y autodirigidos, con posibilidades de ser legitimados en la esfera social. Sin embargo, algunos ejemplos históricos demuestran la posibilidad de construcción, si no de consensos, de hegemonías relativamente prolongadas que permiten transformaciones significativas endodirigidas. Aun cuando no dejaron de estar basados en alianzas con sectores del estado, los casos de la Universidad de Campinas en Brasil y de la Universidad de Buenos Aires en los años sesenta son ejemplos de ello (Suasnábar, 2004; Dagnino y Velho, 1998).

### SEGMENTACIÓN DEL SISTEMA Y DISOLUCIÓN DE “BORDES” ORGANIZACIONALES

El sistema de educación superior –y, en general, el proceso social de formación de capacidades profesionales en un mundo extremadamente dinámico– está experimentando cambios significativos. Tal dinamismo, la globalización y la flexibilidad en las políticas públicas estimulan una creciente heterogeneidad del sistema de educación superior, la apertura inevitable a la competencia internacional de los servicios educativos y la emergencia de arreglos institucionales que disuelven los bordes organizacionales de las universidades tradicionales.

La heterogeneidad o segmentación del sistema no necesariamente asegura una estructura articulada de servicios complementarios e integrados, en la medida en que la emergencia espontánea de tales servicios se realiza por oportunidades de mercado. La estratificación de universidades en términos de calidad es una consecuencia obvia de este proceso. Las universidades de investigación, con doctorados y posgrados de alto reconocimiento, no pueden ser muchas en un contexto en que la actividad científica sigue siendo reducida. De esta manera, la aplicación de criterios homogéneos de calidad universitaria desde la esfera de la evaluación por parte del estado no hace más que ahondar una contradicción con consecuencias negativas: pérdida de credibilidad de la función de la universidad, simulacro de la investigación científica, desvalorización de servicios educativos y de extensión valiosos.

La aplicación de criterios de homogeneización promueve una competencia negativa entre unidades de diferentes calidades, en términos de que dificulta la cooperación entre distintos efectores del sistema, con funciones diferenciadas tanto en la producción de capacidades profesionales como en la de conocimientos, desarrollos y transferencias de

tecnologías. De lograrse una heterogeneidad del sistema que dinamice la integración y cooperación de los distintos tipos y niveles de entidades educativas, la autonomía universitaria se proyecta hacia un nivel superior, a la conformación de redes que articulen capacidades diferenciales sobre la base de la autonomía de cada entidad.

Una serie de desarrollos tecnológicos y organizativos están dando lugar a nuevas estrategias y conformaciones de los servicios educativos: campus virtuales, universidades corporativas, educación a distancia, estructuras de educación permanente, alianzas formativas entre universidades y empresas, articulación de servicios entre distintas universidades y organizaciones sociales son algunos ensayos novedosos cuya consolidación en el futuro es, todavía, motivo de especulación. Todas ellas son experiencias que disuelven los bordes de las instituciones, ya sea por el desacople del tiempo y el espacio en la prestación del servicio, ya sea por la preeminencia de la red o la interacción entre instituciones como eje de tal prestación, más que de la institución individual (Davis, 2001). Tales experiencias, por otra parte, tenderían a reformular la noción de autonomía tal como se debate hasta el presente.

En principio, estos arreglos tecnológico-institucionales están fuertemente determinados o condicionados por la lógica de negocio. El nivel de inversión que suponen –particularmente en los casos de servicios montados en TICs– coloca en primer plano el criterio de rentabilidad. En este contexto, la autonomía universitaria se retraduce, necesariamente, como autonomía en la gestión financiera y comercial como principal componente. Por otra parte, dichos arreglos imponen nuevas formas de regulación por parte del estado, de manera de asegurar la calidad de los servicios, la protección del consumidor y el resguardo de prerrogativas nacionales (idioma, valores, objetivos de la educación superior). Pero los nuevos formatos de la “educación superior sin bordes” requieren diseños de control y evaluación específicos, en los cuales posiblemente no sea evidente la centralidad de los expertos académicos, sino de otros actores con orientaciones más tecnocráticas y financieras. En este marco, por demás, no es fácil sostener la permanencia de los rasgos principales de la cultura académica y de la articulación entre docencia, investigación y extensión, propias de la universidad tradicional.

## INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y PROFESIÓN ACADÉMICA

Es ya clásica la inclusión de las funciones de investigación científica entre las notas características de la profesión académica (Brunner y Flisfisch, 1989). Sin embargo, también es cierta la tensión entre la producción de conocimientos en la universidad y la satisfacción masiva de servicios educativos. La incorporación plena de la investigación en las universidades se afianza internacionalmente recién en la segunda mi-

tad del siglo XX. Y en el caso de América Latina, como sabemos, brilla más como excepción que como norma. En este sentido, la creciente importancia de la investigación científica en las universidades corrió históricamente de forma paralela al rápido proceso de masificación. De esta manera, es inevitable observar una tensión básica entre el papel científico y el papel social, promoviendo concepciones de aislamiento y “elitización” del primero (Nowotny, Scott y Gibbons, 2002: 84). En el caso de América Latina, este aislamiento no solamente hace referencia a la separación de la producción científica respecto de las exigencias de una demanda masiva de servicios docentes, sino también de las turbulencias que, en tanto instituciones procesadoras de las tensiones políticas de la sociedad, afectan a las universidades.

