

REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Nicolás Bentancur

1. Las universidades reformadas: transformaciones e identidad institucional

El panorama universitario que presenta América Latina a principios del siglo XXI sería difícilmente reconocible para un observador de tan sólo veinte años atrás. Aunque con variantes según el país que visite, hoy se encontraría con universidades públicas que compiten entre sí y con otras instituciones por contratos y estudiantes, vendiendo conocimiento aplicado y cursos a la medida de las necesidades de sus clientes. Anotaría que las instituciones son evaluadas por los gobiernos y frecuentemente reciben recursos adicionales según sus resultados, y están integradas por docentes de remuneración dispar y variable, que orientan sus actividades de acuerdo a un menú de prioridades fijado externamente. A su vez, advertiría la presencia de una multiplicidad de nuevos organismos estatales destinados a dirigir y regular el sector, y la continua expansión de un sistema de instituciones privadas muy desiguales, que en varios países atienden a más estudiantes que el mismo sistema público.

Para sopesar adecuadamente la trascendencia de estas mutaciones, y no encandilarse a la luz de su novedad, es necesario apreciarlas en perspectiva histórica. Es posible rastrear antecedentes y causas más o menos remotas de estas tendencias hasta varias décadas atrás, que relativizarían esa naturaleza novedosa. Asimismo, podría apuntarse que aún luego de la ola de reformas finiseculares, la identidad básica de las universidades se preserva por la permanencia en el ejercicio de sus funciones características, y su peculiar diseño institucional y académico, conviviendo así en su seno viejas y nuevas prácticas. Esta institución del medioevo experimentó grandes transformaciones en sus ocho siglos de historia, y en su versión latinoamericana adquirió notas distintivas desde sus primeros exponentes en el siglo XVI hasta sus más cercana reestructura a partir de la Reforma de Córdoba, y a pesar de ello ha conservado su continuidad y legado. La universidad es una institución social y política de firmes y arraigados sedimentos, que tradicionalmente ha sabido canalizar los flujos novedosos dentro de su cauce; difícilmente pueda encontrarse una mejor aplicación del aforismo del “vino nuevo en los odres viejos”. Por tanto, las alteraciones recientes deben ser apreciadas en la larga duración, a efectos de no sobredimensionar las consecuencias de la coyuntura.

Esta mirada cauta, no obstante, no debe conducir a desestimar la entidad y repercusión de las mudanzas que en las últimas décadas se han registrado en los sistemas de educación superior de todo el mundo y también, con cierto atraso, de nuestra región. Como advierte Bernasconi¹, la gran capacidad de evolución de la universidad no carece de límites, traspasados los cuales sería irreconocible, convirtiéndose en *otra* institución. Específicamente, las transformaciones de los últimos años evidencian una marcada aceleración en los procesos de cambio que afectan a los centros de estudio, de una radicalidad tal que pone en cuestión algunos de sus principios cardinales. Entre estos, la definición de su misión y su función pública, y la misma autonomía sustantiva de las universidades. En el numeral siguiente haremos referencia a algunas líneas principales de esas transformaciones.

¹ Bernasconi, Andrés. 1996. “La universidad de mercado”. *Estudios Sociales* n° 87. CPU, Santiago de Chile.

2. El repertorio de las reformas universitarias en América Latina.

Haciendo caudal de las tendencias referidas, y con propósitos analíticos, reduciremos los grandes ejes de las políticas aplicadas a seis, a saber: coordinación, desregulación y descentralización de las universidades públicas; financiamiento estatal y fondos condicionados; diversificación de recursos; evaluación estatal; incentivos al rendimiento docente; expansión y regulación del sector privado. Obviamente, este conjunto de medidas no se aplicó de igual manera y con similar profundidad en los diversos países de la región, por cuanto las variables domésticas potenciaron o moderaron las influencias internacionales para la conformación de esta agenda. Más radicalmente, García Guadilla distingue un grupo de países que acogió estas reformas, de otro que directamente no las tramitaron.² Con estas salvedades, a continuación exponemos brevemente sus rasgos generales.

2.1. Desregulación, descentralización y coordinación del sistema universitario

En correspondencia con los preceptos generales de reforma del Estado en boga en los últimos años, también en la educación superior del continente se han materializado cambios orientados a un sistema compuesto por un número superior de instituciones y dotadas de mayores potestades de gestión, en desmedro de las competencias del centro burocrático gubernamental. Por su interdependencia funcional asociamos estas dos tendencias -desregulación y descentralización-, si bien conceptualmente ambas pueden diferenciarse.

Aunque alineadas con la impronta general, las políticas de desregulación del sistema universitario en América Latina no están exentas de contradicciones. A diferencia del modelo tradicional de coordinación universitaria europeo continental, en nuestra región no fue habitual la existencia de controles efectivos de los gobiernos sobre las prácticas de las instituciones, en virtud de su naturaleza autónoma; por tanto, al radicar las competencias fundamentales en las universidades, era mucho menor el conjunto de actividades pasibles de desregulación. Pero aún dentro de estos límites, en décadas anteriores algunos de los gobiernos de la región desarrollaban actividades de planeación general del sistema, que implicaban ciertas constricciones para las universidades (tal el caso de México). En los años noventa se registró un reflujo significativo en esas prácticas, que fueron abandonadas o sustituidas por mecanismos de evaluación, y motivaron la ampliación del radio de autodeterminación de las instituciones.

Esta tendencia a la desregulación, decíamos, convive con prácticas políticas en sentido contrario. En los últimos años se han constituido en varios países organismos públicos coordinadores del sistema universitario, tanto dentro de los ministerios o secretarías de educación, como fuera de ellos y con distintos grados de autonomía. Constituyen manifestaciones de la tendencia a la “juridificación” de la enseñanza superior a la que alude Teichler (1994), expresión sectorial del movimiento general de re – regulación que caracteriza a las reformas estatales de segunda generación. Por lo general, las nuevas competencias estatales versan sobre la evaluación de las instituciones, la regulación y acreditación de universidades privadas y la administración

² García Guadilla, Carmen. 2003. “Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio de la educación superior”, en M. Mollis (comp..) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO, Bs. As.

de fondos especiales. La explicación de esta aparente contradicción entre la delegación de atribuciones en las universidades, y la constitución de nuevas estructuras estatales de dirección del sistema, se encuentra en la distinta naturaleza de las competencias descentralizadas y “gubernamentalizadas”: las primeras, forman parte de la autonomía procedimental de las universidades; las segundas implican un contralor sobre las orientaciones y productos, desafiando a la autonomía sustantiva de los entes educativos.³ Del juego de ambas tendencias en cada contexto específico ha derivado el predominio de una de ellas, configurándose sistemas con centro de gravedad en las universidades, y otros que lo tienen en los organismos gubernamentales. En algunos casos, los espacios y competencias de los que los gobiernos se retraen no son transferidos formalmente a las instituciones educativas, sino que pasan a estar orientados por mecanismos de oferta y demanda propios del mercado (tal el caso de Chile).

Por su parte, el proceso de descentralización tiene dos dimensiones. Una, territorial, se ha plasmado en la fundación de universidades públicas fuera de las capitales estatales, y constituyó a partir de los años setenta una de las respuestas al crecimiento de la matrícula. En la década del noventa, cuando ya estaban geográficamente extendidas las redes de universidades estatales, este impulso fue mucho menor, salvo algunas excepciones significativas (Argentina). En cambio, recayó un mayor énfasis en la descentralización funcional, que implica el pasaje de atribuciones centrales a las universidades individualmente consideradas. La competencia específica más frecuentemente involucrada en este proceso es la de fijación de los salarios de los docentes universitarios, que se pretende sean determinados por cada institución tras un proceso de deshomologación y diferenciación. De esta manera, se descargan presiones habitualmente ejercidas sobre los gobiernos, y se afectan los recursos de negociación de los sindicatos docentes nacionales. En conjunto con el establecimiento de incentivos salariales al rendimiento docente, esta política facilita la individualización del estatus funcional de los profesores.

2.2. El financiamiento estatal: recursos presupuestarios y fondos condicionados

Hasta épocas cercanas, la subvención pública canalizada en asignaciones presupuestarias relativamente estables y de suministro regular ha sido la forma tradicional y casi excluyente de financiamiento de las universidades estatales. Ello se ha fundamentado en la rentabilidad social de ese aporte, en términos de formación de capital humano, desarrollo de la investigación básica y aplicada, impacto en el desarrollo económico, acrecentamiento de la cultura política, cohesión y movilidad social, por citar sólo algunas de sus expresiones. En la medida en que los beneficios de la educación superior se desparraman por una pluralidad de tejidos sociales, y en virtud de que por su carácter indirecto no son cuantificables, es razonable que la comunidad toda, a través del Estado, se haga cargo de su mantenimiento.⁴

³ Tomamos aquí la definición de Neave y Van Vught (“Government and higher education in developing nations: a conceptual framework”, en G. Neave y F. van Vught (eds.), *Government and higher education relationships across three continents. The winds of change*. IAU Press, Oxford, 1994), para quienes la autonomía sustantiva es el poder de las instituciones para determinar sus propios objetivos y programas (el “qué” de la academia); en tanto la autonomía procedimental es el poder de determinar los medios para perseguir esos objetivos y programas (el “cómo” de la academia).

⁴ Hidalgo, Juan Carlos. 1994. *Financiamiento Universitario. Una visión crítica al enfoque económico – utilitario*. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Esta concepción de mecenazgo estatal está hoy jaqueada por varias direcciones. Por un lado, por las políticas de recorte y de focalización del gasto público social. Por otro, por el cuestionamiento de la idea de rentabilidad social de la educación superior, en aras de análisis que reparan en sus retornos privados. Por último –y tal vez este sea el factor políticamente más importante– por el malestar estatal con el funcionamiento y desarrollo de las universidades públicas, y su interés en incidir sobre ellas por medio de instrumentos financieros más sofisticados para corregir su rumbo y adaptarlas a una lógica de gestión pública más general. Esto afecta al aporte estatal “histórico”, presupuestado y fijo, y explica el suceso de fórmulas de financiamiento condicionado, incentivos selectivos, fondos competitivos, etcétera.

Sea por razones financieras, finalistas o estratégicas, este nuevo direccionamiento repercute directamente en el flujo de fondos “tradicionales” volcados por los gobiernos a las universidades vía presupuesto, en general en retracción. Como paliativo parcial a la disminución de esos recursos estatales, se han promovido mecanismos de financiamiento por fórmula, vinculados a indicadores tales como el número de estudiantes de la institución, y la constitución de fondos de acceso competitivo, por lo común condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos (por ejemplo, la evaluación institucional) y direccionados a objetivos específicos (modernización de la gestión y la infraestructura, determinadas líneas de investigación, etc.).

2.3. Diversificación de fuentes de recursos y apertura al mercado y a las demandas sociales

Como corolario de las tendencias expresadas en el numeral anterior, en los últimos años se ha afirmado en el mundo y en la región la estrategia de procurar distintas formas de financiamiento privado para las universidades públicas. Dada la limitación de los recursos estatales para soportar los costos crecientes de la educación universitaria, y la orientación del gasto hacia los sectores básicos de la educación y a otras políticas sociales, el arancelamiento de la enseñanza superior ha ganado terreno en la región, especialmente en el ciclo de posgrado.

Además de esta orientación que pone total o parcialmente a cargo del usufructuario de la educación superior su financiamiento, también se ha expandido la práctica de comercialización de servicios por parte de las universidades, por la vía de consultorías y convenios con empresas públicas o privadas, venta de cursos diseñados a la medida de requerimientos del mercado, etc., con la misma finalidad de obtener recursos extrapresupuestarios para las instituciones. Se trata de una experiencia que en América Latina comienza, en realidad, en los años sesenta; pero que en las décadas de los ochenta y noventa adquiere nuevos contenidos, que han originado el término “neovinculacionismo”. Frecuentemente, los gobiernos nacionales han promovido estas prácticas mediante la constitución de interfases entre universidades y empresas, realizando concesiones tributarias u otorgando contrapartidas financieras al aporte del sector privado.

Paralelamente, en los últimos años y al compás del giro en las orientaciones políticas de varios gobiernos de la región, los gobiernos se están constituyendo en demandantes activos de la producción de las universidades públicas. El retorno a los primeros lugares de las agendas políticas de la temática del desarrollo económico y de la problemática social han generado un creciente requerimiento estatal, ya sea

directamente, canalizando la investigación universitaria a proyectos específicos de desarrollo de empresas y agencias públicas, o indirectamente, de manera de asegurar la contribución de las altas casas de estudio a la satisfacción de las necesidades sociales. Naturalmente esta tendencia excede largamente los aspectos meramente financieros, pero supone también un flujo significativo de recursos de esta índole que se dirigen a las universidades vía convenios, asociaciones y mecanismos similares.

2.4. La evaluación externa de las universidades

A partir de finales de la década del 70, la temática de la evaluación de las instituciones universitarias adquirió un lugar de privilegio tanto en las reflexiones científicas sobre la educación superior, como en las políticas de gobiernos y universidades de distintas partes del mundo. La evaluación estatal de las universidades puede verse como una nueva estrategia de regulación de los sistemas de educación superior, que se suma, o si se quiere modifica sustantivamente, a las ya tradicionales identificadas por Clark (estatal, de mercado, de “oligarquías académicas”).⁵ Con este alcance, la evaluación institucional se encarna en el "Estado evaluador", y toma la forma de evaluación externa y directriz del funcionamiento del sistema, en el cual el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto.⁶

La evaluación institucional es un instrumento esencialmente polivalente, en tanto puede responder a diversas concepciones finalistas. Su puesta en práctica cruza prácticamente todos los nudos problemáticos de la reestructura universitaria, por lo que en las distintas traducciones nacionales se ha utilizado como mecanismo para administrar la escasez derivada de la restricción presupuestal, asegurar estándares mínimos de calidad en la expansión del subsistema privado, racionalizar la gestión universitaria o vincular más estrechamente las instituciones a las lógicas de mercado o estatales. Por tanto, en cierta forma determina cuestiones financieras, de gestión y coordinación del sistema; pero a su vez, opera como instrumento al servicio de las reformas en estas áreas.⁷ Pero en cualquier hipótesis, la evaluación estatal de las universidades implica un reto de entidad al concepto tradicional de autonomía universitaria. Por su naturaleza de “control a distancia” probablemente no afecte la autonomía procesal de las universidades, pero indudablemente la valoración de sus productos en base a parámetros fijados por los gobiernos -frecuentemente asociados a mecanismos de premios y castigos- somete a un serio desafío la capacidad de estas instituciones para continuar decidiendo con criterios endógenos sus objetivos y programas.