En este sentido, es posible describir una tensión entre el ejercicio de roles científicos y el de funciones orientadas a la formación universitaria adecuada a las necesidades de la sociedad. No pongo en cuestión, ciertamente, la importancia de la investigación en la universidad ni el ideal de formación en investigación del conjunto de la matrícula universitaria. Pero la tensión no termina de resolverse y promueve continuamente ensayos de aislamiento y evitación de responsabilidades en uno u otro nivel. De esta manera, la profesión académica entendida en términos de profesión científica –esto es, asumiendo las normas y prácticas propias de la producción original de conocimientos– no termina de consolidarse en la mayoría de las universidades de la región.

Al mismo tiempo, sin embargo, las reformas de los noventa promovieron enfáticamente esta traducción. La relativa subordinación de la vida académica a los parámetros de la actividad científica ha obliterado otras funciones sociales de la universidad. Todavía más, resultaría incompatible la concepción de una profesión académica en sentido pleno (en el sentido de convertirse en el medio de vida exclusivo del docente, de identificación fuerte con la comunidad académica, de integración dinámica con el mercado de posiciones académicas) sin una plena adopción de parámetros de actividad propios de la producción científica. Como afirmé anteriormente, los criterios de evaluación de docentes se concentran en pautas de investigación y, sobre todo, en pautas de investigación de las ciencias básicas y naturales. La concepción de unas ciencias sociales coproduciendo conocimientos y transformaciones con el entorno social, o de las disciplinas tecnológicas articulándose en contextos de innovación productiva con marcos institucionales variados (PyMES, producción social, cooperativas), no es compatible con los parámetros impuestos a la profesión académica.

De esta manera queda limitada la autonomía de la universidad (en tanto institución, comunidad e integrante individual) para establecer su relación con el entorno social. La concepción hegemónica admite autonomía del investigador para la elección de temas de investigación.

Pero ello es un margen estrecho en relación con las funciones que la sociedad puede esperar de la universidad. Por otra parte, dicha autonomía no es tal: está sometida a los criterios dominantes de excelencia en cada disciplina científica, de manera tal que el reconocimiento académico termina siendo fijado por el *mainstream* internacional del campo respectivo. Por otra parte, esta misma autonomía se ve recortada, como se indicó anteriormente, por la presión a la orientación por el mercado en la producción de conocimientos.

## CONCLUSIÓN

La heterogeneidad del sistema de educación superior configura un desafío a la imaginación para establecer modelos diferenciados de función, actividad, relación con el medio social y, por ende, parámetros de evaluación y calidad de las universidades. Las políticas educacionales, al tiempo que reconocen la heterogeneidad y practican la segmentación como un mecanismo de premios y castigos, promueven una concepción “homogeneizante” de la vida universitaria. Diferentes universidades tienen relaciones disímiles con el medio social, se proyectan a espacios socio-culturales de amplitud diferente, establecen relaciones cercanas o lejanas, particulares o masivas con los beneficiarios de sus servicios, concentran esfuerzos de producción especializada de nuevos conocimientos, o son eficientes procesadoras y articuladoras del flujo de conocimientos en el contexto social y productivo. En este marco de diferenciación, la autonomía de las universidades parte del reconocimiento del papel peculiar de cada una en el contexto societal al que pertenece y en la confección de un diseño propio, que se alimente no solamente de las concepciones académicas vigentes, sino de la traducción de expectativas y demandas del entorno; unas expectativas y demandas no formuladas, pero que las universidades deben hacer explícitas en su proceso de inmersión en el entorno. Posiblemente, de esta manera –heterogeneidad, particularidad funcional, interacción e interpretación del entorno– se renueve la concepción de autonomía universitaria como capacidad de la universidad de transformación social, recogiendo los antiguos valores de la Reforma Universitaria de 1918.

## BIBLIOGRAFÍA

- Betancur, N. 2001 “Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado proveedor al Estado gerente” en *Pensamiento Universitario*, Vol. 9, N° 9.
- Brunner, J. J. y Flisfisch, A. 1989 *Los intelectuales y las instituciones de la cultura* (México DF: UAM-Azcapotzalco).

- Clark, B. 1983 *El sistema de Educación Superior* (México DF: UAM-Azcapotzalco).
- Cozzens, S. 1996 “Autonomía y poder en la ciencia” en *Zona Abierta*, N° 75-76.
- Dagnino, R. y Velho, L. 1998 “University-Industry-Government Relations in the Periphery: The University of Campinas, Brazil” en *Minerva*, Vol. 36, N° 3.
- Davis, J. L. 2001 “Borderless Higher Education in Continental Europe” en *Minerva*, Vol. 39, N° 1.
- Finocchiaro, A. 2004 *UBA c/Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria* (Buenos Aires: Prometeo).
- Krotsch, P. 2003 *Educación superior y reformas comparadas* (Bernal: UNQ).
- Naishtat, F. 2004 “La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida” en *Pensamiento Universitario*, Año 11, N° 11.
- Neave, G. 2001 *Educación superior: historia y política* (Barcelona: Gedisa).
- Nowotny, H.; Scott, P. y Gibbons, M. 2002 *Re-Thinking Science* (Malden: Blackwell Publishers).
- Rébora, L. A. 1989 *La reforma universitaria 1918-1988* (Buenos Aires: Legasa).
- Sánchez Martínez, E. 1999 “Hacia una autonomía responsable” en Sánchez Martínez, E. (ed.) *La educación superior en la Argentina* (Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación).
- Slaughter, S. y Leslie, L. L. 1999 *Academic Capitalism* (Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press).
- Suasnábar, C. 1999 “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales” en Tiramonti, G.; Suasnábar, C. y Seoane, V. *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional* (La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP).
- Suasnábar, C. 2004 *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina 1955-1976* (Buenos Aires: FLACSO/Manantial).