En la práctica, las evaluaciones estatales han complementado e inducido las evaluaciones realizadas por las propias instituciones. Si bien en casi todos los casos el proceso comienza por el autoanálisis, la participación estatal es determinante mediante el establecimiento de los instrumentos metodológicos a emplear, la fijación de estándares de calidad y, especialmente, la realización de la fase externa de la

⁵ Clark, Burton. 1992. *El sistema de educación superior*. Nueva Imagen – Universidad Futura – UAM, México.

⁶ Neave, Guy. 1990. "La educación superior bajo la evaluación estatal". Universidad Futura vol.2, n° 5. México.

⁷ Bentancur, Nicolás. 1998. "El Estado Evaluador como nueva forma de relacionamiento Estado – Universidades". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 10, Montevideo.

evaluación, a través del juicio de pares académicos elegidos por los gobiernos y de organismos públicos especialmente creados para dirigir el proceso.

Con el correr de la década del noventa, se ha ido afirmando una tendencia que sustituye las evaluaciones “pesadas”, de larga tramitación y múltiples instancias orgánicas, por otras modalidades más orientadas a los resultados. Es así que las variantes de evaluación más recientes apuntan a evaluar productos institucionales, por ejemplo mediante exámenes a egresados.

2.5. La instauración de incentivos al rendimiento docente

La creación por parte de los gobiernos de fondos destinados a conceder remuneraciones extraordinarias a los docentes universitarios es una práctica creciente en una multiplicidad de países. Se corresponde con un precepto más general del Nuevo Gerenciamiento Público, en tanto evidencia la desconfianza en los incentivos propios de la carrera burocrática y constituye un sistema paralelo de remuneración al mérito, cualquiera sea la forma en que éste se defina. En buena medida, pueden identificarse a las primas por productividad docentes y fórmulas similares con la lógica antes referida de la evaluación institucional, aplicada a nivel micro.

En América Latina los incentivos docentes han sido empleados como herramienta estratégica, para identificar focos restringidos de actividad que se consideran claves y por tanto merecedores de apoyo, en un marco de políticas que restringen la concesión de mejoras económicas generalizadas y que han generado durante la década pasada una caída de los salarios de los docentes universitarios. En ese contexto, son aptos para producir una diferenciación salarial aún entre académicos con trayectorias similares; el paliativo económico por su propia naturaleza es de carácter selectivo, no abarca a todos los docentes y frecuentemente expresa pautas meritocráticas que difieren de las de la carrera funcional. Por esta razón, el establecimiento por parte de los gobiernos de los patrones de actuación a los que deben ajustarse los docentes para recibir el premio ha sido interpretado frecuentemente como una forma de condicionamiento externo sobre las universidades autónomas. En los casos perversos, esta intervención estatal resulta dislocadora de la forma tradicional de producción y evolución en la carrera académica, que pasa a estar orientada por la competencia entre docentes, la búsqueda afanosa de los ítems que el programa de incentivos determina (número de publicaciones, conferencias, tesis), la profusa producción de informes de actividad y la producción a corto plazo.⁸

2.6. El sector universitario privado: expansión y regulación estatal

La expansión del sector privado de la educación superior representa en América Latina una forma más del proceso de diversificación de los sistemas. Estos tienden a tornarse cada vez más complejos, por la multiplicación de centros estatales, de programas de estudio e investigación, de niveles académicos diferenciados, y especialmente, por el incremento del número de instituciones privadas. Según Rama, la educación superior privada creció a un ritmo acumulado del 8% anual entre los años

⁸ Díaz Barriga, Ángel. 1997. “La comunidad académica de la UNAM ante los programas de estímulos al rendimiento”, en A. Díaz Barriga y T. Méndez (comps.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. CESU, México.

1994 y 2000, y al año 2003 representaba el 47% de la cobertura regional.⁹ En países como Chile, Brasil y Colombia, una amplia mayoría de los estudiantes pertenecen al sector privado.

Como expone Levy en una obra ineludible sobre esta cuestión¹⁰, existieron tres grandes olas de expansión de las universidades privadas en América Latina: la primera, desde finales del siglo XIX, corresponde a la aparición de universidades católicas, con un objetivo prioritariamente espiritual; a partir de 1930, es la hora de los centros formadores de elites destinadas a la empresa privada o a los cargos de gobierno; y por último, desde la década de 1960 surgen universidades orientadas a cubrir la demanda masiva originada por los nuevos sectores sociales que reclaman formación superior. El mismo autor, en una mirada a los primeros años de la década pasada (Levy 1994), da cuenta de una desaceleración en el crecimiento explosivo de los años setenta y ochenta, recayendo el crecimiento incremental en el subsector privado destinado a la absorción de la demanda.

En los ochenta y noventa la expansión de las plazas universitarias privadas resultó funcional a la retracción del aporte financiero de los gobiernos a la educación superior, descomprimiendo parte de la presión política y social por la demanda estudiantil insatisfecha. Para favorecer el protagonismo privado, frecuentemente los gobiernos actuaron con liberalidad al momento de autorizar el funcionamiento de esas instituciones, llegando en ocasiones a financiar algunas de sus actividades con fondos públicos. Una vez constituido y asentado este nuevo estamento de instituciones particulares, y requeridas por la distorsión originada por su proliferación desordenada y los bajos niveles de calidad de muchas de ellas, las autoridades nacionales han debido en varios casos reexaminar sus políticas de acreditación, montando nuevos sistemas y estructuras orgánicas que permitan asegurar estándares mínimos para la enseñanza universitaria. Esa diada estímulo – contralor, a veces en secuencia cronológica y en oportunidades de manera simultánea y a menudo contradictoria, ha pautado la actuación de los gobiernos latinoamericanos con respecto a la rama terciaria privada en la década de los noventa.

En los últimos años comienza a advertirse un nuevo giro en esta orientación de políticas. Se trata de un movimiento hacia la privatización parcial de la función evaluadora que se verifica en varios países (Chile, México), que descarga de los gobiernos la ejecución de estas tareas y las confía a agencias de acreditación. En este esquema, los gobiernos retienen en organismos especializados la fijación de los objetivos y parámetros operativos y la acreditación de las nuevas agencias no estatales, y tercerizan en éstas las actividades concretas de acreditación.

2.7. Las nuevas orientaciones de políticas como desafíos para las universidades públicas

Los seis ejes de políticas referidos reflejan tendencias presentes en el panorama de la educación superior latinoamericana, que no pueden ser soslayadas. El activismo de los gobiernos en la arena universitaria, por medio de estrategias financieras o procedimientos de evaluación, el vínculo creciente con el sector empresarial, y la expansión de las instituciones privadas, son datos de la realidad que probablemente persistan en el corto y mediano plazo. En su versión positiva, estos movimientos evidencian un mayor interés

⁹ Rama, Claudio. 2006. *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*. FCE, Bs. As.

¹⁰ Levy, Daniel C. 1995. *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. CESU- FLACSO- M. A. Porrúa, México.

gubernamental en la educación superior, la apertura de las universidades a requerimientos del desarrollo económico y la creación de nuevos espacios académicos más allá de las fronteras estatales, algunos de los cuales pueden contribuir a satisfacer necesidades colectivas.

Sin embargo, las tendencias reseñadas suponen también amenazas significativas para las universidades públicas de la región. La conjunción del mayor protagonismo de los gobiernos, la expansión de los procedimientos de evaluación estatal y la creciente dependencia de recursos externos puede dar lugar a universidades sujetas a una dirección heterónoma, controladas tecnocráticamente y segmentadas en estamentos más o menos favorecidos en la captación de los fondos frescos provenientes de la venta de servicios al sector productivo.¹¹

A pesar de las aristas negativas de este estado de situación, existe un consenso bastante extendido en académicos y gestores universitarios sobre la crisis de un modelo tradicional de universidad latinoamericana. Algunos presentan a esta crisis como el agotamiento del modelo de la Reforma de Córdoba de 1918, y de su posterior evolución especialmente entre las décadas de 1970 y 1990 (Rama)¹²; otros proponen revitalizar la idea de universidad sin romper con la tradición, ambientando así una “Segunda Reforma” (Arocena y Sutz)¹³; y no faltan quienes, directamente, abogan por una reinención de la institución universitaria (López Segrera)¹⁴.

Corresponde preguntarse, por tanto, cuáles son las alternativas posibles para la educación superior latinoamericana en los años venideros. A esta tarea destinamos el numeral que sigue.

3. Escenarios de futuro para las universidades latinoamericanas

3.1. Estrategia y opciones metodológicas para la construcción de escenarios prospectivos

Existe una amplia variedad de estrategias propuestas desde distintos espacios de las ciencias sociales y de la administración para el diseño de escenarios de futuro en un campo determinado de la vida social, y asimismo, distintas categorías de escenarios según su naturaleza y finalidad heurística y normativa.

Antes de explicitar nuestras opciones sobre estos dos aspectos, corresponde asentar algunas salvaguardas sobre el ejercicio a realizar. En primer término, la proposición de cualquier tipo de escenario supone cierta forma de reduccionismo, por cuanto es preciso seleccionar un paquete reducido de variables que organicen el análisis, de entre las muchas que se intersecan en la enseñanza superior. En tanto en este plano operan razones propiamente científicas, tecnológicas, económicas, internacionales y sociales, entre otras, *nosotros escogeremos algunas que corresponden a la arena de las políticas públicas –entendidas en un sentido amplio- y que tienen como protagonistas a*

¹¹ Bentancur, Nicolás. 2004. “Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina”. *Pensamiento Universitario* n° 11. Bs. As.

¹² Rama, Claudio. Ob. cit.

¹³ Arocena, Rodrigo y Judith Sutz. 2001. *La universidad latinoamericana del futuro. Tendencias –escenarios- alternativas*. Colección UDUAL n° 11, México.

¹⁴ López Segrera, Francisco. 2006. “Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial”, en López Segrera *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudio de casos*. CLACSO, Buenos Aires.

las universidades públicas, los gobiernos y los actores principales del mercado. Segundo, y como suele advertirse en estudios de esta naturaleza, no sólo las variables objeto del análisis evolucionan a lo largo del tiempo proyectado, sino que también lo hacen todas las otras que forman parte del contexto. Necesariamente, cualquier ejercicio prospectivo requiere suponer a la mayor parte de estas como “variables controladas”, esto es, como relativamente estables, aunque este artificio se asume aquí solamente para facilitar la consecución de los propósitos de la indagación. Por último, el objeto específico –la Educación Superior en América Latina– reconoce, junto a ciertas regularidades y comunidades de época, diferencias nada despreciables de país a país, que necesariamente deben obviarse en una mirada más abarcativa como ésta.

Como decíamos, los escenarios a elaborar pueden ser de distinta naturaleza: bien escenarios de resultado, que se avocan a la construcción de un punto de llegada en el horizonte temporal definido, o escenarios de trayectoria, que establecen las rutas y requisitos para transitar hacia un norte predefinido. A su vez, los escenarios de resultado pueden concentrarse en los constructos probables, esto es, aquellos a los que el analista les atribuye oportunidades razonables de concreción, o en los puntos de llegada deseables según las estructuras de preferencias de la organización o el individuo que practica la indagación. En este ejercicio perseguiremos un objetivo deliberadamente ecléctico: en primer término delinearemos los escenarios que consideramos de factible materialización, para luego identificar de entre ellos a aquél que estimamos preferible, de acuerdo a valores y argumentos que explicitaremos. Si bien se ha demandado para este aporte una orientación fundamentalmente normativa, entendemos conveniente exponer un abanico más amplio de “futuros posibles” para fundamentar con mayor basamento la preferencia por uno de ellos.

Para llevar adelante este intento desarrollaremos el análisis prospectivo en tres pasos:

a) proposición de un diagnóstico general sobre la situación actual de las universidades públicas (nral. 3.2); b) identificación de los distintos escenarios probables (nral. 3.3); y c) elucidación del escenario preferible, con la explicitación de los fundamentos de esta elección y de sus características (nral. 3.4). Para el ejercicio prospectivo se empleará la estrategia contingente que Godet denomina de “escenarios coherentes”, que estructura los escenarios de acuerdo a determinada combinación de respuestas probables a un conjunto determinado de preguntas clave pertinentes.¹⁵

3.2. El punto de partida: un somero diagnóstico de las universidades públicas de la región

La realización de un ejercicio prospectivo requiere de una definición mínima de las condiciones del momento inicial, desde el cual se proyectan las alternativas futuras. Esta definición sustentará la verosimilitud de los escenarios que se recorten como probables, pero –más importante aún– contribuirá a fundamentar la elección de uno de ellos como “escenario deseable”. Hay aquí una primera asunción que recorrerá todo el ejercicio prospectivo, y es la centralidad de las universidades públicas en el desarrollo y, consiguientemente, en la interpretación, del devenir de la educación superior en la región. Más allá del referido avance relativo de la enseñanza privada, es incontrastable

¹⁵ Godet, Michel. 2000. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Prospektiker – Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, Guipúzcoa.

la predominancia de estas instituciones en la enseñanza, la investigación y la extensión universitaria en los países de América Latina. Esta hegemonía probablemente pueda verse cuestionada – o resignificada- en el mediano plazo, pero difícilmente sea eliminada o sustituida.

Para cumplir con este diagnóstico, necesariamente esquemático por las características de este documento, emplearemos la matriz FODA (Fortalezas – Oportunidades – Debilidades – Amenazas), acuñado para el análisis institucional y de extendido uso en las ciencias sociales.¹⁶

a) Fortalezas

- Considerable acumulación histórica de tradiciones, saberes y capacidades.
- Estatus autonómico.
- Legitimidad social.
- Régimen cogobernado.
- Naturaleza estatal.
- Conocimiento y arraigo en la realidad nacional.
- Extensión y diseminación territorial.

No cabe duda que las universidades públicas de la región ostentan una robustez y un potencial significativo, producto de extensos períodos históricos de aprendizaje y desarrollo. Estas condiciones se sustentan en una profunda y extendida implantación social en los más diversos campos científicos, aspectos de la vida nacional y regiones de los distintos países. Al mismo tiempo, ese arraigo constituye un requisito para la pertinencia de su producción, que explica el alto prestigio social con el que todavía cuentan, a pesar de los múltiples desafíos que han debido afrontar en las últimas décadas. Desde el punto de vista institucional, entendemos que su autonomía, la condición de entidad pública y el gobierno de órdenes apuntalan las fortalezas propiamente científicas, pues le permiten, por un lado, determinar de acuerdo a patrones académicos sus orientaciones principales, y por otro, construir vasos comunicantes con diversos actores sociales e institucionales, y presentarse como un socio natural para el desarrollo de actividades estratégicas conjuntas con los gobiernos nacionales.

b) Oportunidades

- Clima político regional predominantemente pos-liberal.
- Crecimiento económico en la mayor parte de los países de la región.
- Advenimiento y expansión de la sociedad del conocimiento.
- Existencia y desarrollo de asociaciones y redes regionales universitarias.

El contexto en que se insertan estas instituciones presenta una serie de registros que entendemos muy auspiciosos para su desarrollo. El desencanto con los experimentos políticos y sociales de cuño más ortodoxo, en virtud de los impactos

¹⁶ La matriz FODA supone la distinción de dos planos: uno interno, propio de la unidad de análisis, y otro externo, correspondiente al contexto en el que ésta se desenvuelve. En el plano interno se identifican las fortalezas y debilidades intrínsecas, en tanto en el externo se perfilan las oportunidades de desarrollo y las amenazas que pueden afectar al objeto analítico.

sociales negativos que generaron en la mayor parte del subcontinente, además de desalentar apuestas privatistas específicas en la arena de la educación superior ambiente la búsqueda de modelos de desarrollo nacionales alternativos, en cuyo seno las grandes universidades están destinadas a tener un papel clave. El telón de fondo constituido por el valor creciente del conocimiento en la riqueza de las naciones y el bienestar de los pueblos opera en el mismo sentido. Por su parte, cierta prosperidad económica derivada del incremento de los precios de los productos que exportan los países de la región genera una “ventana de oportunidad” que hace factible reinvertir parte de los recursos captados por los erarios nacionales en formación e investigación de calidad. En ese escenario, las distintas instancias regionales que aglomeran a las universidades pueden obrar como actores fundamentales para impulsar las sinergias necesarias que aseguren la capitalización de este mapeo de posibilidades.

c) Debilidades

- Restricciones y dependencia financiera.
- Pesadez decisional y problemas de gestión.
- Cierto “conservadurismo inherente” en sus prácticas.
- Segmentación creciente entre sus unidades.
- Masificación estudiantil.
- Sub-representación de sectores populares en la comunidad académica.

Buena parte de este repertorio de debilidades es ampliamente compartido en un sinnúmero de investigaciones e informes. No es novedad la escasez de recursos de las universidades para atender a una pluralidad de cometidos y demandas cada vez más complejas, y sus dificultades para mantener una ecuación aceptable entre los imperativos de la excelencia académica, la pertinencia social de su producción y la inclusión de estamentos más amplios de la población en sus servicios. A su vez, hemos dado cuenta en el numeral 2 de las limitaciones de las estrategias de mercado para captar recursos adicionales de las empresas o de los estudiantes. Estas restricciones financieras conviven con una modalidad de gestión excesivamente lenta y engorrosa para la magnitud de las tareas que enfrenta, en parte como precio a pagar por su estructura cogobernada –que expande los espacios de negociación política y restringe los de gestión operativa- pero también por inadecuación en estructuras y procedimientos de decisión y administrativos. La resistencia a transformaciones audaces es un factor cultural que expresa la raigambre histórica de esta institución de origen medieval, que la previene de modas efímeras pero también dificulta su adaptación a los cambios del entorno, especialmente en etapas como la actual, en la que éstos se suceden a un ritmo vertiginoso. Paralelamente, la creciente diferenciación entre unidades académicas y espacios disciplinarios, por un lado, y el retraso en la captación de estudiantes de los estratos sociales más postergados, por otro, son manifestaciones presentes que, de mantenerse en el mediano plazo, pueden prohiñar tendencias internas a la disgregación y a ciertos niveles de elitización institucional.

d) Amenazas

- Tendencias privatizadoras, en el terreno social y en el propiamente universitario.

- Internacionalización asimétrica de la educación superior.
- Demandas crecientes de los gobiernos, en ocasiones desafiantes de su autonomía sustantiva.
- Control tecnocrático por parte de agencias financieras y de acreditación
- Contexto socio-educativo deprimido.

A pesar de que, como apuntáramos más arriba, las propuestas liberales más radicales parecen haber agotado su ciclo de fortuna en la región, han dejado como legado en sectores sociales significativos –especialmente de las clases medias y altas– una valorización positiva sobre las formas de organización privadas y sobre el desempeño de las instituciones de este cuño, que crecientemente se reputan como superiores a las modalidades de gestión pública. El ámbito universitario no ha sido ajeno a esta tendencia cultural, que posiblemente pueda retroalimentarse con la vigorosa expansión de la oferta internacional de la educación superior y su mercantilización. En otro frente, las universidades conviven con gobiernos que cada vez más interpelan sus praxis y desempeños, tanto como demandantes de su activa participación en cometidos públicos, como en su calidad de agentes de asignación de recursos y evaluación de sus productos. Esta actitud proactiva, que en su variante positiva forma parte del acervo de posibilidades inaugurado en la nueva etapa política que viven muchos países de la región, en su faz negativa puede suponer una amenaza de entidad, de no respetarse los espacios respectivos y lógicas propias de cada uno de los actores.

3.3. Ejes configuradores y escenarios posibles para las universidades latinoamericanas

3.3.1. En consonancia con las tendencias actuales identificadas en el nral.2, y haciendo caudal del diagnóstico recién presentado, propondremos cuatro oposiciones principales elaboradas en torno a conceptos y definiciones claves sobre el rumbo de la educación superior. En torno a ellas ordenaremos los elementos cruciales de los distintos escenarios universitarios derivados.

La primera oposición guarda relación con la concepción que se adopte sobre la *naturaleza de la educación superior*. En términos antitéticos, esta puede concebirse como bien público, o en cambio considerarse como una mercancía. La primera opción supone la responsabilidad estatal y universitaria de proveer y distribuir los frutos de la enseñanza, la investigación y la extensión a todos los ciudadanos por su calidad de tales, con independencia de su condición social o económica. La segunda considera a la educación superior como un bien que es pasible de comercialización, ofrecido sin cortapisas por un conjunto de productores independientes y asignado de acuerdo a los valores que le asignen las fuerzas de mercado, y a los recursos diferenciales de los grupos e individuos que desean acceder a su consumo.

La segunda diada repara en el *locus de definición de la misión de las universidades*, y opone una modalidad de definición autónoma de los fines, objetivos y procedimientos universitarios con otra de naturaleza estatal, orientada por los variables cometidos que los gobiernos de turno asignen a las instituciones de enseñanza según sus propias prioridades y visiones, inducidos a través de una pluralidad de incentivos económicos e institucionales más o menos coactivos.

La tercera dimensión configuradora atañe a los *condicionantes de naturaleza económica*, y opone en un polo ideal a la plena autosuficiencia financiera de las universidades, y en el otro extremo a la dependencia con respecto a actores externos –

principalmente, de la empresa privada- para obtener los recursos necesarios para su sustentación y desarrollo.

Por último, el cuarto eje refiere al *compromiso público* de las instituciones, y enfrenta en sus extremos a una universidad que asume plenamente sus responsabilidades públicas y compromisos nacionales, con otra que se restringe al cumplimiento de sus funciones tradicionales de manera aislada de las necesidades de su entorno.

Estas cuatro oposiciones pueden ser esquematizadas de la manera que sigue:

1. Educación Superior como bien público *versus* 2. Educación Superior como mercancía
3. Autonomía universitaria *versus* 4. Direccionamiento gubernamental
5. Autosuficiencia financiera *versus* 6. Dependencia de recursos condicionados
7. Responsabilidad y compromiso públicos *versus* 8. Insularidad

El cruce de estas variables con valores dicotómicos podría dar lugar a un número relativamente alto de modelos posibles. En beneficio de la exposición, reduciremos éstos a cuatro, que estimamos son los escenarios alternativos de más probable concreción en el mediano plazo. Dentro de cada uno, identificaremos el modelo de universidad predominante, que resultará funcional a sus características. *Si bien los escenarios se constituyen en torno a los cuatro ejes de políticas expuestos (con sus consiguientes actores), es indudable que en esta arena de políticas el sujeto “universidad” es el que atribuye rasgos característicos a un escenario. Así, el modelo universitario resulta, a un tiempo, producto de la combinación de un conjunto de factores, por un lado, y elemento paradigmático de un escenario específico, por otro.* Naturalmente, la predominancia de un modelo de universidad en particular no obsta a su convivencia con otras manifestaciones institucionales de variada naturaleza, o aún más, a la existencia de espacios de distinta racionalidad en el seno del mismo modelo universitario.

Cuadro 1: Escenarios probables y modelo de universidad predominante

Escenario "A" UNIVERSIDAD DE MERCADO	Escenario "B" UNIVERSIDAD DE INTRAMUROS
Escenario "C" UNIVERSIDAD DESARROLLISTA	Escenario "D" UNIVERSIDAD NACIONAL

En el escenario "A", la regulación de la educación superior es confiada a la oferta y demanda de mercado. Pese a preservarse la autonomía procedimental de las instituciones, la alta dependencia de los recursos externos afecta gravemente su efectiva libertad de decisión. Esta estructura de incentivos alienta la transformación de las universidades en entidades productivas que se desentienden de las demandas de actores y grupos que no cuentan con recursos para la compra de sus servicios (variables 2,3,6,8). Por tanto, a las entidades que encarnarían mejor las condiciones de este constructo bien podría denominárseles como **"universidades de mercado"**.

Este modelo institucional implica, necesariamente, una triple segmentación: entre sectores de las universidades con mayor o menor aptitud de venta de su producción académica; entre docentes e investigadores individualmente considerados; y entre distintos grupos sociales según su capacidad de compra, con las previsibles consecuencias diferenciadoras tanto para la institución como para su medio social. Supone un financiamiento contingente de estructuras y programas, de acuerdo a las variables necesidades de las empresas y otros demandantes, y el privilegio del conocimiento aplicado sobre la investigación básica. Propende, asimismo, a la generalización del arancelamiento de las universidades públicas, probablemente complementado con sistemas de préstamos educativos y becas para estudiantes pobres. Naturalmente, favorece el desarrollo de instituciones privadas con fines de lucro, sin cortapisas reguladoras de entidad, y por ende de una oferta académica de muy disímil calidad y relevancia.

En el escenario "B", la enseñanza superior es concebida como un bien público; las universidades son plenamente autónomas y están dotadas de fondos suficientes para su funcionamiento, pero desarrollan sus actividades con criterios endógenos que no dan cuenta de los requerimientos sociales (variables 1, 3, 5 y 8). Llamaremos a este tipo ideal como **"universidad de intramuros"**, dadas las características de las instituciones que desempeñarían una función hegemónica en el escenario.

Esta configuración tradicional es una alternativa de bastante probable realización, ya sea como consecuencia natural del fuerte factor inercial presente en el gobierno universitario, o del acuerdo de actores internos que deciden resistir ante un entorno político y económico que perciben como hostil. Una universidad con estas características resistirá toda forma de evaluación o de rendición de cuentas, y será renuente a establecer vínculos significativos con agencias gubernamentales, empresas u organizaciones sociales. Presumiblemente, preservará y desarrollará sus acumulaciones

académicas fundamentales, pero al precio de debilitar su legitimación social y de comprometer su sustentabilidad a mediano plazo. Por contrapartida, es probable que esgrima la gratuidad de la enseñanza impartida y la consiguiente promesa de movilidad social como principal argumento de justificación. Al igual que en el escenario de universidades de mercado, también aquí es posible la aparición de recortes disciplinarios u orgánicos que escapen a la lógica dominante y establezcan correlaciones con actores externos disciplinantes (gobiernos o empresas), prohiendo así un modelo de universidad dual.

El escenario “C” reconoce plenamente la función pública de la enseñanza terciaria, pero la supone guiada por las prioridades y objetivos determinados por los gobiernos para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la comunidad. Una porción considerable de los recursos financieros a verter en las universidades se asocian al cumplimiento de esos objetivos, de manera de promover un firme compromiso social (variables 1,4, 6 y 7). El eje de gravedad de este escenario es la **“universidad desarrollista”**.

Este arreglo puede ambientar el surgimiento o potenciación de agencias nacionales dedicadas a la promoción del desarrollo tecnológico y orientación de la investigación, y procedimientos rigurosos de evaluación y acreditación de la producción universitaria. Necesariamente compromete un mayor esfuerzo financiero público, y probablemente, una jerarquización de las instituciones, áreas y programas destinatarios. En este contexto, la gratuidad de la enseñanza superior no estará asegurada, y tal vez se ate al éxito que obtengan las instituciones en las nuevas faenas legitimadoras. El escenario de la “universidad desarrollista” supone probables ganancias de corto y -tal vez- mediano plazo para la sociedad, al comprometer el potencial universitario en la solución de problemas nacionales acuciantes.

Sin embargo, implica también riesgos que no pueden subestimarse. En primer término, liga el rumbo universitario a los cometidos y metas fijados por los gobiernos nacionales, frecuentemente cambiantes y raramente compatibles con los tiempos y la racionalidad de la producción académica. Segundo, puede prohiar una nueva modalidad de diferenciación y compartimentación entre instituciones y departamentos, entre aquellos con mayor y más rápida capacidad de respuesta a las demandas políticas y sociales, y otros que por su naturaleza o tradición no estén dotados de esas capacidades. Tercero, es posible que a largo plazo suponga una desacumulación de los conocimientos científicos, tanto por la reorientación de los recursos humanos más calificados hacia las prestaciones de la vinculación, como por la subestimación de la investigación básica sin aplicación inmediata. Por último, probablemente se compadezca con cierta indiferenciación entre universidades estatales y privadas, bajo el denominador común de la prestación de una función pública aunque con distintas modalidades de gestión, provocando un impacto negativo en el sitio y rol de las primeras.

Naturalmente, la concreción de estas amenazas no es ineluctable; en su variante más optimista, un relacionamiento más equilibrado y pertinente entre gobiernos, universidades y otros actores sociales nos deposita en el último escenario definido.

El escenario “D” supone que la naturaleza de bien público de la educación superior se encarna naturalmente en el ejercicio de la más amplia autonomía de las universidades; para ello, su funcionamiento y desarrollo está asegurado por la dotación de los recursos financieros necesarios. En esta versión, la autonomía se proyecta en directivas y acciones que asumen cabalmente la compleja relación entre el ethos y las prácticas universitarias y la pertinencia social de su desempeño (variables 1,3,5,7). Por la tradición del concepto en varios países de América Latina, y por su propia denotación, al actor principal de este escenario le llamaremos simplemente **“universidad nacional”**. Desarrollaremos más este

modelo universitario en el numeral siguiente, por considerarlo el componente estratégico del escenario deseable para la educación superior de la región.

La configuración de estos cuatro escenarios y sus correspondientes modelos universitarios predominantes se sintetizan en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Ejes de configuración de escenarios y modelos universitarios predominantes

Ejes	Valores	UNIVERSIDAD DE MERCADO	UNIVERSIDAD DE INTRAMUROS	UNIVERSIDAD DESARROLLISTA	UNIVERSIDAD NACIONAL
Naturaleza Educación Superior	Bien público		X	X	X
	Mercancía	X			
Autoridad	Autonomía		X		X
	Gobierno			X	
	Actores Privados	X			
Financiamiento	Autosuficiente		X		X
	Dependiente	X		X	
Compromiso público	Responsabilidad			X	X
	Insularidad	X	X		

3.3.2. Además de reflejar una combinación específica de variables, cada uno de estos escenarios cuenta con distintas condiciones de probabilidad, legitimación y validación.

Entendemos por *condiciones de probabilidad* los elementos contextuales al sistema de educación superior que incrementan las posibilidades de verificación de un escenario particular. Entre las múltiples variables que pueden incidir de dicha manera aislaremos tres, de evidente incidencia: el modelo nacional de desarrollo que se adopte, el rol del Estado en la dinámica social y las funciones confiadas al sector privado.

Las *condiciones de legitimación* refieren a los apoyos políticos y sociales críticos para sustentar el advenimiento y permanencia de un escenario específico. En este rubro importa identificar el variable peso relativo de los sujetos que se benefician directamente de los productos universitarios, de los actores de la comunidad universitaria, de los gobiernos y de la ciudadanía.

Por último, las *condiciones de validación* de cada escenario de la educación superior –con su correspondiente modelo de universidad predominante- dependen de los criterios de juicio sobre la pertinencia de sus prácticas y productos, íntimamente ligados a la definición de la misión universitaria y a los objetivos concretos que orienten su accionar.

El escenario “A”, caracterizado por las “universidades de mercado”, tiene como condiciones de probabilidad un modelo nacional de desarrollo de índole neoliberal, un Estado en retracción en sus funciones no esenciales y el protagonismo privado en la

regulación de la vida social. El criterio de legitimación de la universidad pública será la satisfacción de sus “clientes” (empresas, estudiantes arancelados, etc.), y la validación de su accionar estará ligada a su adecuación a las necesidades de las fuerzas productivas.

Las condiciones de probabilidad que favorecerían el desarrollo de las “universidades de intramuros” en el escenario “B” serían un modelo de desarrollo nacional no intensivo en conocimiento, un Estado mínimo o limitado a prestaciones tradicionales, con un variable protagonismo del sector privado de la economía. Su legitimidad derivará del apoyo de sectores de la comunidad universitaria convencidos de esta estrategia, y la validación de sus prácticas se ligará exclusivamente a las pautas de acreditación del conocimiento de las comunidades científicas.

El escenario “C”, con eje de gravedad en la “universidad desarrollista”, requiere como condiciones de probabilidad un modelo de desarrollo económico y social más sofisticado, con un Estado proactivo y un sector privado articulado a la estrategia nacional. La legitimidad universitaria en estos escenarios radicará principalmente en el reconocimiento gubernamental, y consiguientemente, la validación de sus actividades de enseñanza e investigación dependerá de su adecuación a las necesidades sociales y económicas, tal como derivan de la agenda pública.

Al igual que en la variante anterior, es probable que el escenario “D”, de “universidades nacionales”, se materialice en un contexto de modelo de desarrollo integral y activismo estatal, aunque con un peso relativo menor de los actores privados. La legitimación de las instituciones de educación superior actuantes se asentará en la aprobación ciudadana y social, y la validación de sus procesos y líneas de acción se asociará tanto a criterios propiamente científicos, como a la satisfacción de necesidades de la comunidad reconocidas por las mismas instituciones en un diálogo permanente con su entorno.

Cuadro 3. Criterios de probabilidad, legitimidad y validación de los escenarios probables

Criterios	Variables	UNIVERSIDAD DE MERCADO	UNIVERSIDAD DE INTRAMUROS	UNIVERSIDAD DESARROLLISTA	UNIVERSIDAD NACIONAL
Probabilidad	Modelo de Desarrollo	neoliberal	no intensivo en conocimiento	integral	integral
	Rol del Estado	retracción	tradicional	proactivo	proactivo
	Participación Privada	protagónica	variable	articulada a objetivos gubernamentales	complementaria
Legitimidad		satisfacción de clientes	comunidad universitaria	conformidad del gobierno	aprobación ciudadana
Validación		adecuación a fuerzas productivas	acreditación científica	adecuación a agenda de gobierno	acreditación científica + satisfacción de necesidades nacionales

3.4. Un escenario deseable para nuestras universidades: argumentos, preferencias y características.

Los límites ya señalados para la rigurosidad de los ejercicios prospectivos se amplían aún más cuando se procura identificar un escenario preferible de entre el conjunto de los delineados. Si bien puede argumentarse con pretensiones objetivas los méritos y deméritos de cada uno de ellos, en última instancia la elección está ligada a los valores y preferencias del analista, que corresponde por tanto explicitar brevemente.

En primer término, entendemos que la educación superior es inexcusablemente un bien público, que por lo tanto no puede ser tratado como mercancía, determinado en su valor por “leyes” de oferta y demanda derivadas de los intereses de sujetos sociales con recursos asimétricos de poder, y mucho menos aún apropiado por colectivo alguno, sea este interno o externo a los campus universitarios. En una coyuntura histórica en la que la posesión y el desarrollo del conocimiento es un factor determinante de las distintas facetas de la vida social (económica, política, cultural) la preservación de la naturaleza social y pública del objeto educación superior es un objetivo prioritario en cualquier agenda que otorgue prioridad a un desarrollo integral de las naciones y de los individuos.

Segundo, asumimos como valor a preservar y desarrollar la fortaleza y centralidad de las universidades públicas en los sistemas universitarios nacionales, en el entendido de que esta es la mejor garantía institucional para asegurar esa condición de bien público del conocimiento superior, y propiciar su diseminación en los más amplios estratos y sectores sociales.

Tercero, consideramos que la plena autonomía de estas universidades debe preservarse frente a cualquier avance disciplinador o condicionante de actores externos, sean estos gobiernos nacionales, sectores sociales u organismos supranacionales. Es un aprendizaje histórico que las tareas de producción y reproducción del conocimiento sólo resultan exitosas cuando están despojadas de ataduras de cualquier cuño. También su distribución social requiere, para ser ecuánime, la eliminación de interferencias exógenas a la racionalidad académica. Someter a las instituciones universitarias a los avatares de la competencia política o de los intereses mercantiles obsta al suceso de cualquier proyecto de desarrollo científico a mediano o largo plazo. Y confiar la legitimación y validación de sus actividades al parecer de sujetos dotados de otras racionalidades, al cumplimiento de parámetros extraacadémicos y a la satisfacción de intereses y necesidades diversas –por legítimos o acuciantes que puedan resultar- reduce el valor constituyente de la autonomía universitaria a un recortado fuero procedimental.

Cuarto –y sin perjuicio de lo anterior- las universidades deben transparentar sus procedimientos, rendir cuentas públicamente de sus acciones, profundizar sus prácticas democráticas, ensanchar su base social y ser receptivas a las necesidades y demandas de los distintos sectores y grupos que conforman la sociedad. Esto último no debería orientarse a la sustitución de cometidos estatales y de agencias gubernamentales especializadas, sino a la constitución de canales genuinos de extensión en espacios en los que estas instituciones puedan realizar aportes originales y diferenciales, libremente estipulados, que a su vez retroalimenten sus actividades básicas de enseñanza e investigación.

Quinto, y de manera congruente con los postulados anteriores, entendemos conveniente que los gobiernos nacionales aseguren un financiamiento suficiente para el desarrollo normal de las funciones esenciales de las universidades públicas, sin condicionar su apoyo al cumplimiento de metas, tareas o procedimientos que ellos mismos pudieran determinar. Deberían además promover prácticas de colaboración y asociación

con las universidades públicas en torno a cometidos nacionales estratégicos, de acuerdo a modalidades compatibles con la plena autonomía de estas instituciones. Por último, acreditarían la calidad y pertinencia de la educación superior ofrecida por agentes privados por medio de agencias especializadas y procedimientos sustentados en la imparcialidad, la transparencia y los juicios técnicos.

Sexto, consideramos que un sector significativo de la enseñanza privada de la región –aquella orientada por una misión institucional definida por valores y fines sociales y educativos, y no por la finalidad de lucro- puede brindar un aporte relevante a la construcción de los sistemas de educación superior del futuro. Para ello, es necesario constituir o desarrollar –según los países- sistemas de aseguramiento de la calidad, validados científicamente y socialmente, que permitan discriminar claramente a unas instituciones de otras y preserven su función de interés público.

En virtud de ajustarse adecuadamente a estas preferencias valorativas, entendemos que el escenario constituido en torno al modelo de “universidad nacional”, tal como fue descrito más arriba en su configuración y pautas de probabilidad, legitimación, y validación, es un horizonte deseable para los sistemas de educación superior de América Latina.

Además de los rasgos ya señalados al delinear el modelo, este escenario supondría los siguientes caracteres principales en términos de gobierno, financiamiento y objetivos del sistema:

- las universidades retomarían el protagonismo en la coordinación y dirección del sector, bajo nuevas modalidades de estructuración y asociativas;
- potenciación de las asociaciones de instituciones nacionales y regionales ya existentes, en roles tales como la definición de criterios para la distribución de los fondos públicos y la autoevaluación;
- rendición de cuentas públicas, en forma circunstanciada, de las actividades universitarias, en términos de planes y objetivos, resultados obtenidos y formas de empleo de los recursos financieros recibidos;
- concesión estable por parte de los gobiernos nacionales de recursos suficientes y no direccionados centralmente, contra el cumplimiento de la *accountability* precedente;
- complementación de las partidas estatales con aportes de los egresados universitarios, mediante mecanismos específicos de imposición ligados a los ingresos percibidos por su ejercicio profesional, o genéricamente por su contribución al sistema tributario;
- promoción específica de áreas y programas que se determinen como prioritarios para el desarrollo nacional, financiados a través de partidas estatales extraordinarias;
- establecimiento de parámetros y metas generales de calidad, equidad y pertinencia para todo el sistema por acuerdo entre gobiernos y universidades;
- fortalecimiento de los mecanismos de relacionamiento de las universidades con su entorno, desarrollándose políticas compensatorias y de incentivos para los actores sociales y los sectores académicos que en primera instancia no pudieran acceder a los beneficios de la vinculación;
- colaboración de las universidades con los organismos responsables de los otros niveles educativos –especialmente, el preuniversitario- en problemas y programas de acción de interés común, tendiendo especialmente a la extensión y calificación de los estudiantes en condiciones de ingresar a la educación superior;
- monitoreo del sector privado de la educación superior por parte de agencias gubernamentales que establecerían estándares apropiados de calidad, y contratarían para su acreditación y evaluación periódica a académicos independientes.

La promoción de un modelo alternativo de estas características no es políticamente utópico ni materialmente imposible. Algunas de sus bases ya están sentadas en las experiencias latinoamericanas. Y el esfuerzo realizado en los años precedentes para financiar con fondos públicos reformas de cuño managerialista demuestra que existen ciertos márgenes para solventar políticas de esta naturaleza, que recolocarían la responsabilidad de la educación superior en universidades y asociaciones de universidades y contemplarían una participación activa de los gobiernos nacionales en tareas como las señaladas. En esta apuesta, la corrección de los males presentes no proviene de un retorno al viejo modelo de gobiernos prescindentes y universidades aisladas tras sus muros, sino de la constitución de un sistema universitario compuesto por instituciones autónomas y responsables de calidad homogénea, articuladas con el resto del sistema educativo y arraigadas en su contexto político, social y económico.